



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942

Liem, G.K.N.

Citation

Liem, G. K. N. (2009, January 15). *De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942*. LUP Dissertations. Leiden University Press (LUP), Leiden.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13509>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13509>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942



Leiden University Press

De publicatie van dit proefschrift kwam mede tot stand dankzij een subsidie van de Stichting Dr Hendrik Muller's Vaderlandsch Fonds.

Ontwerp omslag: Maedium, Utrecht
Lay out: JAPES, Amsterdam

ISBN 978 90 8728 066 6
NUR 828

© P. Tjiook-Liem / Leiden University Press, 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

De rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië 1848-1942

Wetgevingsbeleid tussen beginsel en belang

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 15 januari 2009
klokke 11.15 uur

door

Giok Kiauw Nio Liem

geboren te Cheribon (Indonesië)
in 1939

Promotiecommissie

Promotor: Prof. dr. J.M. Otto
Copromotoren: Dr. mr. J. van der Vliet (Universiteit van Amsterdam)
Dr. mr. A.W. Bedner

Overige leden: Prof. dr. mr. C. Fasseur (emeritus)
Prof. dr. A.A. Wijffels
Prof. dr. J.L. Blussé van Oud-Alblas
Dr. R. Cribb (Australian National University, Canberra).

Voor Han

VOORWOORD

Dit voorwoord dient behalve als terugblik ook als teken van erkentelijkheid. Een terugblik op mijn doel en motivatie voor dit onderzoek en op de personen die in enige vorm en mate daaraan hebben bijgedragen. Ik dank hen allen.

Voor mij staat vast dat zonder dr. J. van der Vliet dit onderzoek en dit proefschrift er niet zouden zijn gekomen. Met zijn voorstel om mijn afstudeerscriptie te vervolgen met een promotie-onderzoek en mij op de weg daartoe te zetten heeft hij mij niet alleen verrast, maar ook de ogen geopend voor de mogelijkheid dat ik op deze wijze verder kon bijdragen aan de kennis over de Chinezen en hun rechtspositie in het voormalige Nederlands-Indië. Onbewust maakte hij waar wat een vriendin Wil Swaan misschien al eerder had onderkend. Reeds eerder had zij enige keren het woord promotie laten vallen, hetgeen ik toen als niet meer dan een grappige, maar nergens op gebaseerde opmerking had opgevat. Beiden hadden het echter goed gezien. Wetenschappelijk onderzoek doen vond ik uitermate boeiend. De begeleiding van Joep ‘door de jaren heen’ was voor mij inspirerend en zeer waardevol.

Reeds voor het onderzoek voor mijn afstudeerscriptie ‘Vreemde Oosterlingen’, een deelonderzoek naar die rechtspositie gebaseerd op literatuurstudie, was mijn belangstelling voor de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië gewekt. En toen ik aan het promotie-onderzoek begon hoopte ik in staat te zijn meerdere aspecten van die rechtspositie te belichten en deze gezamenlijk in één verband en als een geheel voor het voetlicht te brengen. Dan pas zou er samenhang en overzicht zijn en zou een vollediger beeld gepresenteerd kunnen worden. En dan, meende ik, zou het geheel van grotere waarde zijn dan de som der delen. Bij die overweging speelde mee dat ik al spoedig besepte dat het onderwerp mogelijk te specifiek was om te kunnen verwachten dat na een door mij verricht deelonderzoek een ander ooit nog aanvullend rechtshistorisch onderzoek zou doen. En dan zou de onvolledigheid - een te betreuren onvolledigheid naar mijn mening – blijven. Volledigheid was dan ook van de beginne af één van de doelen die ik mij bij dit onderzoek stelde.

Dat het echter deze omvang zou bereiken heb ik niet kunnen voorzien. Die omvang zal velen afschrikken en ontmoedigen en hen mogelijk doen afzien om dit proefschrift te lezen. Het biedt de geïnteresseerde lezer echter de mogelijkheid zich te beperken tot een of meer hoofdstukken. Ieder hoofdstuk behandelt immers een afzonderlijk rechtsgebied waar de bijzondere positie van de Chinezen naar voren komt en kan afzonderlijk worden gelezen.

Mijn promotor in de eerste onderzoeksjaren prof. C. Fasseur liet mij kennis maken met het Algemeen Rijksarchief, nu het Nationaal Archief, naar zijn mening onontbeerlijk voor mijn onderzoek. Hij had gelijk. Het archief was een rijke en voor dit onderwerp een nog zeer beperkt geraadpleegde bron, die tot nieuwe inzichten kon leiden en die aldus de basis werd van het onderzoek. Toen hij de universiteit verliet droeg hij de begeleiding over en namen prof. J.M. Otto, directeur van het Van Vollenhoven Instituut en dr. Adriaan Bedner zijn taak over. Opnieuw volgden bijzondere jaren, waarin ik kennismakte met het instituut en in de gelegenheid werd gesteld gastcolleges te geven. Daarmee leerde ik steeds beter hoe ik studenten en andere belangstellenden inzicht kon geven in het koloniale recht en in mijn onderzoek. Jan Michiel was voor mij het baken op de achtergrond die mij met zijn vragen dwong tot reflectie en nog meer precisie. Adriaan was een bijzondere begeleider vanwege zijn persoonlijke belangstelling voor het onderwerp, zijn kennis van het hedendaagse recht in Indonesië en zijn enthousiasme. Beiden stonden altijd klaar om mij steeds een stap verder te

brengen. Uit de opmerkingen van mijn vier begeleiders heb ik veel inspiratie geput en lering getrokken. Sporen daarvan zijn terug te vinden in dit proefschrift. Ik kijk met grote dankbaarheid terug op deze jaren van onderzoek.

Ik verrichtte vooral in de beginjaren mijn onderzoek als externe promovendus alleen. Alleen zijn bleek een relatief begrip. Aan velen komt mijn dank toe voor de wijze waarop zij mij direct of indirect hielpen of op een andere wijze voor mij klaar stonden.

Uit de wereld van wetenschap en onderzoek wil ik hen, in chronologische volgorde, noemen en bedanken. Drs. Mona Lohanda dank ik voor de kennis die zij met mij deelde en daarnaast voor het materiaal uit het Arsip Nasional, dat zij mij ter beschikking stelde. De uitspraken van wijlen de historicus Onghokham in ons gesprek in juli 2001 hebben mij meer inzicht gebracht.

Mijn kennismaking met Ming Govaars-Tjia leidde tot vele diepgaande gesprekken over datgene wat ons bond en dreef, onderzoek naar de geschiedenis der Chinezen. In haar vond ik een soulmate, die mij genereus voorzag van alles wat kon bijdragen aan mijn onderzoek. Kwee Hui Kian, nu helaas ver weg in Toronto, was een buitengewoon inspirerende vriendin en collega-onderzoekster en ook met Chen Menghong ontstond een vriendschapsband die begon met het KongKoan-archief. Bij haar en de heer Liem Hoo Soei kon ik terecht voor mijn vragen over dat archief. Aan wijlen mr. Han Bing Siong denk ik met grote waardering terug.

Het Van Vollenhoven Instituut bood mij op vele terreinen hulp. Ik dank de medewerkers van het VVI die altijd klaar stonden om mij verder te helpen. Albert Dekker als bibliothecaris was de vraagbaak in de zoektocht naar literatuur. Verder noem ik Julia Arnscheidt, Benjamin van Rooij, Jan van Olden en op het secretariaat Marianne Moria, Kari van Weeren en Kora Bentvelsen.

Voor mijn onderzoek bezocht ik hoofdzakelijk het Nationaal Archief en van alle bibliotheken (KITLV, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Universiteits- en Juridische Bibliotheek Universiteit van Amsterdam, Juridische Bibliotheek Universiteit Leiden, Koninklijke Bibliotheek Den Haag) hoofdzakelijk de bibliotheek van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde. Met het noemen van twee namen zou ik alle medewerkers van het Archief en van alle bibliotheken willen bedanken voor hun behulpzaamheid en hun medewerking. Voor het Nationaal Archief is dat de heer René Janssen, die zich heeft ingespannen om een 'zoekgeraakt' en voor mij belangrijk dossier terug te vinden (met succes overigens) en Rini Hogewoning van het KITLV, voor wie geen moeite te veel was.

Het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) bood mij met de NICAM (NIOD Indonesian Chinese Afternoon Meetings)-middagen de gelegenheid collega onderzoekers op het terrein van de Indonesische Chinezen te ontmoeten en met hen van gedachten te wisselen. Mijn dank gaat in het bijzonder uit naar dr. Peter Post en dr. Marleen Dieleman.

Van mijn sociale habitat kwam veel steun. Ik dank mijn vrienden en vriendinnen en mijn familie in binnen- en buitenland voor hun groeiende belangstelling voor mijn onderzoek, voor hun vertrouwen en vooral voor hun geduld. Zij waren terughoudend en begripvol als het moest, maar zagen er tegelijkertijd op toe dat ik bleef deelnemen aan het sociale leven. Helaas zijn een aantal ons ontvallen. Een aantal vrienden en kennissen liet mij toe in hun familiegeschiedenis en gaven mij inzage in familiedocumenten. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk.

Mijn familie in Indonesië lette erop wat er interessant en nuttig zou kunnen zijn voor het onderzoek en deed alle moeite om dat voor mij te realiseren. In Jakarta waren dat in het

bijzonder mijn schoonzuster Ria Halim en mijn neef Rico, die mij onder andere verrasten met 'De wetboeken wetten en verordeningen van Indonesië' van Engelbrecht. In Bandung namen mijn zwager en zusje Hay Djin en Sioe de vertaling in het Indonesisch van de samenvatting van dit proefschrift op zich en verzekerden zich daarbij van de hulp van dr. Herlien Budiono. Banyak terima kasih.

In deze jaren van onderzoek leidde ik een 'dubbelleven', waarvan het tweede zich afspeelde in het archief en in de bibliotheek. Het zwaartepunt verschoof de laatste jaren steeds meer naar de verschillende aspecten die een promotie-onderzoek nu eenmaal met zich mee brengt. En al heb ik geprobeerd te voorkomen dat mijn proefschrift voor mijn gezin een beproeving zou worden, ik was mij ervan bewust dat het voor ons allen, wat het familieleven betrof, meer dan ooit aankwam op de kwaliteit daarvan en minder op de kwantiteit. Ik ben dan ook buitengewoon dankbaar en trots op de wijze waarop mijn gezin met dit dubbelleven is omgegaan. Ik noem in de eerste plaats Han, mijn echtgenoot, die, ondanks dat hij zich deze levensperiode anders heeft voorgesteld, mij de steun en ruimte heeft gegeven die ik nodig had. Hij heeft het mij mogelijk gemaakt dit onderzoek te voltooien. Op hulp in welke vorm dan ook van mijn kinderen, en daartoe reken ik ook hun partners, kon ik altijd rekenen. Ieder heeft op eigen wijze het hare of zijne bijgedragen aan de totstandkoming van dit boek. Hun begrip en hulp waren voor mij onontbeerlijk.

Ik kan dit voorwoord niet afsluiten zonder de twee personen te noemen aan wie ik deze jaren meermalen heb moeten denken. Met oprechte dankbaarheid denk ik terug aan mijn ouders die zich alle moeite gaven mij de juiste basis te geven voor mijn scholing en opleiding.

INHOUDSOPGAVE

Ter inleiding

1.	Algemene inleiding	19
1.1	De onderzoeksvragen	19
1.2	Het onderzoek	23
1.3	Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen	24
1.4	Chinezen in Nederlands-Indië	26
1.5	De onderzoeksperiode	28
1.6	Een andere periodisering	29
1.7	Spelling	31
2.	Aspecten van het wetgevingsbeleid	31
2.1	Over wetgevingstheorieën en frames	31
2.1.1	De wetgever en zijn plaats in wetgevingstheorieën	31
2.1.2	Hoe actoren participeren in het wetgevingsproces	33
2.2	Actoren en factoren	36
2.2.1	Rechts- en regeringsbeginselen, de leidraden bij het wetgevingsbeleid	36
2.2.2	Actoren en factoren binnen en buiten het gouvernement	39
2.3	De betekenis van de Chinezen voor het gouvernement	40
2.3.1	De economische betekenis in de VOC periode en in de negentiende eeuw	40
2.3.1.1	De periode van de VOC	40
2.3.1.2	Het instituut van de Chinese officieren	41
2.3.1.3	De negentiende eeuw	42
2.3.1.4	De bijzondere verhouding tussen het gouvernement en de Chinezen	43
2.3.2	De politieke betekenis in de twintigste eeuw	46
2.3.2.1	De Chinese beweging en de Chinese kwestie tot 1912	48
2.3.2.2	Politieke ontwikkelingen na 1913	52
2.4	De gouverneur-generaal en zijn advies- en informatieorganen	56
2.4.1	De verhouding van de gouverneur-generaal tot de minister	56
2.4.2	De Algemene Secretarie	58
2.4.3	De Raad van Indië en het departement van Justitie	58
2.4.4	Het Kantoor voor Chinese Zaken	60
2.5	De koloniale samenleving en de ‘geest’ van het gouvernement	64

I Chinezen in de gescheiden rechtsbedeling vóór en in 1848

1.	Rechtsbedeling ten tijde van de Compagnie	69
1.1	Het eerste begin: bestuur en rechtsbedeling als ondersteuning van de handel	70
1.2	Een gescheiden rechtsbedeling in drie Compagniesgebieden	71
1.2.1	De Bataviase jurisdictie	71
1.2.2	De Noordoostkust van Midden- en Oost Java	73
1.2.3	De Molukken	74
1.3	Het geloofscriterium	75
2.	De rechtsbedeling voor de Chinezen tot 1824	76
2.1	Chinezen in de gescheiden rechtsbedeling ten tijde van de Compagnie	76

10 *Inhoudsopgave*

2.1.1	Het concordantiebeginsel en de uitzonderingen daarop	76
2.2	Na de Compagnie: de periode Daendels en het Engelse tussenbestuur.	78
2.3	De verschuiving naar de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking (1814-1824).	79
2.4	De positie van de Chinezen in de rechtsbedeling in 1824.	82
3.	De codificatieperiode (1830-1848)	84
3.1	Het concordantiebeginsel voor de nieuwe wetgeving voor Europeanen	84
3.2	Het behoud van het oude: de wetgeving voor de inheemse bevolking	89
3.3	Het rascriterium en de codificatie.	93
3.4	Chinezen als gelijkgestelden met Inlanders	94
3.5	1848: een pragmatisch tot stand gekomen rechtsbedeling gecodificeerd	95

II Regelingen voor de handel

1.	Inleiding	97
1.1	De noodzaak	97
1.2	Het hoofddoel	99
2.	De periode Rochussen-Wichers (1847-1849).	101
2.1	Het eerste ontwerp Wichers.	101
2.1.1	De vragen en adviezen	102
2.1.2	Het eerste ontwerp Wichers.	108
2.1.3	De reacties	110
2.2	Het tweede en derde ontwerp Wichers.	112
2.2.1	Nieuwe inzichten en competentieproblemen	112
2.2.2	Het tweede ontwerp Wichers	114
2.2.3	Rochussen en de Raad van Indië	116
3.	De periode Duymaer van Twist (1851-1855).	119
3.1	Het boemerangeffect van de gescheiden rechtsbedeling.	119
3.2	Het ontwerp Alting Mees.	123
3.3	Het ontwerp Brunsveld van Hulsten	126
3.4	Van Twist committeert zich aan het ontwerp van de Raad van Indië.	127
3.5	Van Twist en de Raad van Indië	129
3.6	De regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79.	132
3.7	De werking van St. 1855 no. 79	134
3.7.1	Problemen bij de rechterlijke macht en de gevolgen van vormvoorschriften.	135
3.7.2	Het faillissement	136
4.	Aanvullende regelingen na 1855	137
4.1	1865: vrijwel volledige toepassing van het Wetboek van Koophandel.	137
4.2	1868 en 1870: opnieuw klachten van de handel.	140
4.3	Alting Mees over het voeren van de Chinese boekhouding in een westerse taal.	142
4.4	Alting Mees over de samenhang tussen kredietstelsel en faillissementen	145
5.	Aspecten van de regelingen voor de handel	150
5.1	Het gouvernement en de belangen van de handel	150
5.2	Rechtszekerheid voor de Europese handel	152

III Een regeling van het erfrecht voor de Chinezen

1.	Een erfrechtelijke bepaling in een regeling voor de handel	155
2.	Over het Chinese en het Europese erfrecht	157
2.1	Tegenpolen in 1850: het Chinese en het Europese erfrecht	157
2.1.1	Het Chinese erfrecht.	157
2.1.2	Het Europese erfrecht.	162
2.2	Het onbekende land	164
2.3	Een corpus alienum	165
2.4	Het ‘rechtens recht’ en zijn opposanten	167
3.	Een regeling van het erfrecht voor de Chinezen: doel of middel	172
3.1	Is er een verband tussen het erfrecht en het landbezit der Chinezen?	172
3.2	Beperking van het landbezit: tussen willen en kunnen	175
3.3	De totstandkoming van St. 1855 no. 79 (1853-1855)	180
3.3.1	Van Twist en de Raad van Indië	180
3.3.2	Het Chinese landbezit en een regeling voor de handel	183
3.4	Over de beperking van het Chinese landbezit tot 1864	185
4.	Besluit tot een regeling van het erfrecht voor de Chinezen (1861-1864)	187
4.1	De doelmatigheidsvraag	187
4.2	Uitgangspunten voor een regeling van het erfrecht voor de Chinezen	190
5.	Pogingen tot een regeling van het erfrecht voor de Chinezen (1865-1894)	194
5.1	Een tegengestelde koers.	194
5.2	Groeiende twijfel	199
5.3	De ontwerpen voor St. 1892 no. 238 samengevat	204
5.4	Uitstel en afstel	205
6.	Nieuwe pogingen na 1894.	208
6.1	Een nieuwe landvoogd, een nieuw ontwerp	208
6.2	Ingehaald door de nieuwe tijd in China	211
7.	Rechtszekerheid als drogreden en dekmantel.	217

IV Individuele gelijkstelling

1.	Inleiding.	221
1.1	Over de wens tot gelijkstelling	222
1.2	‘Oplossing’ is geen gelijkstelling	225
2.	Het geloofscriterium versus het landaardcriterium (tot 1870)	226
2.1	De Inlandse christenen.	226
2.2	Mohammedaanse Chinezen	228
2.3	De Christen-Chinezen	229
3.	De ontwikkeling van een nieuw gelijkstellingscriterium (1870-1894).	233
3.1	De bevoegdheid van de landvoogd krachtens de slotalinea van Art. 109 RR	234
3.2	Het godsdienstcriterium opzij gezet.	241
3.3	Het definitieve einde van het geloofscriterium	243

4.	Gelijkstellingen van Chinezen (1894-1902).....	244
4.1	Drie vragen uit Ambon	244
4.2	Verzwarende eisen: uitbreiding van het geschiktheids criterium	245
4.3	De betekenis van de verzwarende eisen.....	249
4.4	Voorgestelde rechtsgevolgen van gelijkstelling	250
4.4.1	Verandering van kleding en haardracht	250
4.4.2	De (on)wettigheid van het Chinese huwelijk	253
4.5	Aantasting van de bevoegdheid van de gouverneur-generaal	257
4.6	Het nieuwe Art. 109 RR.....	260
5.	Gelijkstelling als gevolg van de Japannerwet (1903-1910)	260
5.1	De Japannerwet in verband tot Art. 17 traktaat.....	260
5.2	Welke Japanse onderdanen hebben aanspraak op gelijkstelling	263
5.3	Kan het nieuwe Art. 109 RR uitkomst brengen?	264
5.4	Berichten uit Tokio	269
5.5	Japan maakt geen onderscheid	270
5.6	Het bewijs van ‘Japannerschap’	272
6.	Een gelijke rechtspositie door naturalisatie (1904-1910)	275
6.1	De gevolgen van het nieuwe Art. 109 RR	275
6.2	Naturalisatie moet een ‘waarheid’ zijn	276
6.3	Zoeken naar een gedragslijn	279
6.3.1	Opvattingen in Indië en Nederland	279
6.3.2	Voorstellen voor een gedragslijn	281
7.	‘Herstel’ van de gelijkstelling (vanaf 1912)	283
7.1	Terug, maar niet weggeweest	283
7.2	Idenburg’s visie op de Chinezenpolitiek	285
7.3	Het criterium van rechtsbehoeften	288
7.4	De aantallen gelijkstellingen	290
8.	De toepassing van gelijkstellingscriteria.....	291
9.	Overzicht van de aantallen gelijkstellingen (1871-1940)	294

V Grieven I: het passen- en wijkensstelsel

1.	Inleiding	297
2.	Tot 1863: een wisselend beleid	300
2.1	Toelating	300
2.2	Wonen (en reizen).....	302
2.3	De toepassing van het wijkensstelsel in de residentie Rembang (1854-1863) ..	306
2.4	Het wonen in wijken bij Art. 73 RR.....	308
2.5	Reizen	309
3.	1863-1894: ruime regelingen en eigen inzichten	311
3.1	De opdrachten voortvloeiend uit de Artt. 105 en 73 RR	312
3.2	Verruiming van de toelating en vestiging in 1866 en 1872.....	313
3.2.1	De toelating in de praktijk	314
3.3	Het wijkensstelsel volgens St. 1866 no. 57.....	316

3.3.1	Het wijkenstelsel in de praktijk.	317
3.4	Het passenstelsel bij St. 1863 no. 83	321
3.4.1	Geen liberalisering van het passenstelsel	323
3.4.2	‘Plagerijen’ en ‘kwellingen’	324
3.4.3	Het aanvragen van een pas	324
3.4.3.1	Onrechtmatige vereisten en willekeurige toepassingen	326
3.4.3.2	Geldigheid van passen en de plicht tot visering	326
3.4.3.3	Het weigeren van passen	327
3.5	Besluiten en aanwijzingen.	329
3.6	Vanaf 1880: de belangen van de inheemse bevolking: de Ethische koers	331
3.7	De vrees voor een overstroming van vreemdelingen.	334
3.8	Het onderzoek Groeneveldt-Fokkens	337
3.9	De conclusies van het rapport Fokkens	340
4.	Herziening (1894-1910)	341
4.1	Prioriteiten in 1896.	341
4.2	Toelating	344
4.3	Het passen- en wijkenstelsel na 1894.	345
4.4	Vrijstelling van het passenstelsel voor Chinese hoofden (1908)	348
4.5	Op een kruispunt beland	350
4.6	Koloniën neem het initiatief	354
4.7	De concepten De Jongh	356
4.8	Indië haast zich	357
4.9	Behoudzucht tegenover visie	359
4.10	De concepten van de Raad van Indië	362
4.11	Het standpunt van Van Heutsz	363
4.12	Den Haag onder druk	365
4.13	Het generaliseringsdenkbeeld.	367
4.14	Een compromis	369
4.15	Spoed	369
4.16	Herziening van het passen- en wijkenstelsel.	371
4.17	Bijblad 7361	373
4.18	De nieuwe bepalingen op de toelating en vestiging	374
5.	De opheffing van het passen- en wijkenstelsel	374
5.1	Volledige afschaffing van het passenstelsel	374
5.2	Geleidelijke afschaffing van het wijkenstelsel	376
5.3	Volledige afschaffing van het wijkenstelsel	377
6.	Willekeur tegenover rechtszekerheid.	379

V Grieven II: de politierechtspraak (politierol)

1.	Inleiding.	383
2.	De politierol: berucht en gevreesd	384
2.1	Het Art. 110 RO: willekeur wettelijk geregeld	384
2.2	Kenmerken van de politierechtspraak	388
2.3	Straffen.	392
2.4	Wijzigingen tussen 1865 en 1873.	394

14 *Inhoudsopgave*

2.4.1	Het rapport van Rappard	394
2.4.2	St. 1866 no. 15: afschaffing van rottingslagen als straf.	396
2.4.3	St. 1867 no. 10: forum privilegiatum voor Inlanders van aanzien	399
2.4.4	St. 1870 no. 152: wijziging van Art. 110 RO	399
2.5	Overschrijding van bevoegdheid	402
2.6	Gratie als enige uitweg en als hogere voorziening.	405
3.	Aan de vooravond van de reorganisatie van de politierechtspraak	406
3.1	St. 1908 no. 347: forum privilegiatum voor de hoofden van Vreemde Oosterlingen	406
3.2	St. 1908 no. 536: wijziging van Art. 110 RO	408
3.3	St. 1908 no. 644: schorsing van de executie	408
4.	De reorganisatie van de politierechtspraak	409
4.1	De zaak Loa Joe Djin ter politierol	409
4.2	Na de straf	411
4.3	De ideeën van Idenburg en Nederburgh over hervormingen	414
4.4	Politieke druk	417
4.5	Beginnelsen en hoofdlijnen.	419
5.	De rechtspraak ter politierol: een rechtspraak zonder rechtszekerheid	422

VI Het onderdaanschap der Chinezen in Nederlands-Indië

1.	Inleiding	425
2.	Over nationaliteit en onderdaanschap	427
2.1	Opvattingen over nationaliteit en onderdaanschap	427
2.1.1	Nationaliteit.	428
2.1.2	Onderdaanschap	429
2.2	(Voor)geschiedenis van de Wet op het Nederlandschap van 1892	432
2.3	Het Nederlandschap in de Nederlandse koloniën	436
2.4	Het onderdaanschap in de Nederlandse koloniën	436
3.	Consulaire bescherming buiten Nederlands-Indië.	437
3.1	Siam (1876-1877).	437
3.1.1	1876: het eerste criterium van onderdaanschap	437
3.1.2	1877: Bijblad 3190: het tweede criterium van onderdaanschap.	440
3.2	China (1876-1887).	442
3.2.1	Bescherming in en bemoeienis van China	442
3.2.2	China en de koeliewerving	443
3.2.3	Machtsstructuren in China.	445
3.2.4	Ferguson in China.	447
3.2.5	Het beleid van ‘afblijven, afhouden en afwachten’	449
3.2.6	De grenzen van de consulaire bescherming van China	450
3.2.7	1886: bemoeienis van Chinese regeringscommissarissen in Indië	454
3.2.8	1886-1887: Rapport van de Chinese commissie	456
3.3	1890-1892: het onderdaanschap, de rechtspositie en de consulkwestie	457
3.3.1	1890-1891: officiële verzoeken om toelating van Chinese consuls.	457
3.3.2	1891: de consulkwestie in verband met decoraties en honoraire rangen.	459

3.3.3	Geen decoraties zonder toestemming van de Indische regering.	460
3.3.4	Geen toelating van Chinese consuls.	463
3.3.5	Het onderdaanschap van Lie Sin Seng in China.	466
4.	De periode 1892-1906 samengevat	468
4.1	Verschillen tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën.	468
4.2	De criteria voor onderdaanschap en consulaire bescherming tot 1910	471
5.	1906-1910: Chinese kwesties en het wetgevingsproces	471
5.1	Onder Fock (augustus 1905-februari 1908)	472
5.1.1	De Chinese beweging en de rechtstoestand der Chinezen	472
5.1.2	De consulkwestie	473
5.1.3	‘Geen baas spelen op mijn gebied’.	475
5.1.4	Geen consuls zonder behoorlijke onderdanenregeling	477
5.1.5	Andere inzichten uit Indië en China.	479
5.1.6	Toelating van Chinese consuls afhankelijk gesteld van twee voorwaarden	481
5.2	Nieuwe pogingen tot regeling van het onderdaanschap	482
5.2.1	Pro en contra Van Vollenhoven.	482
5.2.2	Met het ‘dode punt’ in het vooruitzicht	485
5.2.3	De ontwerpen Van der Wijck	486
5.2.4	Opnieuw bezwaren van Buitenlandse Zaken	487
5.3	Onder Idenburg (20 mei 1908-16 augustus 1909) en De Waal Malefijt (16 augustus 1909-29 augustus 1913)	490
5.3.1	Idenburg’s strategie in de consulkwestie.	490
5.3.2	De Chinese wet op de nationaliteit.	493
5.3.3	De ‘intriges’ van de Chinese gezant.	494
5.4	Het wetgevingsproces	498
5.4.1	Alles op alles voor het ontwerp Van der Wijck.	498
5.4.2	De behandeling in de Staten Generaal	501
6.	De consulaire conventie (juni 1909-mei 1911).	502
6.1	Onderhandelingen in Nederland (juni 1909-juli 1910).	502
6.1.1	Nog steeds op de lange baan	502
6.1.2	Na het incident de ommekeer	504
6.1.3	Het additionele artikel	506
6.1.4	Het vertrouwen in Lou	507
6.1.5	Nog een struikelblok: reciprociteit en gelijkheid	509
6.1.6	De gezant te Peking: Beelaerts van Blokland	511
6.2	Onderhandelingen in Peking (oktober 1910-mei 1911)	513
6.2.1	Nieuwe voorstellen.	513
6.2.2	De ontvangst van de herziening van het Vreemde Oosterlingen regime.	514
6.2.3	Een nieuw voorstel: wisseling van nota’s	515
6.2.4	Terwille van de openbare mening.	517
6.2.5	Reacties na 1911	520
6.2.6	De wet op het Nederlands onderdaanschap na 1910	521
6.2.7	Als Nederlands onderdaan niet-Nederlander geen meerdere rechtszekerheid.	522
7.	Nota’s bij het consulaire verdrag tussen Nederland en China.	524

VII Gelijkstelling of gelijkwaardigmaking

1.	Inleiding	527
2.	Ongenoegen en verzet (1918-1922).	528
2.1	Ontevredenheid over de rechtstoestand.	528
2.2	Mogelijke consequenties van het Nederlands onderdaanschap	530
2.3	Tjoe Bou San en het Nederlands onderdaanschap	534
2.4	Een bezorgde gezant te Peking (1910-1917)	535
3.	Voorstellen tot opheffing van het rasonderscheid (1918-1928)	541
3.1	1918: De commissie Sonneveld	541
3.2	Voor en tegen een façadepolitiek	543
3.2.1	1919: de Commissie Sonneveld: weg met Art. 109 RR, maar.	543
3.2.2	Voor en tegen schrapping van Art. 109 RR.	546
3.2.3	1923: uitsluitend schrappen van Art. 109 RR is een ‘machteloze daad’	549
4.	Het nieuwe Art. 109 RR.	550
4.1	Zonder ras- en geloofscriterium toch een steen des aanstoots	550
4.2	Het familierechtscriterium	552
5.	Opnieuw onderzoek naar Art. 109 RR (1924-1928)	556
5.1	1924: Nieuwe en oude wensen voor gelijkstelling.	556
5.2	Het rapport Schrieke, de Professorencommissie en de directeur van Justitie.	558
5.3	1928: de praktische oplossing van de Raad van Indië	561
6.	Vanaf 1928: de invloed van China’s nieuwe wetgeving	563
6.1	Roet in het eten	563
6.2	Ten volle aanvaarden van de consequenties: Art. 163 IS moet blijven	565
6.3	1929: het jaar van de beloften	569
6.4	De Commissie Vonk en haar noodordonnantie	572
6.5	1930: het jaar van de loochening	574
6.6	Het gelijkwaardigheidsbeginsel	578
6.7	Een verloren zaak	582
6.8	1931: het jaar van de definitieve omslag	583
6.8.1	Een nieuwjaarsrelletje	583
6.8.2	Een stuitend voorstel	585
7.	Twee blokken aan het been: het Chinese familierecht en Art. 163 IS	589
7.1	Onzekerheid over de interpretatie.	589
7.1.1	Interpretaties van een op westerse leest geschoeid Chinees familierecht	589
7.1.2	Van het natuurlijke kind moet de redding komen.	593
7.2	Problemen rond Art. 163 IS.	595
7.2.1	De nieuwe koers	595
7.2.2	In afwachting van een testcase	595
7.2.3	De visie van Buitenlandse Zaken en de gezant te Peking op Art. 163 IS	597
7.2.4	De mogelijkheden tot het herwinnen van de ‘legislatieve vrijheid’	598
7.2.5	De note verbale van de Chinese chargé d’affaires	600
8.	1931-1940: de gelijkwaardigmaking van het strafprocesrecht.	602
8.1	Het naar elkaar toebrengen van twee soorten strafprocesrecht.	602

8.2	De commissie Spit en de verbetering van het vooronderzoek	603
8.3	De reorganisatie van het vervolgingsapparaat	607
8.4	De pennestrijd tussen Justitie en Binnenlands Bestuur	608
8.5	Het behoud van het gezag van de ambtenaren Binnenlands Bestuur	609
8.6	Opnieuw Art. 163 IS	610
9.	De Commissie Visman.	613
9.1	Overstroomd met verlangens naar gelijkheid	614
9.2	De verwerping van de gelijkwaardigheidsgedachte	615
9.3	Hoe het dualisme op te heffen	617
9.3.1	Schrappen van Art. 163 IS.	617
9.3.2	Gelijkstelling der Chinezen	618
9.3.3	Strafrechtsbedeling.	618
10.	Gelijkstelling: politieke noodzaak of juridische consequentie	620

Ter afsluiting

1.	Algemene conclusies	623
	De rechtspositie: hoe vonden wijzigingen plaats	
	Discrepantie tussen formele en materiële rechtspositie	
	Ras- en geloofscriterium: inconsistent gebruikt	
	Een afzonderlijk wetgevingsbeleid	
	Een selectief en tegenstrijdig beleid	
2.	1848-1942: Een chronologisch overzicht van de rechtspositie	627
	19de eeuw	627
	1855: Toepasselijkverklaring Europees privaatrecht ten behoeve van de handel	
	1865: Pogingen tot regeling van het erfrecht der Chinezen	
	1863: Afschaffing van het passenstelsel voor Inlanders	
	20ste eeuw:	628
	1910: Wet op het Nederlands onderdaanschap	
	1910-1919 Verzachting, gevolgd door opheffing van het passen- en wijkenstelsel	
	1914: hervorming van de politierechtspraak tot het instituut van de landrechter	
	1912: Ruime verlening van individuele gelijkstelling	
	1917: Toepasselijkverklaring gehele Europese privaatrecht	
	vanaf 1916: Bezwaren tegen het Nederlands onderdaanschap	
	vanaf 1918: Formele of materiële gelijkstelling ?	
	vanaf 1928: Gelijkstelling als consequentie van een verdrag of van de nieuwe Chinese wetgeving	
	1929: Gelijkstelling als belofte	
	1930: Hervorming van het strafprocesrecht	
	1931: Geen formele gelijkstelling	
3.	Waardoor werd het wetgevingsbeleid gekenmerkt?	630
	Wensen of druk uit de samenleving	
	Aanpassing aan de omstandigheden	
	Pragmatisme en opportunisme	

18 *Inhoudsopgave*

	Belangen	
	De positie van het gouvernement	
4.	Actoren en factoren: hun rol in het wetgevingsbeleid	632
	De wet als probleem	
	Sterke persoonlijkheden op strategische plaatsen	
	Praktische overwegingen	
	Opvattingen over rechtvaardigheid	
5.	Het karakter van het wetgevingsproces	636
6.	Rechtvaardiging en presentatie van het beleid	636
	Beeldvorming	
	Interpretatie	
7.	Zijn de beginselen van de rechtsstaat toegepast in het wetgevingsbeleid	638
	Het beginsel van de machtscheiding	
	De gebondenheid aan de wet	
	Voor de Chinezen: rechtszekerheid of gelijkstelling	

Bijlagen

	Samenvatting Nederlands	641
	Samenvatting Engels	645
	Samenvatting Indonesisch	649
	Bronnen en literatuur	653
	Literatuur	657
	Wetsartikelen	665
	Chronologie van wetten en regelingen	675
	Lijst van ministers van Koloniën en gouverneurs-generaal	677
	Lijst van afkortingen	681
	Begrippenlijst	683
	Index	685
	Curriculum vitae	689

TER INLEIDING

I. ALGEMENE INLEIDING

1.1 De onderzoeksvragen

Een onderzoek naar de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië tussen 1848 en 1942, roept onmiddellijk de vraag op of de rechtspositie van een bevolkingsgroep die in de onderzoeksperiode op Java en Madoera groeide van 1,29% naar 1,4% van de inheemse bevolking zo bijzonder was dat een afzonderlijk onderzoek daarnaar zinvol of gerechtvaardigd was.¹

In 1850 werd de bevolking op Java en Madoera begroot op:

Inlanders	9.391.749	(98,14%)
Europeanen	16.172	(0,17%)
Chinezen	123.934	(1,29%)
Andere Vreemde Oosterlingen	28.522	(0,30%)
Lijfeigenen	9.646	(0,10%)
Totaal	9.570.023	(100,00%)

Het totale bevolkingsaantal voor Sumatra, Banka en Onderhorigheden, Riouw en Onderhorigheden, Borneo en Onderhorigheden, Celebes, Molukse Eilanden en Onderhorigheden, Timor en Onderhorigheden, Bali en Lombok was 9.673.500, waarvan naar schatting 59.000 Chinezen (0,61%).²

De bevolkingsverhoudingen volgens de Volkstelling 1930³ waren als volgt:

	<i>Inlanders</i>	<i>Europeanen</i>	<i>Chinezen</i>	<i>Andere Vreemde Oosterlingen</i>
Nederlands-Indië	59.138.067 (97,4%)	240.417 (0,4%)	1.233.214 (2%)	115.535 (0,2%)
Java en Madoera	40.891.093 (98%)	192.571 (0,5%)	582.431 (1,4%)	52.269 (0,1%)
Buitengewesten	18.246.974 (96%)	47.846 (0,3%)	650.783 (3,4%)	63.266 (0,3%)

1. Het percentage voor Java en Madoera van 1,29% in 1850 is gebaseerd op de cijfers in het Koloniaal Verslag (KV) 1850, dat van 1,4% op de Volkstelling 1930.

2. Voor de bevolkingsaantallen in de Buitenbezittingen werd in het KV 1850 gerefereerd aan de afgeronde cijfers in het KV van 1849.

3. Ong Eng Die meldt dat bij de Volkstelling van 1920 Chinezen die wettelijk met Europeanen waren gelijkgesteld tot de Europeanen werden gerekend, terwijl zij bij de Volkstelling van 1930 weer als Chinezen werden beschouwd; Ong Eng Die, *Chinezen in Nederlandsch-Indië, sociografie van een Indonesische bevolkingsgroep*, 1943:13.

De 582.431 Chinezen op Java en Madoera waren als volgt verdeeld: West-Java 259.718, Midden-Java 130.360, de Vorstenlanden 33.864 en Oost-Java 158.589.⁴

Die vraag kan zonder aarzeling om twee redenen met ja worden beantwoord. Uit de literatuur is bekend dat de Chinezen, ondanks hun geringe aantal in Nederlands-Indië, een bijzondere plaats innamen in de koloniale economie. Door verschillende auteurs werden zij als zeer belangrijk en soms als onmisbaar voor het gouvernement beschouwd.⁵ Die positie behielden zij ook na de koloniale periode.

De tweede reden is dat wij op grond van hun wettelijke gelijkstelling met de inheemse bevolking, een eenvoudige en duidelijke rechtspositie zouden verwachten, namelijk een die gelijk of nagenoeg gelijk was aan die der inheemsen. De vele uitzonderingen en verschillen tussen beide rechtsposities logenstraffen echter deze verwachting.

Enkele constatering in vogelvlucht leren ons dat de rechtspositie der Chinezen vanwege deze uitzonderingen en verschillen geen constante noch een consequente rechtspositie was. Uit de bestaande literatuur is bijvoorbeeld reeds bekend dat in 1855 op de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen een groot deel van het Europese privaatrecht toepasselijk werd verklaard.⁶ Uitsluitend voor Chinezen volgde in 1917 een gelijke rechtspositie met Europeanen op dit rechtsgebied. Op publiekrechtelijk terrein waren de regelingen met betrekking tot het wijken- en passenstelsel vanaf 1863 uitsluitend van toepassing op de Vreemde Oosterlingen, waarvan de Chinezen het grootste deel uitmaakten. Daarnaast was er vanuit het gouvernement ook regelgeving uitsluitend bedoeld voor Chinezen. Buiten deze door het gouvernement vastgestelde wet- en regelgeving waren Chinezen tevens onderworpen aan hun eigen familie- en erfrecht. Op verschillende tijdstippen in de onderzoeksperiode kon de rechtspositie als gevolg van opgetreden wijzigingen veranderd zijn. In de meest gedifferentieerde situatie, om maar eens te noemen in 1875, waren Chinezen niet alleen aan door het wetgevend gezag uitgevaardigde wet- en regelgeving voor de inheemse bevolking onderworpen, maar tegelijkertijd ook aan de door dat gezag vastgestelde bepalingen voor Europeanen, voor Vreemde Oosterlingen (waaronder Chinezen), aan bepalingen uitsluitend voor Chinezen, en daarnaast aan hun eigen wetten, instellingen en gewoonten. Afhankelijk van het toe te passen recht vielen Chinezen onder de met dat recht samenhangende rechtspraak.

Verder besliste de Chinese Raad te Batavia in kleine zaken tussen Chinezen onderling, zoals achterstallige betalingen en andere geldkwesties en bij familie-, huwelijks- en sociale conflicten in brede zin.⁷

4. Ter vergelijking: volgens de telling van 1930 bedroeg de bevolking van Nederland 7.935.565 personen. Zie KV 1850:4, KV 1849:5, Volkstelling 1930, VII en VIII:2 en Ong Eng Die 1943:14-5.

5. Zie bijvoorbeeld W.J. Cator, *The economic position of the Chinese in the Netherlands Indies*, 1936:6-24; GG J.J. Rochussen vond Chinezen een onmisbaar element in NI, in K. Verboeket, 'De geschiedenis der Chinezen in Nederlandsch-Indië', *Koloniale Studiën* 20ste jaargang, 1936:23; zie ook noot bij 2.3.1. over de economische betekenis van de Chinezen.

6. Onder andere P.H. Fromberg, *Verspreide geschriften*, 1926:416-9; Han Swie Tian, *Bijdrage tot de kennis van het familie- en erfrecht der Chinezen in Nederlandsch-Indië*, 1936:10-5; Phoa Liong Gie, *Het recht der werkelijkheid*, 1926:8-10; J. Sibenius Trip, 'De ordonnantie van 8 december 1855, Staatsblad no. 79', *Het Regt in Nederlandsch-Indië* XXVI, 1876:65-100; J.L. Vleming Jr., *Het Chineesche zakenleven in Nederlandsch-Indië*, 1925:6-7.

7. Blussé, L., *Weddings, funerals and civil society*, in L. Blussé and Chen Menghong (ed.), *The Archives of the Kong Koan of Batavia*, 2003:20-7.

Deze zeer gedifferentieerde, om niet te zeggen gefragmenteerde rechtspositie, heeft geleid tot de volgende vier centrale vragen in dit onderzoek:

1. Wat was de rechtspositie der Chinezen in 1848 en waarom werd deze op verschillende tijdstippen in de onderzoeksperiode gewijzigd? Met deze vragen begeven wij ons op het terrein van besluitvorming en wetgevingsbeleid, hetgeen leidde tot drie vervolgvragen:
2. Waardoor werd het wetgevingsbeleid gekenmerkt?
3. Welke actoren en factoren speelden bij dat beleid een rol of waren daarbij doorslaggevend?
4. Zijn de op dat moment in Nederland geldende rechtsstatelijke beginselen toegepast op het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen en heeft dit geleid tot rechtszekerheid?

Vanwege de cruciale plaats die het wetgevingsbeleid inneemt in de beantwoording van de centrale vraag, zal in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk worden ingegaan op een aantal aspecten van wetgevingsbeleid in het algemeen en die ten aanzien van Chinezen in het bijzonder.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen vormde het archief van het ministerie van Koloniën⁸ de belangrijkste bron. Op dat departement vond immers de voorbereiding plaats van de wetgeving die op het terrein van de rijkswetgever lag, terwijl de koloniale wetgever de minister op de hoogte hield van de in Nederlands-Indië onder de bevoegdheid van de landvoogd⁹ tot stand gekomen wet- en regelgeving.¹⁰ Aan de hand van de in het archief Koloniën aanwezige correspondentie tussen minister en landvoogd, vergezeld van de begeleidende nota's en adviezen kon aldus de besluitvorming gevolgd worden. Een aantal archiefstukken uit het Arsip Nasional te Jakarta werd ons door drs Mona Lohanda ter beschikking gesteld. Hiervan werd dankbaar gebruik gemaakt.

Afgaande op het archiefmateriaal is het aandeel van de Chinezen in de besluitvorming verwaarloosbaar. In de verwachting dat aan de hand van de archiefstukken ook kon worden getoond welke reacties de wetgeving opriep of hoe die doorwerkte in het leven der Chinezen, werden wij teleurgesteld. Directe reacties in de vorm van brieven of rekesten van Chinezen, waarnaar ook in de pers en andere publicaties werd verwezen, waren in het archief Koloniën – in elk geval in de stukken met betrekking tot het besluitvormings- en wetgevingsproces – spaarzaam te vinden. Die bleken vaak in 'gefilterde' toestand het departement van Koloniën bereikt te hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een vermelding in een rapport. Mogelijk bevinden zich nog originele stukken in het Arsip Nasional te Jakarta. Met een andere mogelijkheid dient ook rekening te worden gehouden, namelijk dat rekesten, petities en dergelijke teruggestuurd werden wanneer de toon, vorm en inhoud 'onbetamelijk'

8. Ook wel genoemd het Archief Koloniën. Dit archief bevindt zich in het Nationaal Archief te Den Haag.

9. Met de landvoogd werd de gouverneur-generaal bedoeld.

10. In Nederland stelde de wetgevende macht (de Koning en de Staten Generaal gezamenlijk) algemene verordeningen in de vorm van wetten vast. Voor de Koninklijke Besluiten van de Koning als zelfstandig regelgever was de minister van Koloniën verantwoordelijk. In Indië stelde de gouverneur-generaal algemene verordeningen in de vorm van ordonnanties vast; N.S. Efthymiou, *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië: stelsels en opvattingen (1602-1942)*, 2005:267; Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië*, 1932, I:327-41.

werden gevonden.¹¹ Een eerste vorm van medezeggenschap waaraan ook Chinezen deelnamen kwam pas bij de instelling van de Volksraad als adviserend lichaam in 1918.¹² Medewetgevende bevoegdheid verkreeg die Raad bij de Indische Staatsregeling van 1927.

Het in Leiden aanwezige archief van de Chinese Raad te Batavia (notulen van de Kongkoan) – een orgaan dat toch beschouwd moet worden als de belangrijkste vertegenwoordiger van de Chinese gemeenschap in de hoofdplaats – bevat geen informatie over standpunten van de Chinese Raad in zaken betreffende het regeringsbeleid of de rechtspositie van de Chinezen. Door de assistent-resident van Batavia werden wel eens vragen gesteld over de Chinese wet en de Chinese gewoonten. Voor het overige bevatte het Kongkoan archief vooral informatie over de werkzaamheden van de Raad voor de Chinese gemeenschap en contacten met de controleur in verband tot belastinginning.¹³ De Chinese stem in pers en andere publicaties was pas vanaf het begin van de twintigste eeuw te horen.

Ook de literatuur over het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen is zeer beperkt. J. van Kan¹⁴ en F. Alting Mees¹⁵ schreven in 1927 en 1884 respectievelijk over de codificatie en het beleid met betrekking tot de handelswetgeving en de plaats der Chinezen hierin. P. H. Fromberg kreeg in 1894 de regeringsopdracht tot het ontwerpen van een regeling van het privaatrecht der Chinezen.¹⁶ In zijn geschriften liet hij zich kennen als een voorstander van een rechtvaardiger rechtstoestand der Chinezen.¹⁷ W.F. Wertheim¹⁸ tenslotte, beschreef en

11. Zie Jaarverslag 1921 betreffende de werkzaamheden van het Kantoor voor Chinese Zaken, in B.B. 2065:22 (M. Lohanda), waar gemeld werd dat petitities van arbeidersbonden om deze redenen werden getourneerd.

12. Instelling van de Volksraad bij Ned.St. 1916 no. 535, Ind.St. 1917 no. 114. De plechtige installatie vond plaats op 18 mei 1918.

13. Deze informatie werd ons verstrekt door mevrouw drs. Chen Menghong en de heer H.S. Liem. Drs. Chen verricht een onderzoek naar het Kongkoan-archief en de heer Liem is secretaris van de Stichting Kongkoan archief. De laatste verleende ons inzage in de Maleise notulen 1909-1910.

14. J. van Kan was hoogleraar te Batavia en schreef over de codificatie van 1848 en de periode voorafgaand aan de totstandkoming van St. 1855 no. 79.

15. F. Alting Mees (1819-1900), conservatief-liberaal, begon zijn Indische carrière in 1845 als advocaat te Batavia en procureur bij het Hooggerechtshof in NI en de raad van Justitie. Daarna werd hij achtereenvolgens president van de Javasche Bank (1870) en president van het HGH van NI (1873). In Nederland teruggekeerd (1876) werd hij voor ruim een jaar minister van Koloniën. Van 1882-1889 was hij lid van Raad van State. Vanaf 1889 bekleedde hij de functie van president van de Nederlandsche Handel Maatschappij, waar hij reeds vanaf 1878 Commissaris des Konings, tevens president van het College van Commissarissen was. Als advocaat in Batavia heeft hij verschillende malen de Indische regering van advies gediend betreffende de burgerlijke- en handelswetgeving en meegewerkt aan de totstandkoming van St. 1855 no. 79 (zie het hoofdstuk over de regeling voor de handel). Van zijn hand verscheen het belangrijke opstel over 'De Indische groothandel en de Chinese lijnwaadhandel', in *De Economist* 1884:117-148, 229-43 en *ENI* 1918, II:693-4 onder 'Mees'; 02.06.08 Google-'parlement en politiek' onder F. Alting Mees.

16. P.H. Fromberg (1857-1924) vervulde tussen 1883 en 1896 in zijn loopbaan als rechterlijk ambtenaar in Indië functies eerst bij de Landraden en daarna bij de raden van Justitie op Java en te Makassar. Van 1903 tot 1908 was hij lid van het HGH van NI. In 1894 werd hij belast met de regeringsopdracht tot herziening van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen. Hij was een groot kenner van het Chinese familie- en erfrecht en een warm strijder voor de Chinezen. Van zijn geschriften is vooral bekend geworden zijn in 1911 gepubliceerde essay 'De Chineesche beweging op Java', en zijn *Verspreide geschriften*.

17. Zie bijvoorbeeld P.H. Fromberg, *De Chineesche beweging op Java*, 1911.

18. W.F. Wertheim (1907-1998) werd na zijn rechtenstudie in Leiden in 1929 naar NI uitgezonden. Vanaf 1931 was hij werkzaam op de afdeling Rechtswezen en wetgeving van het departement van Justitie te Batavia. Daarnaast was hij secretaris van de redactie van het *Indisch Tijdschrift van het Recht*. In 1936 werd hij

analyseerde in 1997 in zijn artikel het wetgevingsbeleid tussen 1929 en 1932 over de eventuele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen.¹⁹

De onevenwichtigheid in het archiefmateriaal met betrekking tot de wetgever en de Chinezen, en het feit dat de antwoorden op de hoe- en waaromvragen met betrekking tot de rechtspositie der Chinezen alleen gevonden konden worden bij de wetgever omdat die de rechtspositie bepaalde, betekent dat wetgevingsbeleid en besluitvormingsprocessen, en aldus het perspectief van de koloniale overheid, een zeer grote plaats innemen in dit onderzoek, en dat het perspectief van de Chinese bevolking zelf onderbelicht blijft. Met de achtergrondschets in dit hoofdstuk, de detaillering en de concretisering is getracht enigszins aan deze onevenwichtigheid en aan de eenzijdigheid in het archiefmateriaal tegemoet te komen.

1.2 Het onderzoek

Het onderzoek strekte zich uit over meerdere, voor de rechtspositie der Chinezen belangrijke, rechtsgebieden. Over vier hiervan, een deel van het privaatrecht, een deel van het strafrecht (de politierechtspraak), het onder het publiekrecht vallende wijk- en passenstelsel en het onderwijs waren reeds eerder dissertaties verschenen.²⁰ Besluitvorming en wetgevingsbeleid hadden geen deel uitgemaakt van de vraagstelling in de eerste drie dissertaties, noch was er gebruik gemaakt van archiefmateriaal: redenen om deze onderwerpen ook in ons onderzoek op te nemen. Govaars-Tjia heeft in haar dissertatie niet alleen het onderwijs voor de Chinezen in de koloniale periode uitputtend behandeld, maar daarbij ook het archief Koloniën als een belangrijke bron gebruikt. Hoe belangrijk de plaats van het onderwijs ook was in het geheel van het emancipatie-streven der Chinezen, in het bijzonder in het eerste decennium van de twintigste eeuw, wij menen voor ons onderzoek te kunnen volstaan met waar nodig naar deze dissertatie te verwijzen. Andere onderwerpen van ons onderzoek die rechtstreeks verband hielden met de rechtspositie van de Chinezen waren het ontstaan van het dualisme in de wet, het Nederlands onderdaanschap, het strafrecht en de pogingen tot collectieve gelijkstelling met Europeanen. Een afzonderlijk hoofdstuk werd gewijd aan de individuele gelijkstelling.

Voor de volgorde van de hoofdstukken streefden wij een zekere chronologie na. Op het ontstaan van het dualisme in de wet in 1848 (Hoofdstuk I) volgde de toepasselijkverklaring van het Europese handelsrecht op de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen bij St. 1855 no. 79 (Hoofdstuk II). Met de pogingen tot regeling van het andere deel van het privaatrecht, het familie- en erfrecht der Chinezen (Hoofdstuk III) werd na de totstandkoming van dat

benoemd tot hoogleraar aan de Rechtshogeschool te Batavia. Hij was in Indië lid van verschillende commissies waarvan de meest bekende de commissie Visman was. Na internering in Japanse gevangenschap keerde hij in Nederland terug. Zijn zicht op de koloniale maatschappij was inmiddels veranderd, hij was voorstander geworden van de verzelfstandiging van Indonesië en had de overstap van jurist naar socioloog gemaakt om meer geëngageerd maatschappelijke veranderingen te kunnen bewerkstelligen. Van 1947-1972 was hij hoogleraar moderne geschiedenis en sociologie van Indonesië (later uitgebreid tot Zuid- en Zuidoost Azië, waarbij ook China) aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Hij koos openlijk partij tegen het Indonesiëbeleid van Nederland. 02.06.08 Google: Archief W.F. Wertheim, biografie.

19. W.F. Wertheim, *De status van de Chinezen in vooroorlogs Nederlands-Indië*, 1997.

20. Han Swie Tian 1936; M. van Blerkom, *De ontwikkeling van de politie-rechtspraak in Nederlandsch-Indië*, 1916; W. Brokx, *Het recht tot wonen en tot reizen in Nederlandsch-Indië*, 1925; M.T.N. Govaars-Tjia, *Hollands onderwijs in een koloniale samenleving*, 1999.

staatsblad begonnen. Dat hoofdstuk eindigde in 1917 met de volledige toepasselijkverklaring van het Europese privaatrecht op de Chinezen.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw werd de rechtspositie vastgeknoopt aan het streven der Chinezen naar gelijkstelling met Europeanen, zowel individueel als collectief. De mogelijkheid tot individuele gelijkstelling (Hoofdstuk IV) werd door Chinezen pas vanaf 1894 benut nadat het geloofscriterium officieel werd losgelaten. Bij de hoofdstukken over het passen- en wijkenstelsel en het Nederlands onderdaanschap lag de aanzet voor respectievelijk de hervorming en de nieuwe wet in het laatste decennium van de negentiende eeuw. Het zwaartepunt in het besluitvormingsproces kwam pas na de eeuwwisseling. De opheffing van het passen- en wijkenstelsel kreeg haar beslag tussen 1910 en 1919 (Hoofdstuk V), de Wet op het Nederlands onderdaanschap kwam in 1910 tot stand (Hoofdstuk VI). De pogingen tot volledige gelijkstelling met Europeanen, onder andere door herziening van het strafprocesrecht, zijn het onderwerp van het laatste hoofdstuk (Hoofdstuk VII).

In het archief van het ministerie van Koloniën werd voor elk onderwerp zoveel mogelijk een ononderbroken keten van verbalen bijeen gezocht, waarin de besluitvorming stap voor stap kon worden gevolgd. Naast het literatuuronderzoek werd voor het onderzoek naar de individuele gelijkstelling incidenteel gebruik gemaakt van ‘oral history’.

1.3 **Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen**

Aan het begin van de onderzoeksperiode kende de wet een tweedeling van de bevolking in Europeanen en Inlanders. Deze twee hoofdgroepen hadden elk hun eigen sub-groep: de met hen gelijkgestelden, de personen die onder het voor de hoofdgroepen geldende recht en de voor de hoofdgroepen bedoelde rechtspraak vielen. Tot de met Inlanders gelijkgestelden behoorden naast Chinezen ook Arabieren en Moren en zij die ‘Mohammedanen²¹ of heidenen’ waren. Van de met Inlanders gelijkgestelden maakten Chinezen de grootste bevolkingsgroep uit. Vanaf 1920 werd de bevolking niet meer verdeeld naar landaard, maar gerangschikt naar hun onderwerping aan de bepalingen voor Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen. De wettelijke tweedeling had plaatsgemaakt voor een driedeling.

Wie gerekend werden tot de Europeanen of Inlanders werd in de wet niet nader gedefinieerd. Omschrijving werd bij de totstandkoming van het RR van 1854 niet nodig geacht, omdat de verdeling in Europeanen en Inlanders nooit tot onzekerheid aanleiding had gegeven. Afkomst en landaard waren de vanzelfsprekende criteria. Tot de Europeanen werd in het algemeen gerekend de blanke in Europa geboren bevolking en hun afstammelingen. Kinderen van een Europese vader en Inlandse moeder behoorden, indien zij door de vader op wettige wijze waren erkend, tot de groep der Europeanen. Nederlanders noemden zichzelf Europeanen. Inlanders waren zij die behoorden tot de inheemse bevolking van de In-

21. In de wet werden Mohammedanen soms met de verouderde benaming Mahomedanen (Van Dale 1992) aangeduid. De term ‘Mahomedanen’ vindt men bijvoorbeeld in de Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië (St. 1847 no. 23). De woorden Islam, moslim of hun afgeleiden kwamen wij in ons onderzoek niet tegen.

dische archipel.²² Ondanks zijn pejoratieve betekenis zullen wij de term ‘Inlanders’ bij dit onderzoek blijven gebruiken. Het consequente gebruik van het woord ‘Inlanders’ voor de inheemse bevolking in wet- en regelgeving, in regeringsstukken en in publicaties, liet ons geen andere keuze. Ook zijn de woorden ‘Inlands’ en ‘inheems’ niet altijd inwisselbaar. Zij dekken elkaar niet steeds geheel. Met Inlandse rechtbank wordt bijvoorbeeld bedoeld de Landraad, de door het gouvernement ingestelde rechtbank voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden. De inheemse rechtbank is de door de inheemse bevolking zelf ingestelde rechtbank. Deze verschillen gelden ook voor Inlandse rechtspraak en inheemse rechtspraak.²³

De term ‘Indonesiër’ werd voor het eerst in 1893 door C. Snouck Hurgronje gebruikt. Een voorstel in 1922 om de termen ‘Indonesië’ en ‘Indonesiërs’ officieel te maken, liep op niets uit.²⁴ Door de Indonesische nationalistische beweging werd gestreefd naar het gebruik van de woorden ‘Indonesië’ en ‘Indonesiër’.²⁵ In 1940 werd in de Volksraad door het volksraadlid Thamrin een motie ingediend om in wetten, ordonnanties en andere officiële stukken de woorden ‘Inlander’ en ‘Inlands’ te vervangen door ‘Indonesiër’ en ‘Indonesisch’.²⁶ Hierop had de regering in een rondschrijven van oktober 1940 te kennen gegeven deze als denigrerend gevoelde benamingen te willen vervangen door ‘inheemsen’ en ‘inheems’ of ‘Indonesiër’ en ‘Indonesisch’. Ook in de commissie Visman werd dit onderwerp besproken. Er zou gezocht worden naar een ‘niet als stuitend gevoeld equivalent’ van deze termen.²⁷

Onder Vreemde Oosterlingen vielen de bevolkingsgroepen die krachtens Art. 109 RR 1854 met Inlanders waren gelijkgesteld: ‘Arabieren, Mooren, Chineezers en allen die Mohammedanen of heidenen zijn’. Het is in onbruik geraakt om onder Vreemde Oosterlingen slechts te verstaan zij die ingezetenen van Nederlands-Indië waren, en niet-ingezetenen te bestempelen als oosterse vreemdelingen.²⁸ Eveneens geldt dit voor het gebruik van de term Vreemde Oosterlingen voor overwalse Inlanders (Inlanders van een ander eiland of van een ander gewest).²⁹ Hekmeyer paste de term Vreemde Oosterling ook toe op een ‘Inlander van enig, niet aan het Nederlandsche gezag onderworpen deel van de Indische archipel, die zich in de Nederlandsche bezittingen gaat vestigen’.³⁰ St. 1855 no. 79 Art. 9 rangschikte onder

22. Kleintjes 1932, I:105, 109; J. de Louter, *Handboek van het staats- en administratiefrecht van Nederlandsch-Indië*, 1914:132-5; C.W. Margadant, *Het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië*, 1897, III:265-7; *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië* (hierna afgekort tot *ENI*) 1917, I:695, onder Europeanen.

23. Zie ook de discussie in de commissie Visman over de vervanging van het woord Inlands in samengestelde woorden, in Verslag commissie Visman II:145-6.

24. Snouck Hurgronje gebruikte het woord ‘Indonesiërs’ voor de inheemse bevolking van NI in zijn boek ‘De Atjehers, 1893-1894’; het voorstel kwam van prof. Oppenheim in zijn in mei 1922 verschenen ‘Proeve van eene staatsregeling voor NI’; *ENI* 1927, V:216.

25. Ook Chinezen die sympathiseerden met de Indonesische nationale beweging gebruikten deze termen; L. Suryadinata, *Peranakan Chinese Politics 1917-1942*, 1981:58, *Peranakan’s search for national identity*, 1993:66-7.

26. Motie Thamrin in VR zitting 1939-1940, zie Verslag commissie Visman I:110, noot 2. De motie werd aangehouden in afwachting van een beraadslaging over staatkundige hervormingen.

27. Verslag commissie Visman II:145. Het rondschrijven was van 10.10.1940-24x/Kab.

28. Dit onderscheid werd in 1865 door MvK I.D. Fransen van de Putte aanbevolen, zie rapport Fokkens van 01.03.1894:117-8.

29. *ENI* 1921, IV:636-7.

30. F.C. Hekmeyer, *De rechtstoestand van Inlandsche Christenen in Nederlandsch-Indië*, 1892:3.

Vreemde Oosterlingen ook ‘alle Inlanders, landzaten of inboorlingen van den Nederlandsch Indischen Archipel, die zich buiten het gewest, van waar zij oorspronkelijk afkomstig zijn ophouden, buiten de leiding van de plaatselijke hoofden der inheemsche bevolking, en zonder zich met haar te hebben vermengd’. Bij St. 1912 no. 451 werd van deze omschrijving teruggekomen. Vreemde Oosterlingen waren krachtens dat staatsblad de bij Art. 109 RR met Inlanders gelijkgestelde personen die niet behoorden tot de inheemse bevolking van Nederlands-Indië.³¹ Wij houden ons aan deze algemeen geaccepteerde omschrijving.

1.4 **Chinezen in Nederlands-Indië**

De Chinese bevolking in Nederlands-Indië vormde geen homogene groep. Vanuit de verschillende provincies in China hadden immigranten zich gevoegd bij hun clan- of stamgenoten in die delen van Nederlands-Indië waar deze zich gevestigd hadden. Van de vier belangrijkste Chinese stamgroepen in Indië (Hokkians, Hakkas, Kwongfoes en Tio-Tjoes), vormden de Hokkians (uit de provincie Fukien) in 1930 de grootste groep vanwege het grote aantal peranakans. Op Java en Madoera maakten Hokkian's 65,18% uit van de Chinezen aldaar; het aantal in Indië geborenen bedroeg 79,2% van de Hokkianmannen en 93,9% van de Hokkianvrouwen.³²

Een ander onderscheid tussen de Chinezen onderling was hun band met Indië als gastland of als geboorteland. De sin-khe'hs/singkehs (letterlijk ‘nieuwe gasten’) of totok-Chinezen waren de volbloed Chinezen, die in China waren geboren en vervolgens naar Indië waren geëmigreerd. Daartegenover stonden de peranakan Chinezen ook wel ‘peranakans’³³ genoemd. Zij waren de in Nederlands-Indië uit verbintenissen met ‘zuiver inlandsche vrouwen’ of ‘uit vrouwen van gemengd Chineesch en inlandsch bloed’ geboren Chinezen.³⁴ De peranakan Chinezen waren soms reeds vele generaties in Indië gevestigd. Peranakans en singkehs werden vaak gescheiden door een taalbarrière, omdat de peranakans meestal geen Chinees meer spraken en de singkehs het Maleis met Chinese invloeden (Bahasa Melajoe Tionghoa) van de peranakans niet machtig waren.³⁵

Met betrekking tot de rechtspositie der Chinezen rijst de vraag wie ‘de’ Chinezen waren tot wie het wetgevingsbeleid zich richtte. Waren dat alle Chinezen in Nederlands-Indië zonder onderscheid en zo nee, wat bepaalde het onderscheid? De meningen lopen uiteen over welk artikel van het Regeringsreglement de rechtspositie beheerste. Volgens De Louter vormde het ingezetenschap de grondslag van de meeste rechten en plichten die op de bewoners van Nederlandsch-Indië rustten. Dat ingezetenschap werd verworven door geboorte of vestiging, het laatste na verkrijging van een schriftelijke vergunning tot vestiging

31. De definitie van Vreemde Oosterlingen bij St. 1855 no. 79 werd ook, aangepast aan de lokale situatie, gebruikt bij de toepasselijkverklaring (tussen 1874 en 1907) van St. 1855 no. 79 in de Buitenbezittingen. Die definitie werd ook voor die gebieden bij St. 1912 no. 452 teruggebracht tot de definitie van Vreemde Oosterlingen bij Art. 109 RR.

32. Ong Eng Die 1943:30-1.

33. ‘Peranakan’, een afgeleide van het woord ‘anak’ = kind. Peranakan volgens de *Kamus praktis*, (1982:148): Indo-Europeaan, Indo-Chinees; volgens het *Indonesisch-Nederlands woordenboek* van Teeuw (1996): halfbloed. In het tegenwoordige spraakgebruik wordt ‘peranakan’ vertaald als ‘kind van het land’, waarbij met het land Indonesië wordt bedoeld.

34. *ENI* 1917, 1:480.

35. Suryadinata 1981:xiv.

van de gouverneur-generaal (Artt. 105, 106 RR).³⁶ Kleintjes daarentegen meent dat tot 1920 de verdeling naar landaard bepalend was voor de rechtspositie. Expliciet zegt hij dat tot 1920 de ‘personen, op wie de Indische wetgeving moest worden toegepast – onverschillig of zij Nederlandsche onderdanen of vreemdelingen, ingezetenen of niet-ingezetenen van Indië waren – in vier groepen’ waren verdeeld. Die vier groepen waren 1. Europeanen; 2. de met Europeanen gelijkgestelden; 3. Inlanders; 4. de met Inlanders gelijkgestelden.³⁷ Hij verwijst aldus naar Art. 109 RR en het landaardcriterium. Gezien de kracht van dat laatste criterium, zoals dat in dit onderzoek naar voren is gekomen, verdient de zienswijze van Kleintjes naar onze mening de voorkeur.

Uit het onderzoek is gebleken dat men bij het wetgevingsbeleid soms een bepaalde groep of bepaalde groepen onder ‘de’ Chinezen in Nederlands-Indië beoogde. Die groepen hadden voor het gouvernement een eigen betekenis. Afhankelijk van het rechtsgebied waarop het wetgevingsbeleid zich afspeelde, konden deze groepen wisselen. Daarnaast liep in het algemeen het onderscheid tussen die groepen langs geografische, economische en sociale lijnen. De geografische scheidslijn werd getrokken tussen Java en Madoera aan de ene kant en de Buitenbezittingen aan de andere kant.

Het Nederlandse belang in de Buitenbezittingen³⁸ bestond aanvankelijk alleen uit de Molukken en andere specerij-eilanden en een aantal handelsposten op de andere eilanden. Met het brengen van de Buitenbezittingen onder Nederlands gezag werd pas eind negentiende eeuw begonnen. In de kustplaatsen van Sumatra, Bangka en Billiton hielden Chinezen zich vooral bezig met de handel en visvangst. Vanaf 1870 stilden Chinezen uit China als contractkoelies op Sumatra de honger van de Europese cultures en de tinmijnen naar arbeidskrachten. In Borneo hielden zij zich voornamelijk bezig met de goudwinning en het landbouwbedrijf.³⁹

Op zich waren de Chinezen in de Buitenbezittingen factoren waarmee in het algemene en economische beleid meer of minder rekening moest worden gehouden. Voor de rechtspositie en het daarmee samenhangende wetgevingsbeleid echter stond de betekenis van de Chinezen, eerst economisch en later ook politiek, centraal voor de koloniale wetgever.⁴⁰ Java was niet alleen het centrum van bestuur, maar het Cultuurstelsel en de pacht maakten dat het in de negentiende eeuw ook de grootste bron van inkomsten voor het gouvernement vormde. In de twintigste eeuw vonden belangrijke politieke ontwikkelingen plaats onder de Chinezen die ook gevolgen hadden voor hun rechtspositie op Java. Java en in het bijzonder de hoofdplaatsen Batavia, Semarang en Soerabaia, schreef Suryadinata, vormden ook voor de Chinezen het culturele en politieke centrum.⁴¹

Belangrijk was de betekenis van de Chinezen op economisch terrein. Het wetgevingsbeleid richtte zich hier op groepen Chinezen die actief waren in een of meer sectoren van de

36. De Louter 1914:127-28.

37. Kleintjes 1932, I:105.

38. Met de Buitenbezittingen wordt in het spraakgebruik en meermalen ook in wetboeken en staatsblad bedoeld alle eilanden van de Indische archipel onder Nederlands gezag, met uitzondering van Java en Madoera, *ENI* 1917, I:419.

39. Ong Eng Die 1943:13-5.

40. Zie verder in dit hoofdstuk bij de betekenis van de Chinezen voor het gouvernement onder paragraaf 2.3.

41. Suryadinata 1981:xv.

economie. In de regeling voor de handel ging het voornamelijk om Chinezen in de tussenhandel, terwijl men bij de regeling van het erfrecht voor de Chinezen de vermogende landeigenaren voor ogen had. Bij de uitvoering van het wijken- en passenstelsel moest rekening worden gehouden met de pacht, waarbij zowel de Chinese elite als de ‘gewone’ Chinezen bij de uitvoering van de pachtorganisatie waren betrokken.

Ook de sociale positie speelde een rol. Bij het toekennen van individuele gelijkstelling met Europeanen werd bijvoorbeeld geselecteerd naar ontwikkeling, hetgeen erop neerkwam dat de Chinese elite gemakkelijker en de minder ontwikkelde Chinezen moeilijker voor gelijkstelling in aanmerking kwamen. Voor de Chinese elite werden soms ook uitzonderingen gemaakt die een verbetering betekenden voor hun rechtspositie.⁴²

Tenslotte was het in Indië geboren zijn later een vereiste in de Wet op het Nederlands onderdaanschap.

Voor het wetgevingsbeleid in het algemeen kunnen wij, uitgaande van de zienswijze van Kleintjes, ‘de’ Chinezen omschrijven als alle Chinezen (ook niet-ingezetenen) in Nederlands-Indië. Afhankelijk van een specifiek rechtsgebied, kon men in het wetgevingsbeleid een bepaalde groep Chinezen beogen. Waren wijzigingen echter tot stand gekomen, dan waren die van toepassing op alle Chinezen in Nederlands-Indië. De inwerkingtreding kon direct voor geheel Nederlands-Indië plaats hebben, of eerst gelden op Java en Madoera en pas later in de Buitenbezittingen, wanneer bijvoorbeeld voor de praktische consequenties (zoals voldoende geldmiddelen en voldoende rechterlijk personeel) van die wetswijziging een oplossing was gevonden.⁴³

1.5 De onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode vangt aan met het jaar 1848. In dat jaar werd de bij St. 1847 no. 23 afgekondigde nieuwe Nederlands-Indische wetgeving ingevoerd. Het was het sluitstuk van de codificatiearbeid voor Nederlands-Indië, waarmee in 1830 een begin was gemaakt. Het Oud-Hollandse en het Romeinse recht werden afgeschaft en het Nederlandse recht, aangepast aan de Indische situatie, trad op 1 mei 1848 in werking. Met de systematische ordening en vastlegging van het recht en de rechtspraak voor de bevolking van Nederlands-Indië en met het instellen van de daarmee samenhangende rechterlijke organisatie, deed het beginsel van de rechtsstaat zijn intrede in Nederlands-Indië. Het wetgevingsbeleid kon aldus, rekening houdend met de recente geboorte van de rechtsstaat en daarmee zijn onvolkomenheid, aan een aantal fundamentele rechtsstatelijke beginselen worden getoetst. De gebondenheid aan de wet, ook van het gouvernement, en daarmee de rechtszekerheid voor de bevolking stonden hierbij voorop.

In de Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlands-Indië van 1848 (St. 1847 no. 23), waarin de beginselen van het rechtstelsel waren opgenomen, werd de bevolking in twee hoofdgroepen verdeeld: Europeanen en Inlanders. Deze verdeling berustte naast het verschil in ras ook op het verschil in godsdienst. Elke hoofdgroep – met haar eigen subgroep, de met de hoofdgroep gelijkgestelden – was onderworpen aan een afzonderlijk

42. Zie hoofdstuk V: Grieven.

43. Zie bijvoorbeeld de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79.

rechtssysteem met een eigen recht en rechtspraak. Dit dualisme⁴⁴ in de wet werd in 1854 in het Regeringsreglement, dat beschouwd werd als de grondwet van Nederlands-Indië, in Art. 109 verankerd. Vijfendertig jaar later, in 1899, werd Art. 109 RR gewijzigd in wat daarna de geschiedenis in zou gaan als de ‘Japannerwet’. Japanners werden in het gewijzigde Art. 109 RR, met terzijdeschuiving van het ras- en geloofscriterium, gelijkgesteld met Europeanen. Bij de daarna volgende wijziging van Art. 109 RR in 1906 (in werking getreden in 1920) maakte de verdeling in twee hoofdgroepen plaats voor een verdeling in drie bevolkingsgroepen: Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen. Het onderscheid naar geloof was uit de redactie van Art. 109 RR verdwenen en vervangen door de zinsnede dat op deze bevolkingsgroepen de voor hen gemaakte bepalingen dienden te worden toegepast. Tegelijkertijd deed een nieuw criterium voor gelijkstelling zijn intrede, namelijk het familierecht criterium. Dit hield in dat aan de bepalingen voor Europeanen waren onderworpen: Nederlanders en zij die afkomstig waren uit Europa, Japanners, en alle van elders afkomstige personen die in hun land onderworpen waren aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandse.⁴⁵ In 1925 ging dit Art. 109 RR ongewijzigd over in Art. 163 van de Indische Staatsregeling. Met de inval van Japan en vervolgens de capitulatie van het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) kwam op 8 maart 1942 een einde aan het Nederlands gezag en daarmee ook aan de onderzoeksperiode.⁴⁶

1.6 Een andere periodisering

In de algemene literatuur wordt de onderzoeksperiode 1848-1942 onderverdeeld in vier perioden, die van het Cultuurstelsel (1830-1870), gevolgd door de Liberale periode (1870-1900), de periode van de Ethische politiek (1900-1920) en als laatste de Conservatieve periode⁴⁷ of de periode van het opkomend Indonesisch nationalisme (1920-1942). Deze verdeling werd sterk bepaald door het algemene gouvernementsbeleid ten aanzien van de inheemse en Europese bevolking. Het Cultuurstelsel was bedoeld om de inheemse bevolking tot grote bijdragen aan de schatkist te brengen; Chinezen werden voor dat stelsel niet ingeschakeld. De Liberale periode was de periode van het Europese particulier initiatief, het aandeel van de Chinezen daarin was de aanvoer van Chinese koelies om te voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten. De Ethische politiek daarna was bedoeld om de algemene situatie van de inheemse bevolking te verbeteren. In dat beleid werden Chinezen aanvankelijk als een bedreiging voor het welzijn en de welvaart van die bevolking gezien. In de periode van het Indonesisch nationalisme, een kwestie van binnenlandse politiek, werd het gouvernementsbeleid ten aanzien van de Chinezen sterk beïnvloed en soms mede bepaald

44. Het naast elkaar aanwezig zijn van twee rechts- en wetsstelsels.

45. Zie voor het ras- en geloofscriterium Hoofdstuk I, voor het familierechtscriterium Hoofdstuk VII, voor de gelijkstelling in 1899 van Japanners met Europeanen P. Tjiok-Liem, ‘Feiten en ficties bij het ontstaan van de Japannerwet’, *RM Themis* 2005/4:92-208. Zie voor de tekst van de Artt. 109 RR de bijlage Wetsartikelen.

46. Na de Japanse bezetting bleek een terugkeer naar de oude toestand onmogelijk door het uitroepen van de onafhankelijkheid van Indonesië op 17 augustus 1945, op 27 december 1949 gevolgd door de soevereiniteitsoverdracht.

47. J. van Goor, *De Nederlandse koloniën, geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975*, 1975:270; J.J.P. de Jong, *De waaier van het fortuin*, 1999:482-7.

door de buitenlandse politiek en de ontwikkelingen in het buitenland, in het bijzonder in China.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat ten aanzien van de Chinezen steeds een afzonderlijk beleid werd gevoerd, dat bovendien door geheel andere factoren werd bepaald. Die factoren hielden in de negentiende eeuw vooral verband met de bijzondere plaats en functie van de Chinezen in de koloniale economie en in de twintigste eeuw behalve met hun streven naar een betere rechtspositie ook met de buitenlandse politiek ten aanzien van het opkomend China. Vanwege die positie en de specifieke ontwikkelingen werden Chinezen beschouwd en behandeld als een aparte bevolkingsgroep, voor wie een afzonderlijk wetgevingsbeleid werd gevoerd. Er valt dus veel voor te zeggen om voor het wetgevingsbeleid ten aanzien van hun rechtspositie, een andere periodisering voor te stellen. Eén die aansluit op dat beleid, op de bijzondere verhouding tussen gouvernement en Chinezen, op de ontwikkelingen in de Chinese maatschappij in Indië en de ontwikkelingen in China.

In onze periodisering valt de onderzoeksperiode in drie delen uiteen: 1. de post-VOC of economische periode van 1848-1894; 2. de tussen- of overgangperiode van 1894-1906 en 3. de emancipatoire of politieke periode (1906-1942).

1. 1848-1894: de post-VOC periode of de economische periode. De overgang van de VOC periode naar de koloniale staat leek weinig of geen gevolgen te hebben voor de positie der Chinezen. Structuren die uit de beginjaren van de Compagnie stamden werden voortgezet, zoals de bestuursstructuur met het instituut der Chinese officieren en de Chinese Raad en de Boedelkamers voor Chinese nalatenschappen. Hetzelfde was het geval met de economische structuren waarin de functie der Chinezen voor het gouvernement tot uiting kwam. Chinezen vervulden de belangrijke rol van intermediair in de handel en de pacht, als geldschietter van de bevolking, en indien nodig als financier van het gouvernement, namelijk wanneer de laatste in geldnood verkeerde en besloot grote stukken land te verkopen. Vanwege de eeuwenlange verwevenheid van economische en bestuurlijke belangen van gouvernement en Chinezen was er sprake van een bijzondere verhouding tussen hen. Pas in het laatste decennium van de negentiende eeuw kwam hieraan een einde door de opheffing van de pacht. Een periode werd afgesloten. Aan dit omslagpunt moet veel betekenis worden toegekend vanwege de ingrijpende gevolgen voor de Chinese samenleving.⁴⁸
2. 1894-1906: de overgangperiode. Na de vervanging van de opiumpacht door de opiumregie volgde de opheffing van andere pachten. De nieuwe situatie, zonder economische banden, en daarmee samenhangende belangen tussen het gouvernement en de Chinezen, leidde aan beide zijden tot een heroriëntatie op de eigen posities. Voor het gouvernement begon na de pacht het 'Chinezenvraagstuk' ook wel aangeduid als de 'Chinese kwestie' of het Vreemde Oosterlingen vraagstuk. Het Chinezenvraagstuk was een politiek vraagstuk dat tot 1906 gezien werd als een vraagstuk aangaande de verhouding tussen Chinezen en inheemse bevolking. Chinezen zouden een bedreiging en gevaar vormen voor de welvaart en het welzijn van de inheemse bevolking. Het paste geheel in de ethische koers van die jaren, die in 1901 als 'Ethische politiek' officieel regeringsbeleid werd. De vraag op welke wijze de inheemse bevolking tegen de Chinezen kon worden beschermd leidde onder andere tot een strengere toepassing van het passen- en wijkenstelsel. Aan Chinese zijde ontstond in 1900 de Chinese beweging. Die ontwikkelde zich al snel van een eman-

48. Zie verder par. 2.3: De betekenis van de Chinezen voor het gouvernement.

cipatoire tot een politieke beweging. Vanaf 1906 ontleende het Chinezenvraagstuk zijn problematiek aan de emancipatie der Chinezen in Nederlands-Indië in samenhang met de bemoeienissen van China met zijn Chinese onderdanen in Indië. De bakens moesten worden verzet.

3. 1906-1942: de emancipatoir-politieke periode. Nieuwe ontwikkelingen op politiek terrein in binnen- en buitenland dwongen vanaf 1906 de regering tot een omslag in het denken en tot een ander beleid. Niet langer stond in dat beleid de economische functie der Chinezen voorop, maar hun initiatieven op emancipatoir en politiek terrein. Om de Chinese beweging en haar verlangens naar een betere rechtspositie kon men niet meer heen. Ook werd China, mede vanwege diens op handen zijnde wetgeving op westerse leest, een macht waarmee rekening moest worden gehouden. Het wetgevingsbeleid in deze periode werd in sterke mate beïnvloed en bepaald door politieke en juridische factoren.

1.7 Spelling

Bij het hanteren van geografische en andere namen worden die welke gangbaar waren in de onderzoeksperiode aangehouden, zoals Batavia voor Jakarta, Madoera voor Madura, en Nederlandsch-Indië of Indië voor Indonesië. Hetzelfde geldt voor de geromaniseerde namen van Chinezen. De gewoonte om Chinese namen voluit te schrijven en aan te vangen met de familienaam wordt zoveel mogelijk gehandhaafd. Bij de naam Phoa Liong Gie is aldus Phoa en niet Gie de familienaam. In verkorte vorm zal alleen Phoa worden gebruikt.

2. ASPECTEN VAN HET WETGEVINGSBELEID

2.1 Over wetgevingstheorieën en frames

2.1.1 *De wetgever en zijn plaats in wetgevingstheorieën*

De rechtspositie der Chinezen werd bepaald door de door de wetgever uitgevaardigde wetten en ordonnanties. Tot 16 mei 1927, toen de Volksraad in Nederlands-Indië ook medewetgevende bevoegdheden kreeg, en Chinezen door hun vertegenwoordiging in die Raad enige medezeggenschap kregen, werd de rechtspositie der Chinezen bepaald door de wetgevende macht in Nederland (de Kroon en de Staten Generaal gezamenlijk) en de wetgevende macht in Nederlands-Indië (de gouverneur-generaal). Aan de wetgever in Nederland was de regeling van onder andere het regeringsreglement uitdrukkelijk opgedragen.⁴⁹ Dat reglement met de daarin op te nemen algemene beginselen moest een soort grondwet voor de koloniën worden.⁵⁰ Van de door het wetgevend gezag in Nederland vastgestelde wetten

49. De grondwet van 1848 legde bij Art. 59 aan de wetgevende macht de uitdrukkelijke verplichting op om drie onderwerpen te regelen: de regeringsreglementen, het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen. Daarnaast werd hij bevoegd verklaard wetten te maken voor de kolonie, zodra de behoefte daaraan zou blijken te bestaan; Kleintjes 1932, I:327; Efthymiou 2005:258, 266-7.

50. Daarnaast kende de grondwet aan de kroon ruime regelingsbevoegdheid toe ten aanzien van de koloniën en gaf aan de algemene verordeningen van de kroon de naam van 'koninklijke besluiten'. Van deze

waren voor de rechtspositie der Chinezen vooral van belang de Artt. 73, 75 en 109 van de regeringsreglementen van 1854 en volgende, de nationaliteitswetten waarvan in het bijzonder de Wet op het Nederlanderschap bij Ned.St. 1892 no. 268 en tenslotte de Wet op het Nederlands onderdaanschap bij Ned.St. 1910 no. 55.

De regelingsbevoegdheid in Nederlands-Indië berustte bij de gouverneur-generaal. Hij mocht bij ordonnantie regelen wat niet door de wetgevende macht of door de kroon reeds geregeld was of geregeld moest worden, of waartoe hij geen machtiging van de kroon nodig had.⁵¹ Aan de vereiste medewerking van de kroon heeft, aldus Kleintjes, de gouverneur-generaal zich in de praktijk niet altijd gehouden. Het regeringsreglement gebod de gouverneur-generaal voor de totstandkoming van ordonnanties de overeenstemming met de Raad van Indië (Art. 29 RR),⁵² later verplichtte de Indische Staatsregeling de landvoogd ook de Volksraad te raadplegen.⁵³ Bij de totstandkoming van de rechtspositie der Chinezen waren aldus de rol van de koloniale wetgever in het wetgevingsproces en zijn wetgevingsbeleid belangrijke factoren.

Drie van de vijf door J.M. Otto et al. beschreven wetgevings theorieën met betrekking tot het wetgevingsproces lijken ons het meest geschikt voor de vraag of zij van toepassing kunnen zijn op een koloniale situatie.⁵⁴ De eerste is het top-down proces van de ‘synoptic policy-phases’ theorie, de tweede de bottom-up benadering van de ‘agenda-building’ theorie en de derde de ‘bureau-political’ theorie. De ‘synoptic policy-phases’ theorie ziet het proces van wetgeving als een goed georganiseerd en goed geleid proces van bindende besluitvorming dat erop gericht is richting te geven aan de wet, daarbij gebruikmakend van de adviezen waarvan de wetgever door of via de daartoe geëigende organen wordt voorzien. In deze theorie wordt uitgegaan van het ideale raamwerk van trias politica en bureaucratische neutraliteit, tezamen met een element van de ‘bureau-political’ theorie. Het wetgevingsproces, de formele actoren, het te volgen traject, de wettelijke procedures en normen, vormen nuttige referentiepunten.⁵⁵

De ‘agenda-building’ theorie daarentegen, kan het best gekarakteriseerd worden als een bottom-up benadering. Wetgeving wordt in deze theorie gezien als een proces binnen de

bevoegdheid op wetgevend gebied heeft de kroon een groot gebruik gemaakt. Tal van regelingen betreffende materies voor het moederland bij de wet geregeld, zijn voor Indië door de kroon gegeven, zoals bijvoorbeeld de algemene bepalingen van wetgeving, het BW, het WvK en het Reglement RO bij St. 1847 no. 23; Kleintjes 1932, I:336-7.

51. Efthymiou 2005:269.

52. Kleintjes 1932, I:340. Efthymiou (2005:272) is van mening dat de vereiste overeenstemming de Raad geen mede-verordenende bevoegdheden geeft, maar veeleer de bevoegdheid om een bindend advies te geven inzake de door de GG vast te stellen ordonnanties. Bij het uitblijven van overeenstemming gaat de regelgevende bevoegdheid naar de Kroon. Zie ook in dit hoofdstuk: De gouverneur-generaal en het ambtelijk apparaat, de Raad van Indië.

53. Efthymiou 2005:420-1.

54. J.M. Otto, W.S.R. Stoter en J. Arnscheidt, ‘Using legislative theory to improve law and development projects’, *RegelMaat* 2004/4:121-8. Het artikel bespreekt het nut van wetgevingstheorie voor ontwikkelings- en transitielanden en noemt vijf wetgevingstheorieën. De ‘synoptic policy-phases theory’, de ‘agenda-building theory’, ‘Allott’s theory of elite ideology’ (arrogante politieke elites in tal van ontwikkelingslanden hebben geprobeerd met ambitieuze wetgeving, zonder participatie van het volk, hun minder ontwikkelde samenlevingen te transformeren), the ‘bureau-political theory’ en ‘Snellen’s theory of four rationalities’ (regeringsbeleid bestaat uit vier denkrichtingen – politiek, recht, economie en wetenschap – die hun eigen logica hebben en tegelijkertijd autonoom zijn en met elkaar verbonden).

55. Otto et al. 2004:125.

samenleving waaraan diverse botsende partijen met verschillende ideeën en belangen deelnemen. Verspreid voorkomende gevoelens van ontevredenheid in de maatschappij ontwikkelen zich tot georganiseerde belangengroeperingen die hun eisen bij de overheid neerleggen. Het is hun doel om via steun van politieke partijen door te dringen tot de politieke agenda en zo te ijveren voor de totstandkoming van een wet. Wetgeving is hier een lang en complex veranderingsproces waarop tal van actoren en factoren van invloed zijn.⁵⁶ De wetgever is in deze theorie niet een centrale, rationele actor die aan het begin staat van het wetgevingsproces of dit initieert, maar een actor die in zijn beleid reageert op de eisen en ontwikkelingen van de samenleving.

De 'bureau-political' theorie gaat uit van de gedachte dat beleidsvorming niet zozeer het resultaat is van een rationele wilsuiting of een uit de samenleving voortkomend proces met een uitgesproken politieke bedoeling. Wetgeving en wetgevingsbeleid worden in deze theorie beschouwd als de uitkomst van een strijd tussen diverse afdelingen van het bestuur. Uitgangspunt is daarbij het bestuur, waarbinnen elk departement toegerust is om het algemeen belang te dienen, vanuit zijn eigen standpunt. Een nieuw probleem betekent strijd tussen departementen om dit binnen hun belangensfeer te definiëren, diagnosticeren en op te lossen. Vanuit dit perspectief is regeringsbeleid het resultaat van de onvoorspelbare en grillige wedijver binnen het bestuur met middelpuntvliedende krachten op interdepartementaal niveau.

Anders dan het woord suggereert, is 'de wetgever' in ons onderzoek niet één actor of louter degene die aan het eind van het wetgevingstraject staat. Het wetgevingsproces in Nederlands-Indië kon (soms wel tientallen) jaren in beslag nemen. Het waren niet alleen georganiseerde belangengroeperingen uit de samenleving, maar personen die in het wetgevingstraject al of niet structureel bij dat wetgevingsproces waren betrokken en personen en omstandigheden zowel binnen als buiten de regeringsmuren die van betekenis bleken voor het wetgevingsbeleid, en die in en op dat proces invloed hadden uitgeoefend. In zekere zin konden zij als 'medewetgevers' worden beschouwd. Door hun rechtstreekse of zijdelingse betrokkenheid bij het wetgevingsproces hadden zij immers bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat: de wet of de ordonnantie.

2.1.2 *Hoe actoren participeren in het wetgevingsproces*

Op de vraag hoe actoren invloed kunnen uitoefenen op het wetgevingsbeleid zegt J. Arnscheidt het volgende: wetgevingsbeleid begint met het formuleren van een probleem. Voor een effectieve participatie in het wetgevingsproces dient het probleem eerst zodanig ge(her)definieerd en gepresenteerd te worden dat het kan rekenen op steun van de bij het besluitvormingsproces betrokken actoren (personen, groepen of organisaties). Bij de analyse van dat proces maakt Arnscheidt gebruik van het begrip 'frames', raamwerken of vensters. Met deze vensters definiëren actoren het probleem, positioneren zij zich en brengen zij hun standpunten naar voren. Vensters zijn actoren-specifiek, omdat zij vorm krijgen door elementen die al of niet onafscheidelijk met hen verbonden zijn. Achtergrond en cultuur zijn bijvoorbeeld bronnen van specifieke ideeën en concepten, overtuigingen en waarden die voor actoren bepalend zijn voor de wijze waarop zij de wereld en de werkelijkheid zien en duiden, en die hen helpen nieuwe gebeurtenissen betekenis te geven en te interpreteren. Het

56. Otto et al. 2004:125-6.

karakter van deze bronnen brengt met zich mee dat daarmee in zekere zin muren worden opgetrokken waar actoren niet overheen kunnen kijken. De wereld om hen heen is slechts gedeeltelijk zichtbaar, zij missen alles wat buiten dat venster valt. Omdat het heel moeilijk is 'to think out of the box', kunnen deze, meestal onbewust gekozen vensters hardnekkig zijn. Daarnaast wordt het venster mede bepaald door belangen en door hetgeen de actoren als 'feiten' beschouwen, feiten die dienen als basis van hun acties.

Vanwege het strategisch belang van vensters in het besluitvormingsproces (het is belangrijk om het juiste venster te gebruiken om enige invloed uit te kunnen oefenen) is het noodzakelijk dat deze fluïde zijn. Nieuwe inzichten, nieuwe ideeën over de potentiële rol van de actoren en de mogelijkheden tot verandering, kunnen overtuigingen doen wijzigen. Bewust of onbewust kan er voor een geheel ander venster of voor een het vorige overlappend venster worden gekozen om deel te kunnen blijven nemen aan het besluitvormingsproces en zo mogelijk in dat debat (discours) een dominante plaats in te nemen.

Het herdefiniëren van het venster gebeurt door het hernieuwd weergeven en zonodig transformeren van dat venster zowel in woord als in daad. Het laatste gebeurt wanneer actoren menen dat daden overtuigender zijn dan woorden, bijvoorbeeld omdat zij om bepaalde redenen niet kunnen deelnemen aan een verbale discussie. Arnscheidt noemt als voorbeelden een sterk gevoel van inferioriteit bij de actoren zelf, het uitgesloten worden van de discussie door machtsuitoefening, zoals censuur, agendabepaling en een structuur van regels die gewenst of ongewenst gedrag of praktijken vaststelt. Daden kunnen dan dienen als argumenten, zij kunnen als argumenten geïnterpreteerd worden of argumenten ondersteunen.

Zowel voor het definiëren en het presenteren van vensters als voor onderhandelingen over beleid en actie, vormt taal een onmisbaar vehikel. Zonder een gemeenschappelijke taal kunnen vensters niet goed voor het voetlicht worden gebracht, en dit geldt evenzeer voor argumenten ter ondersteuning of verklaring van het probleem of de positionering van de actoren. Tot zover Arnscheidt.⁵⁷

De vraag in hoeverre Arnscheidt's analyse kan worden gebruikt in ons onderzoek komt neer op de vraag in hoeverre actoren in het wetgevingsproces in Nederlands-Indië gebruik maken van vensters die zij op de door Arnscheidt's geschetste fluïde wijze kunnen definiëren en presenteren. Voor de beantwoording van deze vragen hebben wij onderscheid gemaakt tussen actoren buiten het gouvernement, zoals de Chinezen in Nederlands-Indië, en actoren binnen het gouvernement.

Bevolkingsgroepen in koloniale samenlevingen missen in belangrijke mate de mogelijkheden voor een discours, voor participatie en communicatie in het wetgevingsproces. Een discours vereist een gemeenschappelijke basis, een gemeenschappelijk, erkend en daartoe geëigend platform waar alle bij het wetgevingsproces betrokken actoren in een verbale discussie over en weer hun vensters kunnen (her)definiëren, presenteren en verdedigen. Een dergelijk platform ontbreekt in een koloniale situatie. De staatsvorm en de geïnstitutionaliseerde ongelijke machtsverhoudingen bieden geen ruimte hiervoor. En zonder een platform kan er geen sprake zijn van een discours, waarin partijen zich met hun al of niet actoren-specifieke argumenten, inzichten en belangen in vensters positioneren. Bovendien ont-

57. J. Arnscheidt (forthcoming), *Debating nature conservation in Indonesia, policy, law and practice – a discourse analysis of history and present*.

breekt een essentiële factor voor de communicatie, een gemeenschappelijke taal,⁵⁸ het ‘onmisbare vehikel’ voor de verbale discussie. Vanwege deze onmogelijkheden moeten bevolkingsgroepen, zoals de Chinese, andere wegen bewandelen om hun venster te presenteren, de schriftelijke weg door middel van een rekest of petitie of de weg van politieke druk door onder andere eigen initiatief en openlijk verzet.

Beide hebben het bezwaar dat vensters hierdoor kunnen worden vervormd, dat wil zeggen afwijkend kunnen worden geïnterpreteerd. Voorzover het Chinezen zou lukken om op schrift hun venster goed in woorden te vatten zonder verlies van de actoren-specifieke elementen, verliezen zij na indiening van het rekest of de petitie alle controle daarop. Een rekest of petitie is eenmalig en de reactie daarop is geen uitnodiging voor een verdere discussie, maar is een besluit – een eindstation. Op de ambtelijke weg die het rekest moet gaan totdat het het beslissingniveau heeft bereikt, zullen interpretaties van tussenliggende ambtenarschijven het venster kunnen vervormen. Bijvoorbeeld door objectieve factoren zoals de afwezigheid van voldoende kennis over het probleem en de (culturele) achtergrond ervan waardoor actoren-specifieke elementen niet worden herkend, en subjectieve factoren, zoals persoonlijke inzichten, oordelen en vooroordelen. Het gedefinieerde probleem loopt het risico te worden gebagatelliseerd, ontkend of negatief te worden geïnterpreteerd. Deze vervormingen die gezien vanuit de achtergrond en de bestuurscultuur van het gouvernement mogelijk als volkomen vanzelfsprekend en natuurlijk overkomen, kunnen door de Chinezen niet meer worden gecorrigeerd, het venster kan niet meer door hen worden gherdefinieerd. Met andere woorden: het venster kan door de Chinezen zelf niet fluïde worden gebruikt. Bij de schriftelijke presentatie van vensters door actoren buiten het gouvernement is aldus niet voldaan aan drie belangrijke voorwaarden: een gemeenschappelijk platform, een gemeenschappelijke taal en een fluïde gebruik van vensters.

De onmogelijkheid van verbale discussie door het ontbreken van een gemeenschappelijke taal leidt als vanzelfsprekend naar daden als uiteindelijke middelen om het venster te presenteren. Behalve om te overtuigen, kunnen daden ook dienen als pressiemiddel om acceptatie van het venster af te dwingen. Zo manifesteert de fluïditeit van het venster zich als dwingende kracht. Ook hier kan vervorming optreden omdat daden de nuance van het woord ontberen, en juist hun zeggingskracht ontlenuen aan emotie.

Ook binnen regeringsmuren zullen problemen moeten worden gedefinieerd voordat een beleid in gang wordt gezet, of voordat besloten wordt om een ingezet wetgevingsbeleid te continueren dan wel te wijzigen. Vensters waar de koloniale wetgever, regeringsfunctionarissen en regeringsorganen gebruik van maken zullen in beginsel alleen intern worden gebruikt. De geïnstitutionaliseerde besluitvormings- en adviesstructuur voorziet de wetgever op beslissingsniveau van vensters, waarbij eenieder die bij die structuur betrokken is, het venster zal presenteren dat naast het regeringsbelang ook het eigen departementsbelang

58. Onderwijs- en taalpolitiek classificeerden de bevolkingsgroepen van Indië bewust of onbewust volgens het criterium of ze meer of minder ‘geschikt’ waren om het Nederlandse onderwijs in de Nederlandse taal te volgen. Bovendien werd een algemene verwestering van de bevolking door middel van Nederlandstalig onderwijs onwenselijk geacht. Het zou op termijn het voortbestaan van de kolonie op het spel zetten. Onderwijs in de Nederlandse taal, de taal van het gouvernement, werd voor de Inlandse jeugd bij de invoering van de Hollands-Inlandse School en voor de Chinese jeugd van de Hollands-Chinese scholen in respectievelijk 1907 en 1908 ter hand genomen, K. Groeneboer (red.), *Koloniale taalpolitiek in Oost en West: Nederlands-Indië, Suriname, Nederlandse Antillen en Aruba*, 1997:8-9, 65, 72, 79.

dient. Deze vensters dragen bij aan de totstandkoming van het beleid dat vervolgens intern wordt gepresenteerd, dat wil zeggen verklaard en gerechtvaardigd. Pas wanneer ontwikkelingen buiten de regeringsmuren de wetgever dwingen rekening te houden met andere vensters, zullen de relevante bestuursniveaus hun vensters herdefiniëren, waarna het interne beleidsvenster zal worden aangepast. Voor extern gebruik zal zondig een venster moeten worden gepresenteerd, dat niet noodzakelijk hetzelfde venster is als het interne.

Voor het gebruiken van interne vensters binnen het gouvernement zijn aldus de voorwaarden voor een verbaal discours – een gemeenschappelijk platform, een gemeenschappelijke taal en fluïde vensters – vervuld. Wij hoeven geen rekening te houden met onderling afwijkende actoren-specifieke elementen, omdat ervan kan worden uitgegaan dat de actoren binnen de regeringsmuren dezelfde cultuur en achtergrond delen. Het venster voor extern gebruik voldoet echter aan geen van de voorwaarden. Er is geen sprake van een discussie, maar van een reactie.

Het gebruiken van vensters door actoren in het wetgevingsproces zoals door Arnscheidt beschreven, is in een koloniale situatie beperkt. Het is toepasbaar binnen het gouvernement waar een interne verbale discussie kan worden gevoerd binnen een structuur die een gemeenschappelijk platform levert, daarbij gebruik maakt van een gemeenschappelijke taal en waar vensters fluïde kunnen worden gebruikt. Het is niet toepasbaar binnen de regeringsmuren waar de communicatie tussen gouvernement en bevolkingsgroepen niet gevoerd kan worden op een gemeenschappelijk en erkend platform, waar niet alle partijen toegang hebben tot een gemeenschappelijke taal en aan de bevolkingsgroepen niet de mogelijkheid wordt geboden om hun vensters op een fluïde wijze te herdefiniëren.

2.2 Actoren en factoren

De actoren en factoren in het wetgevingsproces die invloed hebben in het wetgevingsbeleid hebben wij in hoofdlijnen in drie groepen onderscheiden: 1. de rechts- en regeringsbeginselen; 2. de actoren en factoren binnen het gouvernement en 3. de actoren en factoren buiten het gouvernement.

2.2.1 *Rechts- en regeringsbeginselen, de leidraden bij het wetgevingsbeleid*

Wij mogen aannemen dat met de codificatie van wetgeving in 1848 de rechtsstaat in Nederlands-Indië werd geboren. Al stond die in die beginperiode in de kinderschoenen en al functioneerde die in de onderzoeksperiode nog onvolkomen, de rechtsstaatgedachte was aanwezig. In toenemende mate werd in Nederland en na de codificatie van de wetgeving voor Nederlands-Indië ook daar de eis gesteld dat overheidsoptreden zoveel mogelijk op een bij wet verleende bevoegdheid moest zijn gebaseerd en onderworpen aan rechterlijke controle.⁵⁹ Wel was, volgens Lev, de rechtsstaatgedachte in Nederlands-Indië selectief aanwezig,

59. Volgens Van den Bergh krijgt de rechtsgeleerdheid haar middelpunt in de nationale codificatie in de eerste helft van de negentiende eeuw vanwege een toenemende ‘nationalisering’ van het recht. In Nederland werd de staat in de tweede helft van de negentiende eeuw tot rechtsstaat; G.C.J.J. van den Bergh, *Geleerd recht, een geschiedenis van de Europese rechtswetenschap in vogelvlucht*, 1994:99-100; zie ook de doelstellingen van Scholten van Oud-Haarlem in Hoofdstuk I.

doordat de koloniale rechtsstaatgedachte vrijwel uitsluitend de zaken van de Europese samenleving beheerste.⁶⁰

De suprematie van het recht in een rechtsstaat betekent dat niet alleen de burger, maar ook de overheid gebonden is aan het recht. Toegepast op de onderzoeksperiode hield de rechtsstaatgedachte in dat het handelen van het Indisch gouvernement gelegitimeerd diende te zijn door de wet, gebaseerd op een bij wet verleende bevoegdheid en onderworpen aan onafhankelijke rechterlijke controle. Door deze rechtsstatelijke eisen werd de overheidsmacht begrensd: die kon niet willekeurig worden uitgeoefend. Een andere eis die het begrip rechtsstaat met zich meebrengt, is de verzekering van de scheiding der machten. Met de scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht werden de overheidstaken duidelijk afgebakend en van elkaar gescheiden. De begrenzing van die overheidsmacht diende ertoe de burger het vertrouwen te geven dat de aan de overheid gegeven of erkende macht niet zou worden misbruikt. Voorwaarden werden gesteld en geformuleerd waardoor die rechtszekerheid voor de burger zou zijn gewaarborgd.⁶¹

In de koloniale staat werden voor verschillende bevolkingsgroepen wetten uitgevaardigd die uiteenlopende doelen beoogden – soms ideëel soms pragmatisch van karakter. Het gaat in dit onderzoek onder meer om de vraag of in Nederlands-Indië met zijn gescheiden rechtssysteem deze fundamentele rechtsstatelijke beginselen – machtscheiding, de gebondenheid van de overheid aan de wet en de waarborging van de rechtszekerheid van de burger – ook van toepassing kunnen worden geacht op het rechtssysteem voor de niet-Europese bevolkingsgroepen, in het bijzonder de Chinese bevolkingsgroep, en of daarmee rechtszekerheid kon worden verkregen. Het recht in een koloniale rechtsorde had, afhankelijk van de bevolkingsgroep voor wie dat recht bedoeld was, immers afzonderlijke functies. Voor de Europese bevolkingsgroepen diende het recht dezelfde bescherming en waarborgen (rechtszekerheid) te bieden zoals in het moederland. Voor hen was het recht in Indië vanwege het concordantiebeginsel een vertrouwde voortzetting van hun rechtspositie in Nederland en de daarmee samenhangende rechtszekerheid. Voor de niet-Europese bevolking daarentegen, stond een ordelijk verloop van het maatschappelijk verkeer en het bereiken van de gestelde doelen van het gouvernement voorop. Voor deze bevolkingsgroepen werd geen kennis of innerlijke aanvaarding van het voor hen gecodificeerde Nederlandse recht noodzakelijk geacht. Bij het uitvaardigen van wetten en regels stond niet de morele rechtvaardigheid voorop, noch dat deze pasten en aansloten bij hetgeen die bevolkingsgroepen onder recht verstonden. Voor de wetgever was aan de formele eis van rechtszekerheid tegemoet gekomen wanneer aan de daarvoor erkende voorwaarden van kwaliteit, uitvoering en controle was voldaan. Om effectief te zijn was het voldoende dat dit recht, uitgevaardigd en opgelegd door een door de bevolking erkende macht, werd gehoorzaamd. Wettelijke regels waren voor die bevolkingsgroepen een verzameling geboden en verboden, die gehandhaafd werden door middel van sancties, en in hun ogen het karakter hadden van een bron van mogelijke straf.⁶²

60. D.S. Lev, *Legal evolution and political authority in Indonesia*, 2000:248.

61. Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 1989:158-9.

62. In zijn algemeenheid is dit de omschrijving van het recht door J. Austin en H.L.A. Hart, in F.C.L.M. Jacobs en C.W. Maris, *Rechtsvinding en de grondslagen van het recht*, 1996:16-21, 85, 107.

Voor de erkende procedurele criteria maken wij gebruik van de door Otto geformuleerde formeel-juridische voorwaarden voor reële rechtszekerheid⁶³ in ontwikkelingslanden en het door Bedner ontwikkelde ‘elementary rule of law’ model dat alle verschillende elementen omvat die in de verschillende definities van rechtsstaat voorkomen. Die voorwaarden betreffen de kwaliteitseisen van de wet, de procedurele voorwaarden voor de totstandkoming en de uitvoering en tot slot de controlemechanismen. De kwaliteitseisen die aan de wet worden gesteld zijn dat rechtsregels helder, consistent en toegankelijk moeten zijn. Daarnaast moeten rechtsregels zijn uitgevaardigd door het daartoe bevoegd gezag en vervolgens consistent worden toegepast door het uitvoerend gezag. De controle-eisen omvatten een consistente toetsing door onafhankelijke en onpartijdige rechters, gevolgd door daadwerkelijke uitvoering van de door de rechterlijke macht genomen beslissingen.⁶⁴

Buiten dit door het gouvernement voor de niet-Europese bevolking vastgestelde recht werd door datzelfde gouvernement het eigen recht, de ‘wetten, instellingen en gebruiken’ van de niet-Europese bevolking erkend en geëerbiedigd. Aan het reeds eeuwenoude beginsel en daaruit volgend beleid van onthouding ten aanzien van deze wetten, instellingen en gebruiken ontleende de Chinese bevolking haar rechtszekerheid op het terrein van het familie- en erfrecht. Inbreuk op die wetten, instellingen en gebruiken zou inbreuk op hun rechtszekerheid betekenen.

Vanwege de nauwe verbondenheid tussen recht en bestuur – die, in de woorden van Otto ‘niet zonder elkaar’⁶⁵ kunnen – maakten zowel bovengenoemde rechtsstatelijke beginselen als bestuursbeginselen deel uit van de regeringsbeginselen. Een belangrijk bestuursbeginsel, naast het profijtbeginsel, was het beginsel van rust en orde. Het profijtbeginsel diende voornamelijk het economische belang dat Indië voor het moederland vertegenwoordigde. Het beginsel van rust en orde was, gezien het geringe percentage Europeanen op Java en Madoera (0,17% in 1850 en 0,5% in 1930) tegenover een overweldigende meerderheid van de niet-Europese bevolking van buitengewoon groot belang. Omdat het tal van aspecten in zich verenigde, kon rust en orde behalve als een belangrijk rechtsbeginsel ook als een centraal regeringsbeginsel worden beschouwd. De zorg om lijf en goed van de Europeanen als kleine minderheid stond in direct verband met het zoveel mogelijk voorkomen van onrust en opstand bij de vele malen grotere niet-Europese bevolkingsgroepen. Een krachtig bestuur, behoud van gezag en behoud van prestige lagen in het verlengde. Het streven naar behoud van prestige ten aanzien van de bevolking, later overigens ook ten aanzien van het buitenland, manifesteerde zich op alle bestuurlijke niveaus.

Daarnaast speelde het beginsel van rust en orde in meer of mindere mate een rol in andere bestuursbeginselen, zoals in het beginsel van doelmatigheid en dat van onthouding. Het beginsel van doelmatigheid moest behalve dat het proportioneel en effectief moest zijn, ervoor waken dat maatregelen niet contra-productief zouden werken. Hetgeen het geval

63. Onder reële rechtszekerheid verstaat Otto de kans dat in een gegeven situatie de voorwaarden voor rechtszekerheid zijn vervuld; J.M. Otto, *Reële rechtszekerheid in ontwikkelingslanden*, 2000:4-5.

64. Otto 2000:4-5. Een aantal van de door Otto genoemde elementen wordt ook door A.W. Bedner genoemd in zijn artikel ‘Towards meaningful rule of law research: an elementary approach’, 2006, onder ‘Part 1: Procedural elements’ en ‘Part 3: Controlling mechanisms’. Bedner tracht aan de hand van deze en ‘substantive elements’ tot een ‘elementary rule of law’ model te komen, dat alle verschillende elementen omvat die in de verschillende definities van rule of law of rechtsstaat voorkomen.

65. Otto 2000:3.

zou zijn indien deze groot verzet of andere ongewenste reacties tot gevolg zouden hebben. Een ander regeringsbeginsel was het beginsel van onthouding ten aanzien van de interne huishouding van de niet-Europese bevolkingsgroepen. Het beginsel van eerbiediging van de wetten, instellingen en gebruiken van deze bevolkingsgroepen, werd gepresenteerd als een ideëel doel, maar herbergde in feite het beginsel en belang van rust en orde. Onnodige versterking van de interne huishouding zou rust en orde in gevaar kunnen brengen. Met die onthouding had men aldus ook een Nederlands belang op het oog. Onthouding en eerbiediging konden overigens hun grens bereiken zodra een ander Nederlands belang werd geraakt: dan konden deze wetten, instellingen en gebruiken in strijd worden geacht met de ‘geaccepteerde’ (dat wil zeggen: naar Europese maatstaven gehanteerde) beginselen van redelijkheid en billijkheid.

2.2.2 Actoren en factoren binnen en buiten het gouvernement

Van de actoren en factoren binnen en buiten het gouvernement zullen wij een aantal kort aanroeren en een aantal diepgaander behandelen. Het eerste omdat zij in de hierna volgende hoofdstukken aan de orde zullen komen en het tweede omdat zij een belangrijke rol spelen op de achtergrond van het wetgevingsbeleid.

Van de actoren en factoren binnen het gouvernement noemen wij er vier. De eerste is het koloniale beleid ten aanzien van de Chinezen. Dat beleid kan het best begrepen worden aan de hand van de betekenis van de Chinezen voor het gouvernement in de onderzoeksperiode. De tweede factor is de besluitvormingsstructuur. Welke adviezen kon of moest de koloniale wetgever inwinnen en over welke informatiebronnen kon hij beschikken om tot een standpunt of besluit te komen. Hoe kwamen de adviezen tot stand, hoe werd de informatie vergaard en konden die als objectief, deskundig en betrouwbaar worden beschouwd? Als derde noemen wij de bestuurscultuur waar de wetgever overigens zelf ook deel van uitmaakte. Die bestuurscultuur ademde wat wij noemen de ‘geest’ van het gouvernement, de gezindheid van waaruit adviezen gegeven en besluiten genomen werden. Wat waren de heersende Europese opvattingen binnen de koloniale samenleving aangaande de Chinezen? Aangenomen mag worden dat het gouvernement die opvattingen in het algemeen deelde, aangezien het, ook via gouvernementele instellingen, in voortdurende verbinding stond met de Europese samenleving. Daarbij maakten gouvernementsambtenaren ook deel uit van die samenleving. Als laatste noemen wij de praktische overwegingen voor de uitvoering van het beleid. In hoeverre speelden geldelijke middelen en personeelscapaciteit een (doorslaggevende) rol in het wetgevingsbeleid? Drie van de hierboven genoemde onderwerpen hebben wij nader uitgewerkt, achtereenvolgens 1. de betekenis van de Chinezen voor het gouvernement; 2. de gouverneur-generaal en de tot zijn beschikking staande advies- en informatieorganen en 3. de koloniale samenleving en de ‘geest’ van het gouvernement. De praktische overwegingen komen bij de bespreking van het wetgevingsbeleid vanzelf aan de orde.

De actoren en factoren buiten het gouvernement waren in algemene zin bijvoorbeeld de maatschappelijke verhoudingen in Nederlands-Indië, de culturele verschillen tussen de bevolkingsgroepen en het ontbreken van een gemeenschappelijke taal. Pas met de opkomst van een Maleise en Chinese pers in het begin van de twintigste eeuw begon zich bij de niet-Europese bevolkingsgroepen een publieke opinie te vormen. In de negentiende eeuw leek het door de taalbarrière zeer moeilijk tot vrijwel onmogelijk om kennis te nemen van elkaars gedachten- en ideeënwereld. Na 1900 had het gouvernement rekening te houden met politieke en emancipatoire ontwikkelingen in Nederlands-Indië en daarbuiten. In Nederlands-

Indië waren dat de niet altijd synchroon lopende wensen van de Europese, Chinese en inheemse bevolkingsgroepen en specifiek met betrekking tot de Chinezen het einde van de pacht, het ontstaan en de ontwikkeling van de Chinese beweging en de Chinese kwestie. Tot de ontwikkelingen buiten Nederlands-Indië behoorden het politieke ‘ontwaken van het Oosten’ en de daaruit voortvloeiende bemoeienissen van China met de Chinezen in Nederlands-Indië. Er waren ontwikkelingen op het terrein van het recht, die van invloed konden zijn of waren op de rechtspositie der Chinezen en in het verlengde daarvan van invloed waren op het wetgevingsbeleid. Wij noemen de totstandkoming van de Japannerwet in 1899, van de Chinese nationaliteitswet in 1909, de te sluiten verdragen met China en de op handen zijnde hervorming van het recht in China op westerse grondslag.

2.3 De betekenis van de Chinezen voor het gouvernement

2.3.1 *De economische betekenis van de Chinezen in de VOC periode en in de negentiende eeuw*

Wij onderscheiden vier aspecten in de economische betekenis der Chinezen, namelijk 1. hun economische betekenis in het algemeen; 2. hun intermediaire functie in het economische leven; 3. hun betekenis als eigenaren van particuliere landerijen (een bijzondere vorm van landbezit);⁶⁶ en 4. hun betekenis als pachters van regeringsinkomsten, en de daarmee samenhangende bijzondere verhouding tot het gouvernement.

2.3.1.1 De periode van de VOC

J.P. Coen was de eerste die het belang van de Chinezen voor de doelen van de Verenigde Oostindische Compagnie onderkende en publiekelijk uitte. Hij bevorderde de vestiging van Chinezen in Indië en tegelijkertijd kregen zij een positie als ‘beschermelingen’ van de Nederlandse machthebbers. Toen al leidde hun ‘onmisbaarheid’ en groeiende economische betekenis tot een ambivalente houding bij het Nederlandse publiek. Afhankelijk van de omstandigheden en de voorkeuren van de landvoogden, werden de Chinezen in de VOC periode afwisselend binnengehaald (soms letterlijk door middel van mensenrooftochten) en bevoorrecht ofwel tegengehouden en tegengewerkt. Al naar gelang deze wisselende situaties werden hen goede of slechte karaktereigenschappen toegeschreven.⁶⁷ Dit is het eerste van de vier aspecten van de economische betekenis die het beleid ten aanzien van de Chinezen vanaf 1619 bepaalde.

Met de komst van de Compagnie en haar vestiging op Java in 1619 wijzigde de positie der Chinezen volgens Phoa Liong Gie zich essentieel. Waren er reeds belangrijke Chinese handelscentra aan de Noordkust van Java en vormden Chinezen vooral een zelfstandige

66. Het instituut der particuliere landerijen dateerde eveneens uit de beginjaren van de Compagnie. Dit landbezit kenmerkte zich door de bijzondere rechten die de landeigenaar kon uitoefenen op de op zijn land gezeten bevolking. Hij had bijvoorbeeld recht een deel van hun producten of arbeid op te eisen.

67. Deze zienswijze op de rol der Chinezen zien wij bij veel auteurs terug, zie bijvoorbeeld J.L. Blussé van Oud-Alblas, *Strange company, Chinese settlers, mestizo women and the Dutch in VOC Batavia*, 1986:83; J.Th. Vermeulen, *De Chineezers te Batavia en de troebelen van 1740*, 1938:6-11; W.P. Groeneveldt, ‘De Chineezers-quaestie in Nederlandsch-Indië’ in V.17.04.1896-27/inv.5037; NRC 13.03.1897; J.S. Furnivall, *Netherlands India, a study of plural economy*, 1944:45-8.

schakel in de internationale groothandel van Indische en Chinese goederen,⁶⁸ met de komst van de Compagnie kregen zij steeds meer de functie van schakel in het binnenlands ruilverkeer, waardoor hun werkterrein zich ook steeds meer naar het binnenland verplaatste. Zij werden een *trait d'union* tussen de Europese en inheemse maatschappij, tussen de buitenlandse industrie en de inheemse consument en tussen de inheemse producent en het buitenlandse export-apparaat. Door de rechtstreekse handel van de VOC met Europa raakte het inter-Aziatisch handelsverkeer voor de Chinezen meer op de achtergrond, aldus Phoa.⁶⁹ Deze ontwikkeling, de intensivering van de intermediaire functie in de handel tussen Europeanen en Inlanders met een intensiever contact met de inheemse bevolking als gevolg, vormt, na de onmisbaarheid, het tweede aspect van de economische betekenis van de Chinezen.

Voor het gouvernement was naast dit handelsaspect de groeiende rol der Chinezen in de binnenlandse handel en hun activiteiten als ondernemers/eigenaren van suikermolens en arakstokerijen, bij het pachtstelsel en de aankoop van particuliere landerijen van groot belang. Als kopers van particuliere landerijen en als pachters van monopolierechten fungeerden Chinezen vanwege hun vermogenskracht als financiers van de Compagnie, aldus Ong Eng Die.⁷⁰ Het derde aspect van de rol der Chinezen in het economische leven gedurende de VOC periode was aldus dat deze zich niet beperkte tot de handel in ruime zin, maar zich ook uitstreckte over de bijzondere vorm van landbezit, de particuliere landerijen,⁷¹ en de pacht.⁷² En met uitzondering van het landbezit vervulden zij in de genoemde sectoren de rol van intermediair. Die intermediaire rol in het pachtstelsel leidde tot het vierde aspect van de economische betekenis der Chinezen, namelijk een bijzondere verhouding tussen gouvernement en Chinezen, waarop wij nog nader zullen ingaan.

2.3.1.2 Het instituut van de Chinese officieren

De door Ong genoemde vermogenskracht berustte als vanzelfsprekend bij de meest vooraanstaande kooplieden, waarvan een aantal als 'Chinese officieren' tot hoofden van hun bevolkingsgroep waren benoemd.

In het credo van een handelslichaam als de VOC van 'de minste kosten voor de grootste baten' paste het systeem waarbij de belangrijkste Chinese kooplieden werden ingeschakeld voor het bestuur en de belastingheffing over de eigen groep. Reeds in hetzelfde jaar als de stichting van Batavia, 1619, werd het instituut van de Chinese officieren ingesteld met de benoeming van So Bing Kong eerst als 'overste' en in 1625 als kapitein der Chinezen. De handhaving van rust en orde binnen de eigen bevolkingsgroep, registratie, de inning van het hoofdgeld⁷³ en andere belastingen kwamen in handen van het Chinese hoofd. Als compen-

68. L. Blussé, *Western impact on Chinese communities in Western Java at the beginning of the 17th century*, 1975:48.

69. Phoa Liang Gie, 'De economische positie der Chinezen in Nederlandsch-Indië', *Koloniale Studiën*, 20ste jaargang, deel 5-6, 1936:98-102. Phoa was jurist en leerling van Van Vollenhoven. Behalve dat hij in verschillende commissies zitting heeft gehad, was hij rond 1930 één van de leidende figuren van de vereniging Chung Hwa Hui en eigenaar van Siang Po (voorheen Perniagaan), het dagblad dat CHH steunde; zie Suryadinata 1981:77, noot 42.

70. Ong Eng Die 1943:55-7, 60-3.

71. Zie voor de particuliere landerijen Hoofdstuk III.

72. Zie voor de pacht paragraaf 2.3.1.3.

73. Belasting of schatting per hoofd.

satie voor het onbezoldigde ambt kreeg hij in die beginperiode een percentage van de geïnde belastingen en daarnaast voorrechten zoals handelsvoordelen en monopolies.⁷⁴ Het percentage werd later vervangen door de pacht, waarbij de pachter tegen betaling van een pacht-som het recht verkreeg om bepaalde belastingen in te vorderen.⁷⁵

In die eerste VOC periode kwam aldus een economische en bestuurlijke structuur tot stand, die zich ook daarna voortzette en bepalend was voor de wijze waarop Chinezen binnen de koloniale economie functioneerden.

Hoe groot de economische betekenis der Chinezen tijdens de VOC periode werd ingeschat, blijkt uit de volgende karakterisering. Phoa Liong Gie zag de Compagnie periode als ‘het glanstijdperk van de Chinese nederzettingen in Nederlandsch-Indië’, terwijl Kwee Hui Kian in haar recente dissertatie ertoe neigt de achttiende eeuw, gezien de dominante positie der Chinezen in de economie aan Java’s Noordoostkust – destijds het toneel waar economische machten als de Compagnie, de inheemse regenten en Chinese ‘towkays’⁷⁶ actief waren – als de ‘Chinese eeuw’ te beschouwen.⁷⁷

2.3.1.3 De negentiende eeuw

De negentiende eeuw bracht eerst een verdere consolidatie van deze posities. Pas na 1870 kwam hierin verandering. De Chinezen ontleenden hun economische machtspositie niet zozeer aan hun getalsterkte (in verhouding tot die macht waren zij gering in aantal), maar aan het feit, aldus Ong Eng Die en Vleming, dat zij de tussenhandel zo goed als geheel beheersten en beschikten over karaktereigenschappen als goed koopmanschap, grote ijver, zuinigheid en het streven om vooruit te willen. Op het niveau van het grootkapitaal stonden Chinezen, volgens Cator, tot 1870 – het begin van de Liberale periode – nagenoeg alleen. Daarna moesten zij plaats maken voor de Europeanen.⁷⁸

Volgens het in 1894 voltooide rapport Fokkens over de economische toestand der Chinezen waren zij aan het eind van de negentiende eeuw actief in handel, nijverheid en landbouw. Daarnaast namen zij deel aan gouvernementsspachten en aannemingen en voorzagen zij de inheemse bevolking in haar behoefte aan krediet. Om een indruk te krijgen: de tussenhandel, de opkoop van produkten, de pacht, de aanneming van het vervoer van gouvernementsgoederen en de exploitatie van rijstpelmolens waren geheel of vrijwel geheel in Chinese handen. In de groothandel en als suikerfabrikanten waren zowel Europeanen als Chinezen actief; bij de kredietverlening maakten Chinezen 50% van de geldschieters uit, voor de andere helft waren dat Arabieren, Inlanders en Europeanen. In andere sectoren

74. B. Hoetink, ‘So Bing Kong, het eerste hoofd der Chineezten te Batavia (1616-1636)’, *BKI* 1917:14. Later werden naast kapiteins, ook luitenants en majoors der Chinezen benoemd. Zij namen hiërarchisch respectievelijk de plaats onder en boven de kapiteins in.

75. Zie voor deze historische betekenis van pacht/pachter Van Dale 1995; voor het pachtstelsel in de VOC periode *ENI* 1917, I:224.

76. Belangrijke Chinese handelaren.

77. Phoa Liong Gie 1936:106-7; zie ook The Siauw Giap, *The Socio-economic role of the Chinese in Indonesia 1820-1940*, 1984; Kwee Hui Kian, *The political economy of Java’s Northeast Coast, c.1740-1800: Elite synergy*, 2006:13, 225.

78. Ong Eng Die 1943:63, 65; Vleming 1925:226; Cator 1936:58. Over de tussenhandel zie ook *ENI* 1918, II:24; en Liem Twan Djie, *De distribueerende tusschenhandel der Chineezten op Java*, 1947:7.

zoals in de kleinhandel, en als nijverheidsondernemers en handwerkslieden stonden Chinezen naast andere Vreemde Oosterlingen en Inlanders.⁷⁹

Onder het bewind van Daendels (1809-1811) nam het particuliere landbezit der Chinezen toe. Geldnood noodzaakte de landvoogd tot verkoop van grote stukken land aan zowel Europeanen als Chinezen. De belangrijkste particuliere landerijen waren gelegen ten westen van de rivier de Tjimanoeck, het huidige West-Java. Drievijfde deel van de particuliere landerijen bewesten en beoosten de Tjimanoeck,⁸⁰ hadden Chinese eigenaren, waarna als landeigenaars Europeanen, Arabieren en Inlanders volgden. Ook als erfpachters waren Chinezen in de meerderheid in vergelijking tot Europeanen.⁸¹ De Agrarische wet van 1870 maakte een einde aan de verwerving van particuliere landerijen.

De intermediaire rol van de Chinezen in de handel kwam in zoverre overeen met die bij de pacht dat beide voor hen een zakelijke onderneming waren met winstoogmerk. De verhouding tot de partijen waartussen zij stonden was echter volkomen verschillend. Stonden Chinezen in de handel tussen producent en consument, tussen verkoper en koper, bij de pacht van de regeringsinkomsten stonden Chinezen tussen belastingbetaler⁸² en gouvernement. Wat 's lands financiën betrof, vervulden pachters een cruciale rol in de geldstroom naar de schatkist. Deze structuur, waarin een publieke taak door private personen werd vervuld leidde tot een bijzondere verhouding tussen gouvernement en Chinezen. Door het recht van belastinginning in handen te geven van private personen, werden pachters als 'handlangers' van het gouvernement gezien. Dit beeld werd nog versterkt wanneer pachters Chinese officieren waren die door het gouvernement waren benoemd en door die benoeming met een officieel ambt waren bekleed. Deze bijzondere verhouding tussen gouvernement en Chinezen is het vierde aspect van de economische betekenis der Chinezen in de negentiende eeuw.

2.3.1.4 De bijzondere verhouding tussen het gouvernement en de Chinezen

Wanneer pachters Chinese officieren/leden van het Chinees bestuur waren rustte hun verhouding tot het gouvernement op twee pijlers, een bestuurlijke en een economische. Voor het gouvernement was het belangrijk dat pachters behalve over financiële kracht (vanwege de te betalen pachtsom) ook beschikten over een organisatie om de pacht goed uit te kunnen

79. Rapport Fokkens I:317-544 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

80. Het onderscheid tussen de particuliere landerijen bewesten en die beoosten de rivier de Tjimanoeck was hierin gelegen, dat alleen de eersten sinds 1836 onderworpen waren aan een bijzonder reglement (St. 1836 no. 19); *ENI* 1919, III:345, 347.

81. Rapport Fokkens I:317-544 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

82. Wij noemen de verpachte belastingen en monopolierechten op Java en Madoera zoals vermeld in het Rapport Fokkens I:454-82, 08.09.1894 in V.17.04.1896-27/inv.5037. Verpachte belastingen in 1894 waren: belastingen/heffingen op het slachten van buffels, runderen en paarden, op het slachten van varkens en de verkoop van varkensvlees, op de pandhuizen, op de veren en overvaarten, op de schutsluizen, op de Krawangse houtbossen, op de Javasche en Chinese tabak, op Chinese dobbelspelen, op de verkoop van arak en andere sterke dranken, op de voortbrengselen van de zee en het hout op de Duizend Eilanden. De verpachte monopolierechten waren de opiumpacht en de pacht op de vogelnestklippen. Het belang van een succesvolle uitvoering van de opiumpacht eiste dat de pachter trachtte zomogelijk de andere pachten in het betrokken gebied in handen te krijgen. Daarmee wilde hij voorkomen dat andere pachters hem in zijn gebied nadeel berokkendend door er zelf en clandestien opium te verkopen; Rapport Fokkens I:459-60 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

voeren. Behorend tot de Chinese elite, gekozen door het gouvernement onder andere op grond van hun rijkdom en bekleed met een officieel ambt voldeden Chinese officieren aan deze vereisten en beschikten zij over veel gezag in de eigen bevolkingsgroep. De bijzondere verhouding tussen gouvernement en Chinezen vloeide voort uit hun beider dubbelrol ten opzichte van elkaar. Naast de bestuurlijke verhouding stond de Chinese officier door de pacht in een privaatrechtelijke verhouding tot het gouvernement, namelijk als contractpartij in een pachtovereenkomst. Zij waren door dat laatste zakelijke partners geworden in een onderneming die hen beiden tot financieel voordeel moest strekken. Met het sluiten van de pachtovereenkomst zag het gouvernement de inkomsten van de staatskas gewaarborgd, tenminste zolang de pachter erin slaagde de pacht tot een succesvol einde te brengen. Voor de pachter/Chinese officier moest de winst na het terugverdienen van de pachtsom ook de compensatie brengen voor de onbezoldigde bestuurlijke taken. Het gezamenlijk belang eiste dat er een zekere ‘afstemming’ moest zijn tussen gouvernement en pachter. Voor een succesvol verloop van de pacht, moest de pachter bijvoorbeeld toegang hebben tot hen die onderworpen waren aan de betrokken heffingen, zoals de inheemse bevolking in het binnenland. Dit was een moeilijk punt omdat het contact tussen Chinezen en de inheemse bevolking in het beleid algemeen werd voorgesteld als zijnde zeer nadelig voor die bevolking.

In de aanloopjaren tot de Ethische politiek stond aldus het toegenomen gevoel van verantwoordelijkheid ten aanzien van de inheemse bevolking op gespannen voet met de uitvoering van de pacht. Zeer hoge pachtsommen (zoals aan het eind van de negentiende eeuw op de veilingen tot stand kwamen) betekenden een grote druk op de pachters en in het verlengde daarvan op de inheemse bevolking. De belangen van de inheemse bevolking kwamen meer dan eens in de knel, wanneer toezicht door het lokaal bestuur te wensen overliet, hetgeen gebeurde wanneer de personen die daarvoor verantwoordelijk waren (datzelfde lokaal bestuur) openstonden voor corruptie of om andere redenen liever de andere kant uitkeken.^{83 84}

Naast het gezamenlijke financiële doel was dat element van samenwerking en onderlinge afhankelijkheid kenmerkend voor de bijzondere verhouding tussen gouvernement en pachter (en diens organisatie).⁸⁵ Deze verhouding tussen gouvernement en Chinese elite die leidde tot beider voordeel en die door Kwee Hui Kian werd gekarakteriseerd als de ‘Company-towkay symbiosis’, werd in de 19de eeuw voortgezet. Gedurende de VOC periode werd zij slechts kort onderbroken door de Chinezenmoord in 1740⁸⁶ en de ‘Chinese oorlog’ tussen 1741-1743.⁸⁷ In het hedendaagse Indonesië blijkt een dergelijke samenwerking ook bekend te staan als het ‘gandeng konco’-fenomeen (het fenomeen waarbij maatjes ‘arm in arm’ opereren).⁸⁸

83. Ong Eng Die 1943:61; L.H.W. van Sandick, *Chinezen buiten China, hunne beteekenis voor de ontwikkeling van Zuid-Oost-Azië, speciaal van Nederlandsch-Indië* 1909:188.

84. Zie voor de pacht ook J. Rush, *Opium to Java, revenue farming and Chinese enterprise in colonial Indonesia, 1860-1910*, 1990.

85. Zie voor het Chinese bestuur/Chinese officieren en de pacht: structuur, taken, bevoegdheden etcetera: P. Tjiook-Liem, *Het Chinees bestuur, ongepubliceerde onderzoeksnotitie*, 1998.

86. Met de ‘Chinezenmoord van 1740’ wordt het bloedbad te Batavia bedoeld waarbij opstandige Chinezen werden neergeslagen en naar schatting 10.000 Chinezen de dood vonden; zie onder andere Vermeulen 1938.

87. Kwee Hui Kian 2006:225.

88. Kwee Hui Kian 2006:15, noot 46.

De misbruiken waarmee het pachtsysteem in de negentiende eeuw gepaard ging bezorgden de Chinezen een slechte naam, terwijl de belangen en het beleid van het gouvernement meestal buiten beeld bleven of slechts terloops werden aangestipt.⁸⁹ In 1851 werd de pasarpacht (het recht om op alle koopwaar op de markt belasting te heffen) na veel klachten over de wijze waarop Chinezen deze uitvoerden, opgeheven. Chinese pachters bleken hogere rechten te heffen dan de verordeningen toelieten, terwijl de inheemse bevolking, die in hen gouvernementsdienaren zag, zich niet hiertegen durfde te verzetten. De controle op de uitvoering van de pasarpacht was zeer gebrekkig.⁹⁰ Overigens werd de pasarpacht pas opgeheven nadat gouverneur-generaal Duymaer van Twist een vervanging had gevonden voor de uit deze pacht voortvloeiende regeringsinkomsten.⁹¹ Verlies van inkomsten zou volgens Lohanda, voor het gouvernement de hoofdreden zijn om terughoudend te zijn met de opheffing van de pacht, in het bijzonder vóór 1860.⁹² Aan de explosieve groei van de opiumpacht in de tweede helft van de negentiende eeuw kwam na een proef in 1893, in 1896 een einde door de vervanging van de pacht met de opiumregie. Hiermee nam het gouvernement de bereiding en verkoop van opium in eigen beheer.⁹³ De opheffing van andere pachten volgde, waarmee voor de Chinese pachters een belangrijke bron van inkomsten wegviel en de vele Chinezen die werkzaam waren in de pachtorganisatie⁹⁴ hun middel van bestaan verloren. Het onbezoldigde ambt van Chinees officier, met de daaraan verbonden bestuurlijke taken, bleef echter bestaan, zij het zonder geldelijke compensatie. Dit zou een van de redenen kunnen zijn voor de vanaf eind negentiende eeuw afnemende belangstelling voor het ambt.⁹⁵

Het einde van de pacht moet als een cesuur in de geschiedenis der Chinezen worden beschouwd. Met het doorsnijden van de samenwerkingsverbanden tussen Chinezen en gouvernement verdween hun rol van 'handlanger'. Volgens Van Doorn tot hun geluk, daar zij

89. Van Sandick (1909:188) wees er op dat niet vergeten moest worden dat achter de Chinees de regering stond, die uitsluitend lette op de belangen van de fiscus, en die in haar onderdanen vooral een bron van geldelijk voordeel zag en voor een rendabele exploitatie van die bron de Chinees in dienst nam. Zie ook Brokx 1925:34, waarin hij de Chinees kenschetst als een 'werktuig tot exploitatie van de Inlander'.

90. *ENI* 1919, III:351.

91. De pasarpacht werd op 16 december 1851 opgeheven. Reeds vanaf 1845 werd de opheffing ervan wenselijk geacht en overwogen (MvK Pahud-GG Duymaer van Twist 20.01.1851 in J. Zwart, *A.J. Duymaer van Twist, een historisch liberaal staatsman 1809-1887*, 1939:251), maar het gouvernement kon de inkomsten (2-3 miljoen) niet missen. Derhalve kon de opheffing pas plaatsvinden nadat er in 1851 een vervanging voor de inkomsten was gevonden. Deze vervanging werd de verhoging van de landrente met 5% en van de zoutprijs; Zwart 1939:87-8, 251-2; J.C. Smelik, C.M. Hogenstijn en W.J.M. Jansen, *A.J. Duymaer van Twist, gouverneur-generaal van Nederlands-Indië (1851-1856)*, 2007:47.

92. M. Lohanda, *The Kapitan Cina of Batavia 1837-1942: A history of Chinese establishment in colonial society*, 1996:183.

93. *ENI* 1919, III:161.

94. Het precieze aantal van Chinezen in de opiumpacht hebben wij niet kunnen achterhalen. Volgens Brokx (1925:34) waren alleen al voor de pasarpacht rond 1850 14.000 Chinezen in het binnenland nodig.

95. Het gouvernement droeg om deze reden W.P. Groeneveldt in januari 1893 op om naast zijn lopend onderzoek ook een onderzoek te verrichten naar de inrichting van het bestuur over de Chinezen, Rapport Fokkens I:65 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

anders net als de ‘prijaji’⁹⁶ in de periode van het opkomend Indonesisch nationalisme ge-doodverfd zouden zijn als ‘collaborateurs’.⁹⁷

Aan het eind van de negentiende eeuw, in een periode waarin het gouvernement hen wilde zien als een gevaar voor de inheemse bevolking en haar beleid daarop afstemde,⁹⁸ moest door een groot deel van de Chinese bevolking naar nieuwe middelen van bestaan en naar andere bronnen van inkomsten worden gezocht.⁹⁹

2.3.2 *De politieke betekenis in de twintigste eeuw*

Teneinde een consistente lijn aan te brengen in de politieke betekenis der Chinezen in de twintigste eeuw stellen wij voor gebruik te maken van twee begrippen, die elk de keerzijde van één medaille zijn: de ‘Chinese kwestie’ en de ‘Chinese beweging’, in 1897 en 1911 respectievelijk door W.P. Groeneveldt en P.H. Fromberg geïntroduceerd. Als gevolg echter van het door verschillende auteurs in andere contexten gebruiken van deze termen kregen zij andere betekenissen.¹⁰⁰

Op 18 maart 1897 introduceerde W.P. Groeneveldt¹⁰¹ de term ‘Chineezquaestie’ in een hoofdartikel in de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*.¹⁰² De Chinezenkwestie zou in de daaropvolgende decennia ook wel de ‘Chinese kwestie’ genoemd worden, het ‘Chinezenprobleem’, het ‘Chinezenvraagstuk’, het ‘Chinese vraagstuk’ of het ‘Vreemde Oosterlingen vraagstuk’.¹⁰³ Groeneveldt gebruikte de term in verband met het rapport Fokkens, dat de

96. Javanse bureaucratie elite; Teeuw 1996.

97. J.A.A. van Doorn, *De laatste eeuw van Indië: Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project*, 1995:74.

98. Zie het hoofdstuk over het passen- en wijkstelsel.

99. Zie bijvoorbeeld Djie Ting Ham, ‘Enkele opmerkingen over den economische toestand van de Chinezen op Java’, *De Chineesche Revue* 1928, IV:47.

100. Zie verder in deze paragraaf.

101. W.P. Groeneveldt (1841-1915) was in 1864 een der eerste tolken voor de Chinese taal. Vanaf 1874 beklom hij de Indische ambtelijke ladder en werd na verschillende functies op het departement van Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid in 1889 lid van de Raad van Indië. Na een door hem verricht onderzoek naar het stelsel van de opiumregie in Frans Indo-China werd hij in augustus 1892 belast met het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera. Die opdracht werd eerst in december van dat jaar uitgebreid met de vraag of vervanging van de opium- en andere pachten door de opiumregie en directe heffingen aanbeveling verdiende. Een maand later werd daar nog een onderzoek aan toegevoegd naar het Chinees bestuur vanwege de moeite die het het gouvernement kostte om geschikte Chinese officieren aan te wijzen. Die opdracht gaf hij tussentijds terug vanwege zijn benoeming in 1893 tot vice-president van de Raad van Indië. Het door hem aangevangen onderzoek werd door F. Fokkens in augustus 1893 voortgezet en in september 1894 voltooid (Rapport Fokkens). Groeneveldt gold als een kenner van de Chinezen; *ENI* 1917, I:819-20; Rapport Fokkens I:1-67 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

102. W.P. Groeneveldt, ‘De Chineezquaestie in Nederlandsch-Indië’, *NRC* 13.03.1897, in V.17.04.1896-27/inv.5037. Het hoofdartikel was ondertekend hetgeen door de Indische Gids als een ‘grote uitzondering’ werd gezien; *IG* 1897, I:521.

103. Zie het hoofdstuk over het passen- en wijkstelsel. Ook na de koloniale periode werd er in Indonesië gesproken over een Chinezenvraagstuk, een Chinezenprobleem, een ‘masalah Cina’. Door Willem van Kemenade werd in 1980 het Chinezenprobleem in Indonesië in verband gebracht met de nationaliteitskwestie en hun economische positie. Hij zag het Chinezenprobleem als een gevolg van het Nederlandse beleid ten aanzien van deze bevolkingsgroep in de koloniale periode en noemde het Indonesische Chinezenprobleem onder andere vanwege deze historische factor uniek in Zuidoost-Azië; zie W. van Kemenade over het Chinezenprobleem in *NRC* 12, 15 en 16 april 1980.

uitkomst was van een onderzoek naar de economische toestand van de Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera, en in het bijzonder naar de invloed van die Vreemde Oosterlingen op de inheemse bevolking.¹⁰⁴

Groeneveldt gaf geen definitie van de ‘Chineezenquaestie’¹⁰⁵ en leek als vanzelfsprekend aan te nemen dat duidelijk was waarop hij doelde. Hij volstond met te verwijzen naar de rol die Chinezen vervulden in de Inlandse huishouding. Die rol zou te maken hebben met hun natuurlijke aanleg en de omstandigheden, waardoor zij door velen gezien werden als een gevaar voor de inheemse bevolking. Een zienswijze die hij niet helemaal deelde. Wat echter in 1897 nog een actueel thema was, het welzijn van de inheemse bevolking, dat zogenaamd bedreigd werd en gevaar liep door de slechte invloed en de aanwezigheid van Chinezen, dat thema speelde niet meer bij hetgeen tien jaar later en daarna in regeringskringen als de Chinese kwestie werd beschouwd.¹⁰⁶ In tegenstelling tot de negentiende eeuw werd in de twintigste eeuw de Chinese kwestie op geen enkele manier meer in verband gebracht met de economische positie der Chinezen, noch met het daarmee samenhangende gevreesde contact met de inheemse bevolking. In de literatuur werden klachten over slechtheid van en misbruik door de Chinezen na de opheffing van de pacht niet meer aangetroffen, evenmin als na de opheffing van het passen- en wikenstelsel.¹⁰⁷ In de twintigste eeuw werd met de Chinese kwestie de problematiek aangeduid die samenhang met Chinese politieke activiteiten. De negentiende eeuwse economische factor van de Chinese kwestie had in de twintigste eeuw plaats gemaakt voor de politieke factor.

De term ‘Chinese beweging’, werd voor het eerst door P.H. Fromberg in 1911 in zijn gelijknamige essay gebruikt.¹⁰⁸ Voor Fromberg stond de Chinese beweging geheel los van de inheemse bevolking. Zij was naar zijn mening gericht op een verbetering van de rechtspositie der Chinezen door te streven naar opheffing van de vele discriminerende bepalingen en naar eenzelfde behandeling als die de Japanners ten deel viel, dat wil zeggen een algehele gelijkstelling met Europeanen. Dat doel, aldus Fromberg, wilde men bereiken door eenheid en solidariteit, door middel van een krachtige publieke opinie, goed onderwijs en aansluiting bij China.¹⁰⁹ Kwee Tek Hoay, een peranakan-schrijver en journalist,¹¹⁰ die ook gebruik maakte van de term Chinese beweging, zag deze beweging in de beginperiode als een stre-

104. De opdracht luidde volledig: ‘Een onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera, naar de gevolgen (en wel in de 1ste plaats voor de Inlandsche bevolking) van de gedragslijn welke tegenover hen wordt betracht met betrekking onder meer tot hun toelating, hun vestiging in de binnenlanden, hun toelating als erfpachters, eigenaars van particuliere landerijen en huurders van gronden van Inlanders zomede naar de vragen of verandering van die gedragslijn in het algemeen belang en bepaaldelijk in dat van de Inlandsche bevolking nodig dan wel wenselijk is en zo ja, welke maatregelen daartoe genomen moeten worden’; Rapport Fokkens I:1 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

105. Ook Van Sandick (1909:187) gebruikte de term Chinese kwestie als een vanzelfsprekend begrip, dat hij niet verder preciseerde. Zie ook collectie J.W. Meyer Ranneft, ‘Het Chineesche vraagstuk in Nederlandsch-Indië’, geheim-eigenhandig 18.05.1935-61.

106. Zie hoofdstuk V: Grieven – Het passen- en wikenstelsel.

107. Zie hoofdstuk V: Grieven – Het passen- en wikenstelsel. Zie ook het ‘Oordeel van de Mindere Welvaartscommissie over de toelating en het verblijf van Oostersche Vreemdelingen in de binnenlanden’ van 1905, waarin die toelating en het contact met de inheemse bevolking overwegend als positief werd beoordeeld; Van Sandick 1909:219-24.

108. Fromberg 1911.

109. Fromberg 1926:450.

110. Kwee Tek Hoay (1886-1952), hoofdredacteur van het tijdschrift *Madjalah Panorama*, was gedurende meer dan 20 jaar voorzitter van de THHK Bogor. Hij was een belangrijke peranakan schrijver, die veel

ven naar resinificatie en emancipatie, terwijl Lea Williams de nadruk legde op een wat later aspect van de Chinese beweging, het Chinees nationalisme. Wij stellen daarom voor om al deze en nog latere aspecten onder één paraplu-begrip te brengen en de Chinese beweging ruim te omschrijven als de emancipatoire¹¹¹ activiteiten en ontwikkelingen vanaf 1900 in de Chinese samenleving in Nederlands-Indië op cultureel, sociaal en politiek terrein, die, al of niet in samenhang met hun oriëntatie op China of beïnvloed door de bemoeienissen van China, politieke gevolgen hadden. Wij zullen ons bij het aanroeren van die ontwikkelingen zoveel mogelijk beperken tot die welke rechtstreeks verband hielden met de rechtspositie der Chinezen.

Het andere paraplu-begrip, de Chinese kwestie, zou voor wat betreft de twintigste eeuw voor een deel gedefinieerd kunnen worden als de problemen waarvoor het gouvernement zich geplaagd zag in haar relatie tot China en tot de ontwikkelingen in de Chinese samenleving in Indië, zoals hierboven omschreven als de Chinese beweging. Naast haar politieke betekenis kende de Chinese kwestie ook nog twee andere, juridische, aspecten die buiten de Chinese samenleving stonden. Deze waren de verdragen die door Nederland met China zouden worden gesloten en de hervorming van het rechtssysteem in China naar westers model. De juridische consequenties van beide zouden kunnen leiden tot de door de Chinezen in Indië gewenste gelijkstelling met Europeanen.

2.3.2.1 De Chinese beweging en de Chinese kwestie tot 1912

Algemeen wordt de oprichting van de Chinese Vereniging Tiong Hoa Hwe Koan (Chinese vereniging)¹¹² in 1900 als het officiële begin van de Chinese beweging beschouwd. Over de aanleiding of oorzaken tot haar ontstaan lopen de meningen uiteen.

Voor de beginperiode lijkt ons Kwee Tek Hoay's opvatting van de Chinese beweging, door Suryadinata het cultureel nationalisme genoemd, het meest aannemelijk. Men wilde terug naar de ware Chinese culturele tradities door de bestaande mengcultuur der peranakan Chinezen te zuiveren van de vele ingeslopen Javaanse elementen. Voor deze zuivering, in feite een resinificatie, greep men terug op het Confucianisme.¹¹³ Kwee wees een verband tussen de oprichting van de THHK en bemoeienissen van China af. Dat land had in die periode te maken met grote onrust, opstanden en met een machtsstrijd tussen voor- en tegenstanders van hervormingen. Hij achtte het hoogst onwaarschijnlijk dat de regering in China in deze woelige jaren enige aandacht kon schenken aan de Chinezen op Java.¹¹⁴ Het lijkt waarschijnlijker dat de ontwikkelingen in Singapore, waaronder de hernieuwde oriëntatie op het Confucianisme door dr. Lim Boen Keng, van grote invloed zijn geweest voor het ontstaan van de THHK. Singapore was voor veel Chinezen in Indië het venster op de

publiceerde over verschillende aspecten van de Chinese gemeenschap in Indonesië; L. Suryadinata, *Political thinking of the Indonesian Chinese 1900-1995*, 1999:33, 40-1.

111. Emancipatie in de betekenis van de bevrijding van wettelijke, sociale, politieke, morele of intellectuele beperkingen, toekenning van gelijke rechten, streven naar gelijkgerechtigheid en gelijkstelling voor de wet (Van Dale 1995).

112. Aan de Tiong Hoa Hwe Koan, in het vervolg afgekort tot THHK, werd op 3 juni 1900 rechtspersoonlijkheid verleend door de GG, gepubliceerd op 8 juni 1900 in de *Javasche Courant*.

113. Kwee Tek Hoay, *The origins of the modern Chinese movement in Indonesia*, 1969:8-11; Suryadinata 1999:xiv.

114. Kwee Tek Hoay 1969:3-4, in het bijzonder pagina 3, noot 7.

wereld, en de intensieve contacten hadden reeds in 1897 en 1899 geleid tot vertalingen van de biografie en twee werken van Confucius door Chinezen uit Indië voor het Chinese publiek aldaar.¹¹⁵ Daarnaast brachten verscheidene auteurs het ontstaan van de Chinese beweging in verband met de gevolgen van het einde van de pacht, de strengere toepassing van het passen- en wijkensstelsel, de vernederende behandeling die Chinezen zich moesten laten welgevalen en een groeiende rassendiscriminatie.¹¹⁶ Het Kantoor voor Chinese Zaken daarentegen, stond geheel alleen in haar zienswijze waarin de Chinese beweging uitsluitend in verband werd gebracht met de inmengingspolitiek, zoals die door China vanaf 1887 decennialang zou zijn gevoerd.¹¹⁷ Zou het gouvernement deze visie onderschrijven, dan zou zij in haar beleid ten aanzien van de Chinezen elke zelfstandige ontwikkeling in Indië daarmee ontkennen.

De culturele heroriëntatie op China bleek ook uit de doelstellingen van de THHK. Het hoofddoel was de bevordering van het Confucianisme als basis voor verschillende hervormingen en als bron van spirituele kennis van de Chinezen in Indië. Om dat doel te bereiken moesten Chinese kinderen de Chinese taal kunnen lezen en schrijven, waardoor zij in staat zouden zijn om boeken over het Confucianisme te lezen. Op de scholen die de THHK vanaf 1901 oprichtte, maakten aldus de Chinese taal en de Confucianistische leer deel uit van het curriculum.¹¹⁸

De Chinese beweging ontwikkelde zich vanuit haar cultureel-nationalistische uitgangspunten tot een emancipatoire beweging die zich concentreerde op de onderwijsvoorziening van de Chinese jeugd. Door de vraag naar Chinese onderwijzers kwam een aansluiting met China tot stand, terwijl het Indische gouvernement niet tegemoet kwam aan de onderwijswensen der Chinezen. De bemoeienissen van China hebben in de daaropvolgende jaren geleid tot het door Williams beschreven Chinees nationalisme.¹¹⁹ In 1906 stuurde China achtereenvolgens drie onderwijsinspecteurs,¹²⁰ die de voorboden bleken van nog meer

115. In 1897 verscheen van de hand van Lie Kim Hok, later bekend als journalist, schrijver en dichter en in 1901 hoofd van de afdeling van de THHK-informatie over de Chinese religie, een vertaling van de biografie van Confucius' 'Hikajat Khong Hoe Tjoe'. In 1899 verscheen de vertaling van twee Confucianistische klassieken de *Ts-hsueh* en *Chung-Yung*. In het voorwoord van deze vertalingen moedigden de vertalers, mr. Tan Ging Tiong en Yoe Tjai Siang, de lezers aan een organisatie te vormen om de studie van het Confucianisme te verzekeren; Kwee Tek Hoay 1969:4-5.

116. Lea E. Williams, *Overseas Chinese nationalism: The genesis of the Pan-Chinese movement in Indonesia, 1900-1916*, 1960:27-41; Van Sandick 1909:188-90, 198; Suryadinata 1981:4-5. Voor zijn onderzoek waren voor Suryadinata nieuws- en dagbladen van de peranakan Chinese pers een belangrijke bron.

117. Zie de 'Historische Nota over de Chineesche Beweging in Nederlandsch-Indië van 1887-1934', met bijlagen, geheim – voor den dienst, 1934, Archief Meyer Ranneft, collectie 323, no. 404:1. In deze en vorige nota's van respectievelijk 1924 en 1930, de laatste voor de Bestuursconferentie van dat jaar, werd als vaste stelregel ervan uitgegaan dat 'het kernpunt van het politieke leven der Chineesche emigranten h.t.l. in China moet worden gezocht, vanwaar de Chineesche Regeering systematisch en doelbewust met alle Haar ten dienste staande middelen de Overzeesche Chineezen voor zich tracht te winnen, teneinde hen zoowel om politieke als economische redenen blijvend voor China te kunnen behouden'.

118. Kwee Tek Hoay 1969:15-6; zie voor de Statuten THHK ook Van Sandick 1909:265.

119. Williams 1960; Suryadinata 1993:1-2.

120. In maart 1906 kwam een functionaris van de onderkoning van Canton Liu Shih-Ci (Lau Soe Kie), die als eerste bezoeker zeer vriendelijk werd ontvangen. Enkele maanden later gevolgd door de schoolinspecteur Wang Fung Cheang (hij bleef tot 1911) en Tan Hoa, een door de gouverneur van Fukien- en Chekiang provincie benoemde inspecteur van onderwijs; Williams 1960:88-91.

bezoek uit dat land. In 1907 volgden na elkaar vier Chinese hoge ambtenaren die de contacten met de Chinese bevolking intensiveerden. Het prestige van de laatste, Yang Shi-chí, die de functie bekleedde vergelijkbaar met die van staatssecretaris van Landbouw, Industrie en Handel, werd benadrukt door de twee marineschepen die hem begeleidden. Het enthousiasme van de Chinese bevolking voor de Chinese bezoekers was groot en het antagonisme tegen het Indische gouvernement openlijk. De daaropvolgende jaren liep de frequentie van deze bezoeken terug.¹²¹ De boodschap was echter duidelijk overgekomen: China trok zich het lot van de Chinezen in Indië aan, en wilde wat voor hen betekenen.

Behalve door deze belangstelling van China werd de sterk toegenomen oriëntatie op China en het streven naar een betere rechtspositie ook versterkt door factoren in Indië zelf. Het grote succes van de THHK- scholen (55 scholen met 5500 leerlingen in 1908),¹²² waarmee een gemeenschappelijk en praktisch doel, onderwijs voor de Chinese jeugd, werd gerealiseerd verenigde de Chinese bevolking.¹²³ Ook de opkomst vanaf 1901 van Chinese dag- en andere nieuwsbladen in de Maleise en Chinese taal droeg volgens Suryadinata bij tot de ontwikkeling van een pan-Chinese beweging die gericht was op de eenmaking van de Chinezen in Indië en op een culturele en politieke oriëntatie op China.¹²⁴ De daarnaast nieuw in Indië opgerichte Chinese Kamers van Koophandel (Siang Hwee's) en Chinese leesclubs (Soe Po Sia's) onderhielden sterke banden met China.

Tiong Hoa Hwe Koan, Siang Hwee en Soe Po Sia, aldus Govaars-Tjia, hebben ieder hun eigen bijdrage geleverd aan de Chinese beweging. De Siang Hwee (afkorting van Tiong Hwa Siang Hwee, Chinese Kamer van Koophandel) waren handelsverenigingen of Chinese kamers van koophandel. De eerste Siang Hwee werd in 1901 in Batavia opgericht. In de daaropvolgende jaren kreeg elke plaats van betekenis haar eigen Siang Hwee met lokale Chinese handelaren als leden. De Siang Hwee ressorteerde onder het departement van Landbouw, Industrie en Handel te Peking. Door het rechtstreekse contact met China droeg zij niet weinig bij aan de nauwere aansluiting van de Chinezen in Indië met hun stamland. De keizerlijke regering gaf meer dan eens blijk van haar belangstelling door commissarissen naar Indië te zenden die rapport uitbrachten over het reilen en zeilen van de Chinese handel in Indië en de omstandigheden waaronder die handel plaatsvond. De activiteiten van de Siang Hwee beperkten zich niet tot de handel. Door bundeling van economische krachten hebben deze Chinese handelsverenigingen met hun achterban van Chinese handelaren krachtig kunnen ijveren voor het uit de weg ruimen van Chinese grieven.¹²⁵ Volgens Williams fungeerden zij in zekere zin tot 1912 als Chinese consulaten.¹²⁶

De eerste Soe Po Sia (letterlijk 'boeken- en krantenclub') werd in 1903 in Singapore opgericht met het doel de ontwikkeling der Chinezen te bevorderen door het verstrekken van kosteloos leesmateriaal.¹²⁷ Terwijl de THHK de nadruk legde op het culturele en nationale aspect van de Chinese beweging, en de Siang Hwee de beweging van een economische basis voorzag en daarnaast de

121. In 1908 kwam Wang Kang-ky, in 1909 eerst Wang Ta-chen onder begeleiding van twee oorlogschepen en later dat jaar gevolgd door Wang Yi-wai en in 1911 als laatste Chao Ts'ung-fan; Williams 1960:151-8.

122. Govaars-Tjia 1999:73.

123. Williams 1960:66.

124. Suryadinata 1981:6.

125. Govaars-Tjia 1999:69-70.

126. Williams 1960:96.

127. Het is niet duidelijk wanneer de eerste Soe Po Sia in Indië werd opgericht. Volgens Williams (1969:104) zou dat in 1909 zijn. De door Govaars-Tjia (1999:71-3) geschetste ontwikkeling doet echter een eerder jaar vermoeden, eerder dan 1909 en later dan 1903.

contacten met China onderhield, stond bij de Soe Po Sia het politieke en revolutionaire element centraal. De aanhangers van Sun Yat Sen¹²⁸ slaagden erin via de Soe Po Sia hun ideeën uit te dragen door het geven van lezingen, het houden van samenkomsten en het uitgeven van eigen nieuwsbladen. Gaandeweg, vooral na het overlijden van de Chinese keizer in 1908, begon het meer gematigde deel van Chinezen in Indië zich aan te sluiten bij de revolutionaire zaak van Sun Yat Sen. Het succes van de Soe Po Sia bereikte een hoogtepunt met het slagen van de Chinese Revolutie in oktober 1911, kort daarna gevolgd door het uitroepen van de republiek. De Soe Po Sia, aldus Govaars-Tjia, heeft in de Chinese beweging gefungeerd als het trefpunt van politieke agitatie voor het creëren van een Chinese republiek.¹²⁹

Al deze factoren waren voor de Chinese beweging krachtige hulpmiddelen in haar streven naar een betere rechtspositie, een rechtspositie die uiteindelijk zou moeten leiden naar een volledige gelijkstelling met Europeanen.

De omslag in het regeringsbeleid kwam in 1906. Onder deze politieke druk kwam het nieuwe beleid niet alleen in het teken te staan van de opheffing van de verschillende discriminerende en beperkende bepalingen, maar tegelijkertijd ook van het opwerpen van een dam tegen de invloed van China.¹³⁰ In dat licht was de oprichting van de Hollands-Chinese scholen voor Nederlands onderwijs aan Chinese kinderen door de Indische regering in 1908 niet alleen een tegemoetkomen aan de onderwijswensen der Chinezen, maar tegelijkertijd bedoeld om de oriëntatie op China te keren en hen los te maken van de Chinese beweging.¹³¹

De politieke ontwikkelingen tussen 1909 en 1912 sloten in zekere zin deze periode van de Chinese beweging af. Op 28 maart 1909 kwam de Chinese Wet op de Nationaliteit tot stand. Door deze wet, die op het jus sanguinis was gebaseerd, kwamen alle Chinezen, ook zij die buiten China uit een Chinese vader waren geboren, automatisch in het bezit van de Chinese nationaliteit. In 1910 kwam de Wet op het Nederlands onderdaanschap tot stand, voorafgaand aan de sluiting van het consulaire verdrag tussen Nederland en China in 1911. Deze op het jus soli gebaseerde wet bepaalde dat Chinezen, in Indië geboren uit aldaar gevestigde ouders, Nederlands onderdaan waren. Nederlandse onderdanen met een Chinese vader waren aldus ook in het bezit van de Chinese nationaliteit. Met het daaropvolgende hierboven genoemde consulaire verdrag uit 1911 werd de invloed van China in Indië op de Chinezen die naast het Nederlands onderdaanschap ook de Chinese nationaliteit hadden via zijn consuls sterk beperkt.¹³² Dat verdrag kwam nog onder de Mantsjoe-regering tot stand. Later dat jaar zou de revolutie in China uitbreken, gevolgd door het uitroepen van de Republiek van China in 1912.

128. In 1905 stichtte Sun Yat Sen (Soen Jat-sen) de Chinese Revolutionaire Liga (Tsjoeng-kwo ko-ming t' oeng-meng-hwéi) vanuit zijn republikeinse en liberale ideeën. Behalve omverwerping van de Mantsjoe-dynastie en herverdeling van het land onder de boeren, waren de doelstellingen ook de vervanging van de absolute monarchie door een republiek en de ambtenarenstaat door een verlichte democratie. Sun werd na het uitroepen van de republiek op 1 januari 1911 in Nanking tot voorlopig president van de Chinese Republiek geïnstalleerd, maar verloor al snel de macht aan Juan Sje-k'ay. Zijn tweede kans kwam in 1914 toen hij in Japan een Chinese Revolutionaire Partij stichtte. Drie jaar later in juli 1917 stichtte hij in Canton de Kuo Min Tang, een militair-revolutionaire tegenregering; Winkler Prins 1976:376-7.

129. Govaars-Tjia 1999:61-73; Williams 1960:95-109.

130. Zie hoofdstuk over het passen- en wijkenstelsel.

131. Govaars-Tjia 1999:91, 95.

132. Zie het hoofdstuk over het Nederlands onderdaanschap.

2.3.2.2 Politieke ontwikkelingen na 1913

Reeds tijdens de Eerste Wereldoorlog was het merkbaar, aldus Suryadinata, dat Chinezen zich van de pan-Chinese beweging afkeerden en zich meer gingen oriënteren op Nederlands-Indië.¹³³ De Chinese beweging kreeg een ander karakter. Het streven naar rechtsgeleijkheid stond nog recht overeind, en voor een deel zou daaraan door de afronding van de eerder in gang gezette hervormingen in de jaren tot 1920 worden tegemoet gekomen.¹³⁴ Vanaf 1920 ging het de Chinezen hoofdzakelijk om een algehele gelijkstelling met Europeanen, een gelijkstelling die ook uit de wet zou moeten blijken. De wens tot algehele gelijkstelling hield behalve met de nog bestaande verschillen in het strafrecht tussen Chinezen en Europeanen, ook verband met de reeds eerder genoemde gehate achterstelling op de Japanners, die in 1899 bij wet met Europeanen waren gelijkgesteld. Die achterstelling kon alleen worden opgeheven door wijziging of intrekking van Art. 109 RR.

De periode 1913-1920 werd daarnaast gekenmerkt door de confrontatie met meer consequenties van de Wet op het Nederlands onderdaanschap die in 1910 tot stand was gekomen. De tweede consequentie van de onderdaanschapswet (de eerste was de beperking van China's invloed in Nederlands-Indië) was de mogelijke militieplicht. Deze werd aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog overwogen voor zowel de inheemse bevolking als andere Nederlandse onderdanen van Nederlands-Indië.

De Indische regering had in 1913-1914 het idee van een 'part-time militie' bestaande uit de niet-Europese bevolkingsgroepen overwogen en vervolgens verworpen. Maar toen de Eerste Wereldoorlog in augustus 1914 uitbrak werd dit idee weer van stal gehaald omdat het een goedkopere verdedigingsmacht zou zijn dan een beroepsleger.¹³⁵ Het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) bestond slechts uit 10.000 Europese en ongeveer 25.000 inheemse beroepsmilitairen. De externe verdediging werd bij de Koninklijke Marine gelegd. De uitbreiding van het KNIL met een uit inheemse dienstplichtigen bestaande militie leidde tot een fel debat. Veel Nederlanders, onder wie oud gouverneur-generaal Van Heutsz, ondersteunden dit denkbeeld, maar in Indië waren de meningen sterk verdeeld. Een in 1916-1917 namens Indië Weerbaar, een voor de verdediging van Nederlands-Indië opgericht comité, naar Nederland gezonden delegatie bracht deze ideeën met lezingen naar voren en bood een petitie aan aan Koningin Wilhelmina, maar wist uiteindelijk niets te bereiken. Tot de Tweede Wereldoorlog bleef de zaak louter een punt van discussie.¹³⁶

De mogelijke militieplicht leidde tot grote beroering. Het vooruitzicht te moeten vechten vóór een Indië dat hen achterstelde en discrimineerde¹³⁷ en tegen een Aziatische mogendheid,¹³⁸ misschien zelfs tegen China, was niet aantrekkelijk. Waarom, vroegen Chinezen zich af, werd juist aan hen gevraagd om zich bij de militie te voegen, terwijl Japanners, Arabieren, Fransen en andere vreemdelingen niet benaderd werden?¹³⁹ Het was een vraag

133. Suryadinata 1981:11.

134. Zie hiervoor het hoofdstuk 'Grieven' over het passen- en wijkenstelsel en de politierechtspraak.

135. M.C. Ricklefs, *A history of modern Indonesia since c. 1300*, 1993:172.

136. Jan A. Somers, *Nederlandsch-Indië, staatkundige ontwikkelingen binnen een koloniale relatie*, 2005:173; Van Goor 1997:309.

137. Het Nederlands onderdaanschap had geen invloed op hun rechtpositie.

138. Het voorstel tot een militieplicht voor de inheemse bevolking en andere Nederlandse onderdanen sproot volgens Suryadinata (1981:13-4) voort uit de vrees voor Japan.

139. M. Lohanda, *Growing pains: The Chinese and the Dutch in colonial Java, 1890-1942*, 2002:82.

die rechtstreeks te maken had met het Nederlands onderdaanschap en die hun status van vreemdeling, zoals die bestond vóór 1910 nog aantrekkelijker maakte. Verwerping van het Nederlands onderdaanschap was echter niet mogelijk. Bovendien, aldus het dagblad *Sin Po*, zouden Chinezen als vreemdeling met de Chinese nationaliteit ook een veel betere kans op gelijkstelling hebben dan als Nederlands onderdaan. En die gelijkstelling zou, verwachtte het blad, niet lang meer op zich laten wachten.¹⁴⁰

Behalve de dreiging van de militieplicht, was er ook nog de kwestie van vertegenwoordiging in de nog in te stellen Volksraad. Actieve deelname in de Indische politiek zou, vreesde men, de Chinees Nederlandse onderdanen (meest peranakan), niet alleen vervreemden en isoleren van de Chinezen, die geen Nederlands onderdaan waren (meest totok), maar ook van China. En door deel te nemen aan de Volksraad zouden Chinezen in feite het Nederlands onderdaanschap aanvaarden.¹⁴¹

Onder leiding van het dagblad *Sin Po* vond een hernieuwde oriëntatie op China plaats. Het leidde ertoe dat Chinezen zich in 1917 tijdens de Semarang conferentie¹⁴² in meerderheid uitspraken tegen het Nederlands onderdaanschap, het verwierpen en zich vreemdelingen met de Chinese nationaliteit verklaarden. Ook wezen zij vertegenwoordiging in de Volksraad van de hand. In de verwachting dat China op gelijke voet kon onderhandelen met het westen, trachtte men met een petitie de Chinese regering ertoe te brengen hun zaak (verwerping van het Nederlands onderdaanschap) bij de Vredesconferentie te Versailles¹⁴³ te bepleiten. De conferentie liep echter voor China op een mislukking uit, waardoor hun hoop op hulp van China in deze kwestie vervloog. Toen ook de Indische regering het voorstel over de militieplicht introk, verloor de actie tegen het onderdaanschap op dit punt zijn kracht. Vervolgens besloot een kleine groep Chinezen onder leiding van H.H. Kan, een vooraanstaand lid van de Chinese samenleving, toch tot vertegenwoordiging in de Volksraad. Kan was in de Semarang conferentie gedwongen zich tegen zijn overtuiging in tegen deelname aan de Volksraad uit te spreken. Het nationaliteitsprobleem kon niet met de hulp van China worden opgelost, meende hij. Dat land was te zwak om de Chinezen in Nederlands-Indië te kunnen helpen. Vertegenwoordiging in de Volksraad was de enige mogelijkheid om, zonder de hulp van China, de positie van de Chinezen te kunnen verbeteren.¹⁴⁴ In 1918 werden H.H. Kan en Lim A Pat voor de Volksraad gekozen.¹⁴⁵

140. Suryadinata 1981:16.

141. Suryadinata 1981:15.

142. De Semarang conferentie van 4 november 1917 was de grootste conferentie in de geschiedenis der Chinezen in NI en volgde op de conferentie in Bandoeng, waarbij elf Chinezen, onder wie zeven Chinese officieren besloten H.H. Kan en vier andere leden als candidaatleden voor de Volksraad voor te dragen. Als gevolg van de kritiek dat andere leden van de Chinese gemeenschap en Chinese organisaties niet waren geraadpleegd, werd de Semarang conferentie bijeengeroepen. 700 Chinezen onder wie leden van lokale raden en vertegenwoordigers van 39 Chinese verenigingen in Semarang kwamen bijeen; Suryadinata 1981:12-20.

143. Volgens Suryadinata (1981:29-31) dacht China op de Vredesconferentie te Versailles aan het einde van de Tweede wereldoorlog in 1918, op voet van gelijkheid te onderhandelen met de westerse mogendheden over de herkrijging van zijn soevereiniteit. Toen dit niet mogelijk bleek, kon het voor de Chinezen in Indië belangrijke punt, het recht tot verwerping van het Nederlands onderdaanschap, niet meer ter tafel worden gebracht.

144. Suryadinata 1981:18.

145. Suryadinata 1981:18.

De vraag die Chinezen zich in deze periode stelden over hun nationale identiteit en de gevolgen daarvan voor hun identificatie, zou zich uitkristalliseren in drie politieke stromingen die zich respectievelijk oriënteerden op China, Nederland/Nederlands-Indië en 'Indonesië'. Voor het dagblad *Sin Po* werd de Semarang conferentie in 1917 het beginpunt van haar 'campagne'¹⁴⁶ tegen het onderdaanschap en vóór het Chinees nationalisme. Onder leiding van opeenvolgende actieve hoofdredacteuren¹⁴⁷ werd de *Sin Po* groep een politieke macht die streefde naar eenheid tussen peranakans en totoks, een Chinese opvoeding stimuleerde en deelname aan de politiek in China voorstond. Zij weigerde te participeren in de Indische politiek omdat dit tot scheuring zou leiden van de eenheid onder de Chinezen. China was hun beschermer, maar hoe China die bescherming zou verlenen bleef onduidelijk.¹⁴⁸

De invloed van deze op China georiënteerde groep verminderde door de groei van een in Nederland geschoolde elite. Toen in het midden van de twintiger jaren van de twintigste eeuw afgestudeerde leden van de in Nederland opgerichte Chung Hwa Hui Studentenvereniging¹⁴⁹ naar Nederlands-Indië terugkeerden, werden ook zij politiek actief. Voor hun doel, een algehele verbetering in brede zin van hun positie en gelijkstelling met Europeanen, verwachtten zij geen heil van China. Dat doel wilden zij bereiken binnen de bestaande koloniale kaders. Na haar eerste congres in 1927, in een tijd van grote onrust waarbij de raciale verschillen scherper werden, werd de Chung Hwa Hui (CHH) in Nederlands-Indië in 1928 opgericht met H.H. Kan als president. De partij stond bekend als pro-Nederlands, conservatief, met vermogende peranakan Chinezen als leden, en stond om deze redenen de economisch minder bedeelde Chinezen, de Chinees-nationalistische peranakans en de Indonesische nationalisten tegen.¹⁵⁰

Aansluiting bij die Indonesische nationalisten werd gezocht en gevonden door Liem Koen Hian, de oprichter van de Partai Tionghoa Indonesia (Chinees-Indonesische Partij of PTI). Liem, vóór 1918 redacteur, en tussen 1918 en 1929 hoofdredacteur van verschillende dagbladen, begon als Chinees nationalist maar veranderde na 1925 van inzicht. Hij was een fel criticus van het door het gouvernement gevoerde beleid ten aanzien van de Chinezen, dat gekenmerkt werd door vooroordelen en onrechtvaardigheid. Van invloed op zijn nationalistische gevoelens waren, zoals hij zelf verklaarde, de vernedering en onderdrukking die hij tijdens zijn Nederlandse schooltijd had ondervonden. Hij werd een voorstander van integratie van de peranakan Chinezen met de inheemse samenleving. Nederlands-Indië was hun thuisland en de band met de inheemse bevolking van Indië was sterker dan die met China. Hij identificeerde zich met het doel van het Indonesisch nationalisme, en toen hij in 1932 de PTI oprichtte werd hij hierin ook door de Indonesische nationalisten gesteund. Het doel van de PTI was Indonesië te helpen zich economisch, sociaal en politiek te ontwikkelen tot een

146. Suryadinata (1981:24-5, 28, 1993:3,5) gebruikt verschillende keren de woorden 'campaign' en 'agitate' voor de activiteiten van *Sin Po* tegen het Nederlands onderdaanschap.

147. De opeenvolgende hoofdredacteuren van *Sin Po* vanaf 1915 waren Kwee Hing Tjiat (1915-1918), Tjoe Bou San (1918-1922, tussen 1922 en 1925 geassisteerd door Ang Eng Goan), Kwee Kek Beng (1925-1947). *Sin Po* was het grootste en meest invloedrijke dagblad van de peranakan Chinezen in Nederlands-Indië tot de Tweede Wereldoorlog (Suryadinata 1993): zie de biografieën van deze personen.

148. Suryadinata 1981:21-2.

149. De CHH in Nederland werd in 1911 opgericht toen de Chinees-nationalistische sentimenten sterk waren; Suryadinata 1981:39-40.

150. Suryadinata 1981:39-41, 60-1, 63.

staat met gelijke rechten en plichten voor allen.¹⁵¹ In tegenstelling tot de *Sin Po* groep en de CHH die streefden naar gelijkstelling met Europeanen voor de Chinezen, was de PTI voorstander van een gelijke rechtspositie voor alle rassen in Nederlands-Indië.¹⁵²

Deze drie politieke stromingen, die allen een betere rechtspositie voor Chinezen nastreefden,¹⁵³ geven een beeld van de verdeeldheid onder de Chinezen in Nederlands-Indië. Die verdeeldheid was echter slechts een flauwe afspiegeling van hetgeen zich in China afspeelde na het uitroepen van de republiek in 1912. Na die omwenteling maakte China een lange en turbulente periode door met grote spanningen. Het land verkeerde in een staat van instabiliteit en politieke machteloosheid vanwege een voortdurende machtsstrijd. Een nieuwe constitutie, nieuwe politieke ideologieën, richtingen en partijen, de centrale regering tegen de krachten uit de provincies, wisselende leiders en machthebbers die in een onderlinge strijd waren verwickeld, in 1917 was de illusie dat de centrale overheid iets van macht bezat, vervlogen. Met de periode van de warlords, die grote delen van China in hun macht hadden, begon de versplintering van China, van politieke stuurloosheid en van politieke zwakte. In 1928 stonden communisten en nationalistten tegenover elkaar met ieder hun eigen regering respectievelijk in Peking (door het westen erkend) en Nanking. In zijn buitenlandse beleid moest China zich verdedigen tegen westerse mogendheden, die nog steeds territoriale aanspraken hadden op China en voortdurend trachtten te infiltreren. Tegen Japan, dat uit was op machtsuitbreiding op Chinees grondgebied, kon China zich zonder steun van westerse mogendheden niet teweer stellen. Japan's openlijke agressie leidde in 1937 tot de Chinees-Japanse oorlog die acht jaar zou duren.¹⁵⁴ In het algemeen wachtte de Nederlandse regering zich ervoor in China de Chinese regering op welke wijze dan ook te prikkelen. Zij onthield zich van activiteiten ter behartiging van de Nederlandse handelsbelangen in China, bang als zij, vooral na de opkomst van de Chinese beweging in Indië, was dat de aandacht van de Chinese publieke opinie zou worden gevestigd op de problemen van de Chinezen in Indië.¹⁵⁵

Buiten de *Sin Po* groep werd ingezien dat er geen hulp te verwachten was van China.¹⁵⁶ Een mogelijkheid voor meer invloed van China in Nederlands-Indië was een wijziging van het consulaire verdrag tussen Nederland en China, een situatie die zich voordeed bij elke 5-jaarlijkse verlenging.¹⁵⁷ Die mogelijkheid werd echter niet door China benut.¹⁵⁸

De politieke betekenis van de Chinezen voor het gouvernement – de Chinese kwestie – had aldus al naar gelang de verschillende perioden waarin de Chinese beweging gestalte

151. Suryadinata (1993:57-68) hier de woorden 'Indonesia' en 'Indonesian'.

152. Suryadinata 1981:81-2.

153. Suryadinata 1993:59, 62.

154. J. Spence, *Op zoek naar het moderne China 1600-1989*, 1991; Hoofdstuk III: Visie op staat en samenleving; *Winkler Prins* 1976:377-80.

155. F.P. van der Putten, *Corporate behaviour and political risk, Dutch companies in China 1903-1941*, 2001:9.

156. Suryadinata 1981:20, 38-9, 73, 77.

157. Zie het hoofdstuk over het Nederlands onderdaanschap.

158. Suryadinata 1993:3, 60, 1981:26, 38, 55-6. In 1927 werd een vertegenwoordiger van de op China georiënteerde groep, Liem Kwie Giok, redacteur van het dagblad *Pewart* *Soerabaia*, naar China gezonden om de Chinese regering over te halen, het consulaire verdrag niet te hernieuwen. Hij slaagde erin de Nanking regering te overtuigen, maar niet de regering te Peking. De laatste werd door de westerse mogendheden als de legitieme regering erkend. Het consulaire verdrag werd gecontinueerd. Zie ook Hoofdstuk VII, paragraaf 6.1.

kreeg, een cultureel, emancipatoir, nationalistisch en politiek aspect. Van een belangrijke economische factor in de negentiende eeuw waren Chinezen in de twintigste eeuw, politiek actief geworden en al of niet geruggesteund door China, vooral een politieke factor geworden.

2.4 **De gouverneur generaal en zijn advies- en informatieorganen**¹⁵⁹

2.4.1 *De verhouding van de gouverneur generaal tot de minister*

In 1848 stond aan het hoofd van het centraal bestuur in Nederlands-Indië de gouverneur-generaal, die in naam van de Koning(in) de regering uitoefende over de koloniën en bezittingen van het Rijk in Azië op de voet en onder de bepalingen van het regeringsreglement.¹⁶⁰ Het beleid in zijn algemeenheid werd vastgesteld door de landvoogd in overleg met de minister van Koloniën. De laatste was politiek verantwoordelijk voor het beleid van de landvoogd, dat hij tegenover de Staten Generaal moest kunnen verdedigen.¹⁶¹

Bij de keuze van de landvoogd telde vooral de stem van de minister van Koloniën. Er moest vertrouwen zijn tussen hen en een redelijke basis voor een vruchtbare samenwerking. Voor de minister was bij dat laatste doorslaggevend dat de kandidaat landvoogd geacht kon worden zijn beleidsopvattingen te delen.¹⁶² Die eenheid van inzicht aan het begin van de samenwerking kon overigens in de loop van hun bewind verloren gaan.¹⁶³

Niet altijd werd de gouverneur-generaal gekozen vanwege zijn kennis van en ervaring in Nederlands-Indië, evenmin was het vanzelfsprekend dat hij van dezelfde politieke kleur was als de minister. Soms werd het verkieslijker geacht iemand te benoemen die buiten Indië ervaring had opgedaan, aldus een ruimer standpunt kon innemen en los was van persoonlijke invloeden in de koloniën.¹⁶⁴ Wat het landsbelang en/of koloniaal belang eiste in een bepaalde periode kon voor een benoeming doorslaggevend zijn, zoals financiële kennis tijdens de batig slot periode, een militaire achtergrond bij de pacificatie van Atjeh of diplomatieke kwaliteiten en diplomatieke ervaring tijdens het opkomend Indonesisch nationalisme in de twintigste eeuw.¹⁶⁵

159. Wij beperken ons tot de regeringsorganen en laten pers- en andere publicaties in binnen- en buitenland buiten beschouwing.

160. *ENI* 1917, I:812.

161. Eftymiou 2005:324-5; G. Puchinger, *Landvoogd en minister*, 1993:11; A. van Gameren, *Tot de troon van Buitenzorg geroepen, de Gouverneurs-Generaal van Nederlands-Indië 1845-1945*, 1989:20; L.P. van Putten, *Ideaal en werkelijkheid, gouverneurs-generaal in dienst van de Staat, 1796-1945*, 2003:9.

162. Na de uitvoerige besprekingen van MvK de Graaff met de kandidaat-landvoogd Fock, eiste het kabinet dat de laatste schriftelijk zou verklaren dat Indië onder hem niet 'naast Nederland' zou staan. Deze eis zou in verband staan met de ervaring met Focks voorganger Van Limburg Stirum; B. de Graaff, *Kalm temidden van woedende golven: Het ministerie van koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940*, 1997:352.

163. De Graaff 1997:352-3.

164. *ENI* 1917, I:812.

165. Van Gameren 1989:18-9.

Het wetgevingsbeleid dat specifiek ten aanzien van de Chinezen werd gevoerd werd hoofdzakelijk in Indië bepaald.^{166 167} De zelfstandige positie die de Indische regering vóór 1848 daarin had ingenomen, zette zich ook daarna voort. Het ‘Plein’, zoals het departement van Koloniën ook werd genoemd, was soms slecht op de hoogte van wat in Indië voorviel en die ambtelijke informatie kwam in de regel ook niet verder dan het departement. In 1849 werd in de Kamer de klacht geuit dat de tot dan toe gevolgde koloniale politiek er één geweest was van geheimhouding en dat de Kamer te weinig werd geïnformeerd. Overigens klaagde in 1850 ook de minister van Koloniën bij de landvoogd dat hij te weinig op de hoogte werd gehouden over wat er in Indië gebeurde.¹⁶⁸ Van ‘het grove geschut’ dat de minister in de theorie van het staats- en administratief recht ter beschikking stond om ‘de gouverneur-generaal in het gareel te houden’, werd slechts zelden gebruik gemaakt.¹⁶⁹ De minister werd op de hoogte gehouden, met hem werd overlegd, maar de landvoogd had in deze zaken doorgaans het laatste woord.¹⁷⁰

Alvorens tot een standpunt of een besluit te komen liet de landvoogd zich informeren en adviseren. Hij steunde daarbij, aldus De Graaff,¹⁷¹ op ‘een ambtelijk apparaat dat weliswaar niet steeds anti-Nederlands was, maar wel altijd pro-Indisch’.¹⁷² De invloed die het negatieve oordeel van de Indische ambtenaren over Den Haag op de gouverneurs-generaal hadden werd door Welter, die jarenlang lid was van de Raad van Indië en van 1939-1941 minister van Koloniën, zo groot geacht dat, volgens hem, voor een landvoogd, ook als hij voordien niet met Indië bekend was, in het derde jaar van zijn bewind, het belang van Indië boven dat van Nederland zou gaan.¹⁷³

Onder de adviesorganen die de landvoogd ten dienste stonden maken wij onderscheid tussen de algemene adviesorganen en die instellingen die voor Chinezen in het bijzonder waren opgericht. Het kwam ook voor dat regeringsvertegenwoordigers in het buitenland zoals de consuls-generaal in China en Siam, alhoewel ressorterend onder het ministerie van Buitenlandse Zaken, zich rechtstreeks tot de landvoogd wendden om zijn aandacht te vestigen op bepaalde ontwikkelingen.

166. Efthymiou (2005:325) meent dat de regelgever in Indië in casu de landvoogd, weinig zelfstandigheid heeft, is onzes inziens niet geheel van toepassing op het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen, in het bijzonder in de negentiende eeuw.

167. Wijzigingen van het Regeringsreglement vielen onder de bevoegdheid van de wetgevende macht in Nederland.

168. C. Fasseur, *Kultuurstelsel en koloniale baten: De Nederlandse exploitatie van Java 1840-1860*, 1975:2-4, 8.

169. De Graaff 1997:353.

170. Zie bijvoorbeeld de hoofdstukken over het privaatrecht, het passen- en wijkensstelsel en de individuele gelijkstelling.

171. Hoewel De Graaff's proefschrift de periode 1912-1940 behandelt, zou deze houding van het Indische bestuur ook voor de periode daaraan voorafgaand kunnen gelden.

172. Voor deze opmerking verwijst De Graaff (1997:35) naar M. van der Goes van Naters, *De leiding van de staat*, 1945:117. Met Indisch wordt naar onze mening bedoeld het Indische gouvernement.

173. De Graaff (1997:353) citeert onder andere uit de memoires van Welter, die thuis was in de Indische ambtenarij en van 1939-1941 MvK was.

2.4.2 *De Algemene Secretarie*

Bij het bestuur werd de landvoogd bijgestaan door zijn eigen bureau, de Algemene Secretarie met aan het hoofd de Algemene Secretaris. De Algemene Secretaris diende de landvoogd als vraagbaak en raadsman.¹⁷⁴ Het bureau werd in 1851 gekenschetst als ‘het brandpunt, waar zich alles vereenigt, zowel wat het dagelijks bestuur in Indië aangaat, als de veelomvattende briefwisseling met het opperbestuur in Nederland’.¹⁷⁵ Over dit secretariaat werden vanaf 1867 verschillende klachten gehoord. Alhoewel het nooit zelfstandig naar buiten trad – de Algemene Secretarie had geen wettelijke bevoegdheid of verantwoordelijkheid – zou het in het geheim met zijn adviezen een grote invloed op de gang van zaken uitgeoefend hebben. Daarop was geen enkele controle mogelijk. Het bureau zou in de weg staan aan een goede verhouding tussen landvoogd en departementchefs, en aan een onbelemmerde informatie tussen de hoofden van gewestelijk bestuur en de landvoogd, omdat het elk rapport beoordeelde voordat het de landvoogd bereikte. Ook al werd erkend dat de landvoogd niet zonder een bureau kon om hem bij zijn taken te ondersteunen, de macht en invloed van de Algemene Secretarie werden te groot geacht, de kwaliteit van zijn ambtenaren onvoldoende, en zijn taakopvatting als poortwachter te belemmerend voor een goede communicatie tussen landvoogd en het lager echelon. Pogingen tot hervorming van de Algemene Secretarie tussen 1900 en 1905 strandden.¹⁷⁶ In 1920 en 1922 werd zelfs de opheffing ervan voorgesteld.¹⁷⁷ De invloed van de Algemene Secretarie nam pas af na de instelling van de Volksraad in 1918. Vooral na 1927, toen de departementshoofden in de Volksraad hun ontwerp ordonnances en hun beleid als regeringvertegenwoordigers moesten verdedigen, werd het contact tussen landvoogd en departementen beter.¹⁷⁸

2.4.3 *De Raad van Indië en het departement van Justitie*

Van de algemene adviesorganen die de landvoogd ten dienste stonden was de Raad van Indië de belangrijkste. Tot 1836 was de Raad deel van de regering, aangeduid als ‘de gouverneur-generaal in rade’. Het regeringsreglement van 1836 maakte hier een einde aan. Het droeg alleen aan de gouverneur-generaal de regering op en plaatste naast hem de ‘Raad van Nederlandsch-Indië’ als zuiver adviserend lichaam, bestaande uit een vice-president en vier leden. Het doel van deze stap van minister van Koloniën J. van den Bosch¹⁷⁹ was het breken

174. De Louter 1914:196.

175. Fasseur (1975:8) verwijst naar de Bijl.Hand. 1851-1852:114.

176. Kleintjes 1932, I:311-2; *IG* 1900, II:833-8, 1905, I:653-64, 1906, II:1633-67.

177. *ENI* 1932, VI:360.

178. Kleintjes 1932, I:311-2; I.A. Nederburgh, *Eenige hoofdlijnen van het Nederlandsch-Indisch staatsrecht*, 1923:161-4. Nederburgh was zelf rond 1910 directeur van Justitie geweest, maar zag zich genoodzaakt zijn ontslag in te dienen omdat hem bleek dat de landvoogd meer waarde hechtte aan de adviezen van anderen dan van het departement van Justitie (zie bij de kwestie algemene justitiële gelijkstelling/opheffing van de politierol).

179. J. van den Bosch (1780-1844) is vooral bekend geworden door het door hem ingevoerde Cultuurstelsel. Onder andere door zijn benoeming tot Commissaris-Generaal van Nederlands-Indië in 1932, waarbij hij met een uitgebreide macht werd bekleed (onder meer met het recht om verordeningen uit te vaardigen, die zelfs strijdig waren met het Regeringsreglement en alle maatregelen te treffen die in de regel slechts door de Koning konden worden genomen) slaagde hij erin de tegenstand van de Raad van Indië en de min of meer verborgen tegenwerking bij het binnenlands bestuur bij de invoering van het Cultuurstelsel te overwinnen.

van de oppositie en de invloed van de raden van Indië, die duidelijk tot uiting kwamen bij de invoering van het Cultuurstelsel. Bij de totstandkoming van het Regeringsreglement van 1854 werd het echter wenselijk gevonden de betekenis van de Raad te verhogen door uitbreiding van diens macht. Hij bleef raadgever van de landvoogd, maar bij het totstandkomen van algemeen verbindende ordonnaties en belangrijke bestuursmaatregelen moest er overeenstemming bestaan tussen de landvoogd en de Raad. De voorwaarde van overeenstemming was echter niet absoluut, omdat in bijzondere omstandigheden¹⁸⁰ de landvoogd toch bevoegd was om, ook bij afwezigheid van overeenstemming, zijn wil door te zetten. Of de gouverneur-generaal verplicht of onverplicht het advies van de raad inwon, het gegeven antwoord bond hem geenszins; als de uitsluitend verantwoordelijke persoon besliste hij. Hij diende de raad wel kennis te geven van zijn genomen besluit.¹⁸¹ Het sinds 1836 geschapen beginsel van uitsluitende verantwoordelijkheid van de landvoogd tegenover de Kroon voor de gang van zaken in Nederlands-Indië bleef derhalve intact.¹⁸²

Over de Raad van Indië werd zowel in de Staten Generaal als in de pers geklaagd. Tot aan de instelling van de Volksraad zou hij, net als de Algemene Secretarie de samenwerking tussen landvoogd en de hoofden der departementen belemmerd hebben. Zijn adviezen zouden weinig zakelijk, weinig degelijk en weinig belangrijk zijn en de kenmerken dragen van ambtelijke eenzijdigheid. In de praktijk was de Raad een geïsoleerd college dat, een enkele uitzondering daargelaten, bestond uit hiërarchisch opgeklommen Indische ambtenaren, voor wie het raadslidmaatschap de hoogst te bereiken betrekking was. Pogingen in 1893 en in 1907, respectievelijk van de ministers van Koloniën mr. W.K. baron van Dedem¹⁸³ en mr. D. Fock,¹⁸⁴ om de Raad uit te breiden met enige buitengewone (particuliere) leden mislukten. De instelling van de Volksraad als adviserend college in 1918 bracht verandering in de positie van de Raad van Indië. Het gewicht van het standpunt, zoals dat door het Indische gouvernement werd ingenomen tegenover de minister en het parlement in

Terug in Nederland werd hij tot minister van Koloniën (1834-1839) benoemd. In overleg met J.C. Baud, staatsraad in buitengewone dienst, zorgde hij voor een consequente ontwikkeling van het Cultuurstelsel; *ENI* 1917, I:383-4, 210.

180. Bijvoorbeeld wanneer de veiligheid of de rust in Indië gevaar zou lopen; Kleintjes 1932, I:340.

181. Indien de GG zich niet kan verenigen met het advies van de Raad over een ontwerp ordonnantie kan hij krachtens Art. 30 lid 1 RR 1854 een uitspraak inroepen van de Kroon. De kroon regelt vervolgens de zaak 'gelijk hem goeddunkt' (Eftymiou 2005:271).

182. *ENI* 1932:144; Kleintjes 1932, I:17, 279, 295; Volgens Fasseur (1975:8) was de RvNI na 1836 slechts een flauwe afschaduw van het machtige regeringscollege dat hij daarvoor was. Anders De Louter (1914:185), die meent dat de Raad in wetgevende zaken meeregeerde; Eftymiou 2005:211-21.

183. Mr. W.K. baron van Dedem (1839-1895) verbleef tussen 1861 en 1873 in NI, de meeste jaren in Semarang als advocaat en procureur bij de RvJ aldaar. Onder zijn ministerschap (MvK 1891-1895) werden tal van wetsontwerpen aangenomen, waaronder de invoering van de Opiumregie op Madoera; *ENI* 1917, I:576-77.

184. D. Fock (1858-1941), liberaal, begon zijn Indische carrière (1880-1898) als advocaat en procureur eerst in Semarang en vervolgens in Batavia. Hij was minister van Koloniën van 1905 tot 1908. Na verschillende functies in bestuur (Gouverneur van Suriname 1908-1911) en politiek (lid en voorzitter TK der SG) werd hij GG van NI. In 1919 verliet hij de voorzittersstoel in de TK om deel te nemen aan het debat over de Indische begroting. Hij had namelijk kritiek op het beleid van GG Van Limburg Stirum, die de pas opgerichte Volksraad grotere invloed op het bestuur wilde geven en verdere bestuursvormingen voorstond. Als GG (1921-1926) na Van Limburg Stirum werd hij gekenschetst als conservatief en kleurloos. Hij trad krachtig op tegen de Indonesische nationalist en bracht de financiën van NI op orde; Google, Parlement en politiek onder D. Fock, 02.06.08.

Nederland werd door het toezicht en de controle van de Volksraad versterkt. Bij de herziening van de staatsinrichting in 1925 verloor de Raad van Indië zijn medewetgevende bevoegdheid, maar werd als adviserend lichaam gehandhaafd, al gingen in de Volksraad en in de Tweede Kamer stemmen op om het college als overbodig af te schaffen.¹⁸⁵ Het aantal leden werd in 1929 (St. 1929 no. 285) volgens de wens van de regering tot zes uitgebreid, waarvan twee niet-Nederlanders, in het bijzonder twee inheemsen. Nadat de Volksraad in 1925 medewetgevende bevoegdheid kreeg, waren besluiten van de gouverneur-generaal die door de Volksraad werden geschraagd aanzienlijk moeilijker terzijde te schuiven dan voorheen.¹⁸⁶

Nadat andere departementen, zoals die van Binnenlands Bestuur, in 1866 waren voorgegaan, werd in 1870 (St. 1870 no. 42) het departement van Justitie opgericht. Dit was noodzakelijk, vond minister van Koloniën E. de Waal, niet alleen in het belang van de wetgeving, maar ook ter verlichting van de taak van de procureur-generaal, als raadsman van de regering in rechtszaken. Het departement bracht advies uit in alle juridische zaken waarover dit door de gouverneur-generaal werd verlangd.¹⁸⁷

2.4.4 *Het Kantoor voor Chinese Zaken*

In 1860 werd voor het eerst in de behoefte van het gouvernement aan enige ondersteuning in kwesties betreffende de Chinezen voorzien met het instituut van de Europese ‘tolken voor de Chineesche taal’.¹⁸⁸ Reeds in 1853 schreef gouverneur-generaal Duymaer van Twist aan minister van Koloniën Pahud, dat er grote behoefte was aan Chinese tolken vanwege de ‘daden en verrigtingen’ van Chinezen, zowel in als buiten Java, die ‘in eene geordende Maatschappij niet geoorloofd zijn’. Het bestuur had specialisten in Chinese zaken nodig.¹⁸⁹ Er was in het algemeen te weinig vertrouwen in de vertalingen van de tolken van Chinese landaard. Behalve bij de behandeling van rechtszaken waarbij Chinezen betrokken waren of als getuigen werden gehoord was er behoefte aan Europese tolken, die voor het gouvernement moesten kunnen beoordelen wat door Chinese drukkerijen openbaar werd gemaakt. Het behoorde ook tot de taak van de tolken het hoofd van gewestelijk bestuur voor te lichten en te adviseren ten aanzien van zaken betreffende de Chinezen. Van deze diensten werd echter door het bestuur slechts bij uitzondering gebruik gemaakt. Ook een aanschrijving in 1878 aan de hoofden van gewestelijk bestuur dat de tolken behalve als vertalers, ook aangevoerd waren om het bestuur voor te lichten, bracht geen verandering.¹⁹⁰ Het ontbreken van samenwerking tussen lokaal bestuur en de tolken voor de Chinese taal betekende ook het uitblijven van bundeling of uitwisseling van kennis over de Chinese samenleving. In deze onbevredigende situatie kwam weinig verandering toen de tolken voor de Chinese taal

185. Kleintjes 1932, I:304-6, 311-2, II:291.

186. De Graaff 1997:348-9.

187. *ENI* 1917, I:586; Fasseur 1975:8.

188. De eerste tolken voor de Chinese taal werden uit Indië naar China gezonden ter beoefening van ‘de Chineesche talen’, *IG* 1894, I:912.

189. Blussé, L., *Of hewers of wood and drawers of water: Leiden University's early sinologists (1853-1911)*, in W. Otterspeer, *Leiden Oriental Connections 1850-1940*, 1989:324-6.

190. *ENI* 1917, I:477-8, 1932, VI:84; *IG* 1894, I:912-3.

vanaf 1895¹⁹¹ als ambtenaren voor Chinese Zaken ondergebracht werden bij het departement van Justitie, waardoor zij ondergeschikt waren aan het hoofd van dat departement. Wat hun taken betrof werd het karakter van adviseur op de voorgrond geplaatst. Er moest meer onderzoek worden verricht naar het karakter van de Chinese bevolkingsgroep, hun zeden en gebruiken, naar de Chinese geheime genootschappen en hun activiteiten. Bovendien moesten zij advies geven bij de benoeming van Chinese officieren en ook rechtstreeks van advies dienen en zonodig zelfstandig voorstellen doen aan rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten in aangelegenheden betreffende de Chinezen. Het vertalen van en naar het Chinees kwam op de tweede plaats en alleen als daar voor de opdrachtgever ‘gewichtige redenen’ toe waren.¹⁹²

Een algemene regeling voor de opleiding voor tolken voor de Chinese taal kwam pas in 1870 tot stand. Die regeling – een opleiding in Indië – werd in 1873 (St. 1873 no. 123) vervangen door een regeling waarbij het van staatswege mogelijk was om zowel in Nederland als in Indië tot tolk te worden opgeleid. De opleiding duurde 5 jaar, waarvan één jaar in China. In 1896 werd het verblijf in China met een jaar verlengd.¹⁹³ W.P. Groeneveldt, zelf tolk voor de Chinese taal en later opgeklimmen tot vice-president van de Raad van Indië, had geen hoge dunk van de kennis en deskundigheid van zijn collega-tolken.¹⁹⁴ In de opleiding tot ambtenaar Binnenlands Bestuur was geen plaats ingeruimd voor kennis van de Chinezen en hun taal, of hun wetten, instellingen en gebruiken.¹⁹⁵

Naarmate het Chinezenvraagstuk vanaf eind negentiende eeuw steeds meer aandacht vroeg, groeide de behoefte aan een betere en meer stelselmatige behandeling van Chinese aangelegenheden. Het gouvernement werd geconfronteerd met het ontstaan van de Chinese beweging in 1900 en haar ontwikkeling daarna van een culturele en emancipatoire tot een politieke beweging. Er moest meer kennis komen over de nieuwe Chinese verenigingen zoals de Tjong Hoa Hwe Koan, de Siang Hwee’s en de Soe Po Sia’s, evenals over hen die als de nieuwe leiders van de Chinese gemeenschap werden gezien.¹⁹⁶

Men had in 1895 echter verzuimd de samenwerking tussen ambtenaren voor Chinese Zaken en het lokale bestuur, die elk onder een verschillend departement ressorteerden, goed te regelen. Samenwerking en informatieuitwisseling waren niet verplicht. Die ambtenaren Chinese Zaken moesten over de Chinezen adviseren, maar zij hadden geen rechtstreekse bemoeienis met het eigenlijke bestuur over die bevolkingsgroep, de Chinese hoofden. De laatsten waren ondergeschikt aan en hielden contact met het hoofd van plaatselijk of gewestelijk bestuur, de (assistent)-resident, die onder het departement van Binnenlands Bestuur viel.¹⁹⁷ Na een berisping van de minister van Koloniën in 1912 aan het adres van de

191. St. 1895 no. 135 en St. 1896 no. 96. De ambtenaren voor Chinese Zaken hadden vijf standplaatsen: Batavia, Soerabaia, Tandjong Pinang, Medan en Makassar.

192. *ENI* 1917, I:478; St. 1896 no. 96. Er was geen behoefte aan tolkendienst; zie *IG* 1894, I:912.

193. *ENI* 1917, I:478; voor de regeling zie St. 1895 no. 135 Art. 5.

194. W.P. Groeneveldt-T.H. der Kinderen 28.02.1886 in V.19.04.1892-33/833/inv.4567.

195. C. Fasseur maakt hiervan in *De Indologen, Ambtenaren voor de Oost 1825-1950*, geen melding. In de opleiding voor bestuursambtenaren werd hen slechts basiskennis over de inheemse bevolking bijgebracht; Fasseur 1993:84, 262-4, 332-3.

196. Lohanda 2002:214-7.

197. *ENI* 1917, I:478; Williams 1960.

adviseur voor Chinese Zaken¹⁹⁸ kwam pijnlijk duidelijk aan het licht dat de informatievoorziening over de Chinezen langs volkomen gescheiden kanalen verliep en dat hiervoor ook werd geput uit geheel verschillende bronnen. In plaats van dat zij elkaar aanvulden, was er door de non-communicatie tussen ambtenaren Chinese Zaken en het lokale bestuur een algehele onwetendheid over elkaars werkwijze, bevindingen en inzichten. Zelfs over het bestaan van een Chinese kwestie bestond geen overeenstemming.¹⁹⁹ Er ontbrak een duidelijk en gemeenschappelijk doel.²⁰⁰ In 1912 verweet de minister de Adviseur voor Chinese Zaken dat deze de in 1911 aan hem verstrekte opdracht om de toestand onder de Chinezen te onderzoeken niet naar behoren had uitgevoerd. Bovendien had de adviseur ook zijn instructie om het lokaal bestuur te informeren niet opgevolgd. De regering was hierdoor, aldus de minister, niet voldoende voorbereid geweest op de relletjes onder de Chinezen in februari 1912.²⁰¹ Die relletjes hadden diepe indruk gemaakt op de regering en tot Kamervragen geleid.²⁰²

Dit muisje had een dusdanig staartje dat het ertoe leidde dat de ambtenaren Chinese Zaken in 1913,²⁰³ onder fel protest, werden overgeplaatst van het departement van Justitie naar dat van Binnenlandse Zaken, en daarbij ook nog ondergeschikt werden gemaakt aan de hoofden van gewestelijk bestuur.²⁰⁴ Deze als ‘grievend en vernederend’ gevoelde overplaatsing maakte de verhoudingen er niet beter op, en de informatievoorziening evenmin. Al was het Kantoor voor Chinese Zaken (KCZ)²⁰⁵ thans ondergeschikt aan de directeur Binnenlands Bestuur, het voer een eigen koers. Vanaf 1916 werd het werkterrein van het KCZ geconcentreerd op Java en gericht op adviezen over peranakan Chinezen aan de centrale regering. Haar werkkring omvatte ‘in den ruimste zin alle aangelegenheden, welke de Chineezzen in Nederlandsch-Indië betreffen of waarbij deze betrokken zijn’. Het vertalen of tolken behoorde niet meer tot haar taken: het geven van advies, het verzamelen van gegevens, het zich op de hoogte houden van de pers en het maken van dienstreizen werden hoofdzaken.²⁰⁶ Onder H. Mouw, adviseur vanaf 1919, sloot het Kantoor zich op binnen de kantoomuren. Zo beperkte het KCZ de tot haar taak behorende dienstreizen, en reduceerde hiermee voor zichzelf het rechtstreekse contact met de Chinese bevolking en de informatie-garing over de ontwikkelingen in de Chinese samenleving tot het absolute minimum. Het

198. Zie *IG* 1913, I:382, 1913, II:948.

199. In de ogen van het B.B. was er geen Chinese kwestie en waren Chinezen de meest gemakkelijk te besturen bevolkingsgroep met heel weinig grieven.

200. Zie James Q. Wilson, *Bureaucracy, what government agencies do and why they do it*, 1989:95-101. Om met succes te kunnen functioneren komt het bij een regeringsorgaan o.a. aan op een goede organisatie, er dient een duidelijk doel en een goede taakomschrijving te zijn, goede werkomstandigheden en ‘a sense of mission’.

201. Zie *IG* 1913, II:1097.

202. H. Borel, ‘De Chinese Kwestie en de Ambtenaren van ’t Binnenlands Bestuur’, *Koloniaal Tijdschrift* 1913, I:41-54.

203. G.B. 14 maart 1913-57.

204. *IG* 1913, II:1240-1 over de zaak Borel.

205. De naam van het Kantoor voor Chinese Zaken (St. 1916 no. 77) werd diverse malen gewijzigd. Zij werd ook wel de Dienst Chinese Zaken en het Bureau voor Chinese Zaken genoemd. Van 1932-1934 werd zij samengevoegd met de Dienst Japanse Zaken tot de Dienst voor Chinese Zaken en Oost-Aziatische Aangelegenheden’. Vanaf 1935 werd deze de ‘Dienst Oost-Aziatische Zaken’; Lohanda 2002:211-8. Wij zullen slechts de benaming Kantoor voor Chinese zaken gebruiken, waar nodig afgekort tot KCZ.

206. St. 1916 no. 377.

Chinezenvraagstuk werd door het KCZ uitsluitend gerelateerd aan de politiek van China en ten aanzien van China, waardoor een tunnelvisie ontstond.

Onze stelling dat er bij het KCZ sprake was van een tunnelvisie is, behalve aan haar handelwijze, ook ontleend aan de door haar in 1934 opgestelde 'Historische nota over de Chinese beweging in Nederlands-Indië 1887-1934'. Hierin werd de Chinese beweging in een periode van bijna 60 jaar consequent geïnterpreteerd als het uitsluitende gevolg van een consistente inmengingspolitiek van China. Impliciet werden daarmee andere en zelfstandige ontwikkelingen binnen de Chinese samenleving in Nederlands-Indië ontkend. Deze nota verscheen 10 jaar eerder in vrijwel gelijke vorm als de 'Historische nota voor de Algemene Secretarie' op 31 januari 1924 no. 84/24. De nota diende als leidraad ten behoeve van de in 1924 gehouden conferentie met de hoofden van gewestelijk bestuur en werd zes jaar later opnieuw gebruikt voor de Bestuursconferentie in 1930.²⁰⁷

Het Kantoor, aldus de directeur Binnenlands Bestuur, hield zich teveel bezig met de vertaling van binnen- en buitenlandse persuitingen. Zijn verzoeken om dienstreizen te ondernemen en aandacht te schenken aan de ontwikkelingen in de Chinese samenleving in Indië zelf vonden weinig gehoor. Toen begin twintiger jaren Chinezen met boycots²⁰⁸ het economisch leven ontregelden, moest de directeur van Binnenlands Bestuur, die inmiddels inzag dat niet langer kon worden vertrouwd op het Chinese bestuur dat ook persoonlijk betrokken was bij de Chinese beweging, zelfs de hulp van de landvoogd inroepen om het KCZ te bewegen rapport uit te brengen over de lokale situatie.²⁰⁹ Ook onder Chinezen zelf bleek weinig sympathie te bestaan voor en vertrouwen in het KCZ.²¹⁰ In 1924 werd in de Volksraad betwijfeld of het Kantoor wel voor zijn taak berekend was. Volksraadlid Han Tiauw Tjong stelde vast dat er animositeit heerste tussen het KCZ en de Chinezen, en dat de bevolking twijfelde aan de goede gezindheid van het KCZ tegenover hen. Spottend noemde men het KCZ ook wel de 'Protector against Chinese'.²¹¹ Men diende te bedenken, aldus Han, dat het bureau er was voor de Chinezen²¹² en niet omgekeerd, en dat de ambtenaren Chinese Zaken niet alleen de raadslieden en vertrouwenspersonen der Chinezen moesten zijn, maar indien nodig ook hun verdedigers, en dat het hen niet alleen moest gaan om kennis van de Chinese taal, zeden en gewoonten, maar dat er een welgemeende genegenheid ten aanzien van de Chinezen moest bestaan om hun ziel en mentaliteit te kunnen doorgronden.²¹³

207. Historische Nota over de Chineesche beweging in Nederlandsch-Indië van 1887-1934', geheim. Opgesteld door het KCZ 'Voor den Dienst', in Archief Meyer Ranneft no. 404; overzicht over de Chineesche Beweging in Nederlandsch-Indië, geheim, opgesteld door het KCZ 'Voor den dienst', ter gelegenheid van de Bestuursconferentie 1930, B.B. 97.

208. Chinese boycotts in NI deden zich voor bij de Japanse agressie tegenover China en hadden op hun beurt Japanse protesten tot gevolg; Lohanda 2002:221.

209. Zie jaarverslagen KCZ over 1921, 1922, 1923 in B.B. 2065; de correspondentie KCZ-GG, Dir. B. B.-GG in 1923 in B.B. 2065.

210. In 1918 constateerde H.H. Kan (Verhandelingen Volksraad 1918:277) dat de Chinezen de adviseur Chinese Zaken niet zagen als een vriend maar als een spion van de regering; M. Lohanda, *The Kapitan Cina of Batavia 1837-1942*, 1994:296.

211. W.F. Wertheim, *Indonesië van vorstenrijk tot neo-kolonie*, 1994:156.

212. Het bureau was in eerste instantie bedoeld ter ondersteuning en voorlichting van de regering. Uit de woorden van Han blijkt dat de Chinezen het ook zagen als een instituut dat stond voor de belangen der Chinezen.

213. VR-lid Han Tiauw Tjong, Hand.VR 1924-1925, vergadering 16.06.1924:54.

In 1928 verklaarde J.Th. Moll, sinds begin twintiger jaren ambtenaar van Chinese Zaken, in zijn openingsrede bij de aanvang van de cursus aan de Rijksuniversiteit te Utrecht betreffende de Chinese politieke en sociale stromingen in Nederlands-Indië, dat de behoefte aan kennis hierover pas recent werd gevoeld. Hij weet dit late tijdstip behalve aan een gebrek aan belangstelling voor Indië in Holland, ook aan een late erkenning van het belang van de Chinese kwestie. Dat gold zijns inziens ook voor de kring van de mensen, die Indië wèl kenden.²¹⁴

Gezien het bovenstaande kan de conclusie niet anders zijn dan dat de landvoogd in zaken de Chinezen betreffende niet altijd voorzien werd van informatie en adviezen die voldeden aan redelijke eisen van deskundigheid, objectiviteit en betrouwbaarheid.

2.5 De koloniale samenleving en de ‘geest’ van het gouvernement²¹⁵

De koloniale samenleving was een plurale samenleving²¹⁶ waarin de verschillende bevolkingsgroepen over het algemeen gescheiden van elkaar leefden. Een klein groepje Europeanen had als ‘overheerschers’ de macht en de heerschappij over een ‘honderd malen talrijker bevolking’, de ‘overheerschten’, die in taal, kleur, godsdienst, zeden, afkomst, kortom in alles van hen verschilde.²¹⁷ In zijn wetgevingsbeleid werd de perceptie van de wetgever ten aanzien van de verschillende bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië aldus, afgezien van de doelen die hij daarbij voor ogen had, mede bepaald door de verhouding waarin hij tot die bevolkingsgroepen stond en de wijze waarop hij zichzelf en de desbetreffende bevolkingsgroep zag in hun verhouding tot elkaar.

Macht beheerste, gezien vanuit het perspectief van overheersers ten aanzien van de overheersten, de verhouding van het gouvernement tot de Chinezen. Tegenover die macht stonden in de negentiende eeuw geen of weinig tegenkrachten vanuit de Chinese bevolking en de uitoefening van die macht en het daaruit voortvloeiende beleid vonden pas na 1900 enige tegenwicht in de Chinese beweging en vanaf 1918 in de vertegenwoordiging in de Volksraad.

Hoe het gouvernement de Chinese bevolking zag in hun verhouding tot elkaar zullen wij hieronder proberen te schetsen. Aan enige algemenering, door het schetsen van een algemene lijn en daarmee een generalisering van de ‘geest’ van het gouvernement, met voorbijgaan aan een minderheid aan andersdenkenden, valt niet te ontkomen.

De Amerikaanse socioloog Raymond Kennedy heeft in zijn analyse de koloniale samenleving gekarakteriseerd als een kastenmaatschappij, waarin de huidskleur, de ‘color line’,

214. J.Th. Moll, *De Chineezers in Nederlandsch-Indië*, 1928:7, 37. Over het grote gebrek aan aandacht voor en kennis over Indië zie onder andere citaat van S. Koperberg, secretariaat Java-instituut, in M. Djajadiningrat, *Vorst tussen twee werelden*, 2006:125, 273.

215. Van W.F. Wertheim en C. Fasseur verschenen respectievelijk in 1962 en 1977 artikelen getiteld ‘De geest van het Oostindisch gouvernement, honderd jaar geleden’ en ‘De geest van het gouvernement’. Wertheim doelde op de botsingen binnen het bestuur in de ‘Rembang-affaire’ rond 1870, terwijl Fasseur in zijn oratierede een overzicht gaf van de ideeën en motieven van het gouvernement die richting gaven aan het koloniale bestuur. Met de ‘geest van het gouvernement’ wordt door ons bedoeld de geest ofwel de gezindheid van waaruit het beleid van het gouvernement ten aanzien van de Chinezen tot stand kwam.

216. Een samenleving, bestaande uit twee of meer sociale ordes, die naast elkaar en zich niet met elkaar vermengend, in één politieke eenheid leven. In NI werden de onderlinge betrekkingen beheerst door economische overwegingen; Furnivall 1944:213, 446.

217. Fasseur 1975:1.

allesbepalend was. Die ‘color line’ was het fundament van het koloniale systeem, waarop de sociale, economische en politieke structuur was gebouwd. Die sneed dwars door de koloniale samenleving op zulk een wijze dat de blanke bevolking in de bovenlaag en de gekleurde bevolking in de benedenlaag (ver)bleven. Alle betrekkingen tussen de raciale groepen werden door de huidskleur, en daarmee door de uiterlijke kenmerken van ras en afkomst, beheerst en stonden in het teken van de noties van boven- en ondergeschiktheid, van superioriteit en inferioriteit. Tussen boven- en onderlaag was weinig sociaal contact, de groepen sloten elkaar in hoge mate uit van dagelijkse omgang, behalve in formele verhoudingen zoals die van werkgever tot werknemer. De handhaving van dit systeem berustte op rationalisaties gebaseerd op rasvooroordelen en de opvatting van raciale superioriteit: blanke superioriteit is aangeboren, evenals inferioriteit van de gekleurde rassen. De aanvaarding van deze rassen- en superioriteitsnoties was essentieel voor de instandhouding van het koloniale systeem.²¹⁸

De huidskleur, in casu het niet-blank zijn, bepaalde aldus ongeacht de ontwikkeling en de sociale positie in eigen kring, de lage plaats van niet-blanken in de koloniale maatschappij. De verticale afstand tussen blank en niet-blank, tussen west en oost en wat zij vertegenwoordigden, was groot en weerspiegelde zich, wat de Chinese bevolkingsgroep betrof onder andere in het woordgebruik, waarin de negatieve en laetdunkende elementen overheersten. Chinezen konden zich in de negentiende eeuw tegen de in bedekte of openhartige termen gedane en soms extreme uitingen,²¹⁹ niet verweren of daartegen bezwaar maken, omdat zij niet alleen in een van Europeanen gescheiden wereld leefden, maar daarvan ook geen kennis konden nemen vanwege de taalbarrière. Pas vanaf het eind van de negentiende eeuw hadden Chinezen via het Nederlandse missie-onderwijs toegang tot de Nederlandse taal, terwijl het eerste Chinees-Maleise nieuwsblad pas in 1901 verscheen.

Naar Indië kwamen personen van zeer uiteenlopende sociale milieus. Beb Vuyk schreef over hen dat gedurende de reis naar Indië zich bij hen een ‘oxydatieproces van de ziel’ had voltrokken. Was hij bij vertrek een bescheiden man, bij aankomst was de Indië-ganger automatisch een leider geworden, een Europeaan. En door zijn Europeaan-zijn was hij automatisch gaan behoren tot de hoogste klasse van de Indische samenleving,²²⁰ waarnaar hij zich dan ook gedroeg.²²¹ De ‘racistische indoctrinatie’ door de ‘oudgasten’ op de gezamenlijke

218. R. Kennedy in R. Linton, *The science of man in the world crisis*, 1952. Naast de ‘color line’ noemt Kennedy als vier andere universele kenmerken van de koloniale samenleving de politieke macht in handen van de overheerser, de economische afhankelijkheid van het moederland, het zeer lage ontwikkelingsniveau van sociale diensten, in het bijzonder scholing van de niet-Europese bevolking en het ontbreken van enig sociaal contact tussen de gekleurde bevolking en de heersende klasse (1952:308-11); W.F. Wertheim, *Het rassenprobleem, de ondergang van een mythe*, 1984:63-71.

219. Door verschillende auteurs werden Chinezen bijvoorbeeld gekwalificeerd als uitschot, uitvaagsel, parasieten en uitzuigers, gespuis, een noodzakelijk kwaad. Was er sprake van een concurrentiestrijd met Europeanen, dan kreeg wantrouwen de overhand en werd er over Chinezen gesproken als bedriegers en onbetrouwbare personen; zie vooral de hoofdstukken over de regeling van de handel en het overig privaatrecht.

220. Beb Vuyk in W.F. Wertheim, *Nederlandse cultuurinvloeden in Indonesië*, 1948:25.

221. Citaat van adviseur Rinkes in Djadadiningrat 2006:125. Rinkes vond de Hollanders in Indië ‘ongenaakbaar’: ‘vooral personen van geringe komaf menen dat het nodig is zich in Indië een air te geven en de inlanders af te snauwen’ (Djadadiningrat 2006:132); ook de Javaanse vorst Mankoenegaran ervoer de houding van de Nederlanders in Indië vaak als hooghartig.

bootreis had dan haar werk gedaan.²²² Daarnaast was hetgeen naar Indië kwam, aldus Van Doorn, geselecteerd op de noodzakelijke en nuttige functies in de kolonie. De status die bij deze functies hoorde plaatste hen als blanke per definitie boven de niet-Europese bevolking.²²³ Met andere woorden, ondanks een geringe ontwikkeling en laag-sociale afkomst namen Europeanen een hoge plaats in binnen de hiërarchie van de koloniale maatschappij.

De superioriteit van alles wat het westen vertegenwoordigde tegenover het oosten werd overigens ook aangenomen te bestaan op het gebied van religie, beschaving en cultuur.²²⁴ Vanuit dergelijke opvattingen over ongelijkheid en ongelijkwaardigheid was er geen enkele noodzaak voor kennis of acceptatie van andere dan westerse opvattingen, leefwijze of cultuur, tenzij een Nederlands belang ermee gemoeid was. Werd er in de twintigste eeuw meer dan eens uit eigen ervaring van bijvoorbeeld de vorst Mangkoenegaran en zijn Nederlandse vrienden, geconstateerd hoe pover het gesteld was met de kennis van de Javaanse cultuur en samenleving,²²⁵ nog minder mag worden verwacht van de kennis over de Chinezen en hun samenleving.²²⁶ Deze maatschappelijke beleving van algehele superioriteit was ook merkbaar in de ambtelijke gelederen en kenmerkte de ‘geest’ van het gouvernement. Ondanks hun onmisbaarheid in functionele zin voor het gouvernement konden Chinezen, aldus Van Doorn, in de negentiende eeuw rekenen op minachting. Niet alleen van de kant van de Europese bevolking, ook van de kant van het gouvernement. Die houding was vijandig en in het beste geval ambivalent.²²⁷ Minachting, vijandigheid, vooringenomenheid culmineerend in een anti-Chinese houding van hoog tot laag in het bestuur werden ook door andere auteurs beschreven, en al naar gelang individuele standpunten, onderschreven of tegengesproken. Voor de gemiddelde bestuursambtenaar waren Chinezen, volgens Van Doorn, bijna per definitie parasitaire elementen, uitzuigers van de inheemse bevolking, terwijl hij enkele regels verder de tegenstelling beschreef: dat Europeanen die in de praktijk met Chinezen werkten zich zeer positief over hen uitlieten. Functies in Europese bedrijven, waar betrouwbaarheid voorop stond, zoals kassier, liet men bij voorkeur vervullen door Chinezen.²²⁸

222. W.F. Wertheim, ‘Koloniaal racisme in Indonesië’, *De Gids*, jaargang 154 deel 5-6, 1961:367.

223. Van Doorn 1995:46-7.

224. Van Doorn 1995:100-1.

225. Zie de constatering over het gebrek aan kennis in het algemeen en van gouvernementsambtenaren over de Javaanse cultuur en samenleving in de twintigste eeuw Djajadiningrat (2006), waarin naast persoonlijke ervaringen van de vorst Mangkoenegaran, ook zijn Nederlandse vrienden zich in deze zin uitspraken: Djajadiningrat 2006:68 (brief B.J.O Schrieke, vriend en oud-studiegenoot, later hoogleraar en deskundige op het gebied van Inlandse Zaken), 125 (adviseur Rinkes), 149, 187.

226. In 1909 stelt Van Sandick (1909:206) dat een begin zou moeten worden gemaakt met de belangstelling voor ‘onze Chineeschen medeburger’.

227. Van Doorn 1995:25, 54.

228. Over het algemene negatieve beeld van de Chinezen zie Van Sandick, 1909:128-9, 131, 202-3; Van Sandick noemt bijvoorbeeld voor onze onderzoeksperiode de anti-Chinese houding van de landvoogden Mijer en Fock; Fromberg 1926:406-7; Van Doorn 1995:154 (met verwijzing in noot 196 naar Margadant 1897, III:240-1, 245 e.v.); J.H. Abendanon, *IG* 7 januari 1896:5, 184; L.E. Williams, ‘The ethical program and the Chinese of Indonesia’, *Journal of Southeast Asian History* 2-2, 1961:35-42. Over de vooringenomenheid van het bestuur schrijft Van Sandick (1909:202) dat na constatering dat niet de Chinezen de grootste woekeraars zijn, maar de Inlanders, Arabieren en Europeanen, de maatregelen hiertegen alleen gericht zijn tegen de Chinezen. Daartegenover staan positieve oordelen van ingenieurs in Van Doorn (1995:154-5, 184) en Altling Mees (1884:129-30) waarin hij de tegenstrijdigheid van woord tegenover daad aantoonde van de Europese handel tegenover de Chinezen; Wertheim 1994:66.

Naast minachting en vijandigheid speelden naijver en concurrentievrees ook een grote rol in de houding ten opzichte van de Chinese bevolkingsgroep. Naarmate de positie van individuele of groepen Chinezen in economisch opzicht sterker en daarmee de afstand tot de Nederlandse positie in verhouding kleiner werd, gelijk kwam of in tegengestelde zin toenam, werden de kwalificaties van Nederlandse kant over Chinezen ongunstiger en vijandiger. Chinezen werden dan zonder nadere uitleg als ‘gevaarlijk’ gekenschetst,²²⁹ als onbetrouwbaar, slecht etcetera.

Klachten over onheuse behandelingen noodzaakten het gouvernement bijvoorbeeld in 1904 om haar afkeuring uit te spreken over de wijze waarop het gewestelijk bestuur als vertegenwoordigers van het hoogste gezag Inlanders en Vreemde Oosterlingen behandelde. Zij sprak haar ‘verlangen’ uit dat deze bevolkingsgroepen op ‘behoorlijke wijze, met vermijding van aanmatiging en noodeloze ruwheid’, dat wil zeggen niet op ‘stuitende toon’, of vergezeld van ‘scheldwoorden of handtastelijkheden’, en zonder willekeur zouden worden behandeld. Eén van de oorzaken van de handelingen zou, aldus het rondschriven, de ‘minachting voor het niet-Europeesche gedeelte van het publiek’ zijn. Het centrale bestuur erkende dat deze handelwijze niet alleen voorkwam bij de ‘minder beschaafde en minder ontwikkelde elementen onder de Landsdienaren’, maar ook bij anderen.²³⁰ Overigens betwijfelde Fromberg of het lokale bestuur wel gehoor zou geven aan deze en ook daarna herhaalde regeringsaanschrijvingen om naast een betere behandeling van de niet-Europese bevolking ook een einde te maken aan de door het bestuur van de bevolking geëiste overdreven betuigingen van respect.²³¹ Niet opgevolgde aanschrijvingen en verlangens werden immers niet gevolgd door sancties of ander ingrijpen van de overheid. Konden sancties niet uitblijven, dan gebeurde dat in sterk afgezwakte vorm.

Wertheim, puttende uit eigen ervaring, omschreef de Europese, Indonesische en Chinese maatschappijen in Indië in de dertiger jaren van de twintigste eeuw nog als ‘werelden op zichzelf’, waarin van werkelijk sociaal contact geen sprake was en stelde vast dat ‘het ronderscheid in het *maatschappelijk leven* het dualisme volgens het rascriterium in de *wetgeving* in betekenis zelfs nog verre overtrof’.²³²

In 1940 toonde de commissie Visman²³³ zich in haar rapport ‘verlegen met de conclusies’.²³⁴ Visman zelf bleek verrast door hetgeen naar voren werd gebracht in de hoorzittingen.

229. Van Doorn 1995:25, waarin Chinezen gevaarlijk werden geacht vanwege hun landbezit omdat de bevolking op die particuliere landerijen in feite onder Chinees gezag leefden en onttrokken waren aan de jurisdictie van het gouvernement. Een stelling die in de literatuur nergens onderbouwing vond; zie ook het hoofdstuk over de onderwerping van de Chinezen aan het Europese privaatrecht.

230. Bijblad 6061, circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur van 20 augustus 1904.

231. Fromberg (1926:586-7) schrijft dat het het gouvernement, gezien de vele aanschrijvingen tussen 1904 en 1913, veel moeite kostte om het ‘hormatstelsel’ (het betonen van tekenen van beleefdheid en respect aan het Nederlandse bestuur, dat meer het karakter van onderdanigheid en onderworpenheid had) uit te bannen. Reeds in 1888 werd voorgesteld het hormatstelsel af te schaffen.

232. W.F. Wertheim, Koloniaal racisme in Indonesië, *De Gids* jaargang 154 deel 5/6, 1991:368, 369; cursivering volgens Wertheim.

233. Commissie tot bestudering van staatsrechtelijke hervormingen, ingesteld bij gouvernementsbesluit van 14.09.1940-1x/Kab. F.H. Visman was lid van de Raad van Indië en werd door Wertheim (1994:94) beschreven als ‘de man van het gezag, de typische vertegenwoordiger van het Indische binnenlands bestuur, van de cultus van ‘rust en orde’.’ Hij sprak zacht, met nadruk, steeds als het ware erop bedacht om overwicht uit te oefenen, stelde de spreker tegenover de commissie op zijn gemak en toonde begrip en medegevoel.

234. Van Doorn 1995:62.

gen. Hij wist niet dat de ontevredenheid zo wijdverbreid, de bitterheid zo diepgeworteld, de uitingen van de 'koloniale mentaliteit zo erg, zo grof, zo algemeen waren'. De individuele ervaring met de 'uitingsvormen van het koloniale stelsel en de westerse superioriteitswaan' werd door de representanten met grotere hartstocht naar voren gebracht dan de zaak waar het om ging, de koloniale verhouding zelf.²³⁵ De naar voren gebrachte bezwaren over het door het gouvernement vasthouden aan kwetsende en kleingeestige door het gouvernement genoemde 'kleinigheden' zoals de benaming 'Inlander' en het afwijzen van de naam 'Indonesië', de aanstootgevende rassendiscriminatie in wet en maatschappij, het geringe gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van niet-Europeaanen voor hogere functies, verduidelijkten de punten van 'telkens weer oploeiende ergernis'. Maar mogelijk nog sterker, aldus het rapport, wondde de ongelijke behandeling in het maatschappelijk leven. De wens werd uitgesproken dat de overheid hierin actief zou ingrijpen. Het gouvernement kon niet volstaan met het geven van het voorbeeld, zij zou ook leiding moeten geven aan de opheffing van alle wettelijke verschillen naar ras die als achterstelling werden gevoeld. Zij zou aan die opheffing zonder verwijl moeten beginnen. Alleen als de staat het voorbeeld zou geven zou de maatschappij de rassendiscriminatie loslaten. In het bijzonder werd gevraagd naar een van regeringswege 'omvorming van de mentaliteit van dat deel der uitheemsche groepen' dat 'nog steeds in woord en geschrift in zijn uitingen over de Indonesiërs een denigrerend karakter legt'.²³⁶

Denk- en belevingswerelden van de verschillende bevolkingsgroepen en van de bestuurlijke elite als representanten van één groep stonden tot aan het einde van de koloniale periode nog ver van elkaar. De kennis bij het bestuur over wat zich afspeelde bij de niet-Europese bevolkingsgroepen was onvolledig en gekleurd, en blijktbaar was er pas laat behoefte aan meer kennis. Het zag er naar uit dat het bestuur alleen zag wat het wilde zien en alleen hoorde wat het wilde horen.²³⁷

235. Wertheim 1994:94-5.

236. Verslag van de Commissie tot bestudeering van staatrechtelijke hervormingen (Rapport commissie Visman) II, Batavia 1942:23-4.

237. Wertheim 1994:95.

I CHINEZEN IN DE GESCHEIDEN RECHTSBEDELING¹ VÓÓR EN IN 1848

I. RECHTSBEDELING TEN TIJDE VAN DE COMPAGNIE

Op 1 mei 1848 werd de codificatieperiode² voor Nederlands-Indië afgesloten met het afkondigen en in werking stellen van de nieuwe wetgeving. Daarmee brak voor de Oost-Indische koloniën een nieuwe periode in de rechtsgeschiedenis aan. In de Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië³ (Wet AB bij St. 1847 no. 23), waarin de grondslagen van het rechtsstelsel waren neergelegd, werd de bevolking van Nederlands-Indië in twee hoofdgroepen verdeeld: Europeanen en Inlanders. Deze hoofdgroepen hadden elk hun eigen subgroep, de met Europeanen of Inlanders gelijkgestelde personen. De hoofdgroepen en bijbehorende subgroepen waren elk aan een eigen recht en rechtspraak onderworpen. Nederlands-Indië had dus een gescheiden rechtsbedeling. Deze bevolkingsindeling werd enkele jaren later in het Regeringsreglement⁴ van 1854 in Art. 109 verankerd (Ned.St. 1854 no. 129, Ind.St. 1855 no. 2).

Met Europeanen werden in Art. 7 Wet AB en het tweede lid van Art. 109 RR gelijkgesteld: 1. alle Christenen, waaronder ook de Inlandse christenen; en 2. 'alle andere personen van waar ook afkomstig die niet in de omschrijving vallen van het volgende artikel'. Het daaropvolgende Art. 8 van de Wet AB en lid 3 van Art. 109 RR omschreef de personen die niet met Europeanen waren gelijkgesteld als de met Inlanders gelijkgestelden, zijnde 'Arabieren, Mooren,⁵ Chinezen, en alle anderen die Mahomedanen⁶ of Heidenen zijn'. Naast het ras criterium werd aldus voor de gelijkstelling ook het geloofscriterium, het christen-zijn, gehanteerd.

Algemeen⁷ wordt aangenomen dat het rasverschil de grondslag was voor de bevolkingsindeling. Dat verschil tussen Europeanen en oosterse volken maakte in deze opvatting een

1. De gescheiden rechtsbedeling wordt ook wel genoemd de 'dualistische rechtsbedeling', 'het dualisme in de rechtsbedeling' of het 'juridisch dualisme'. Onder dualisme wordt verstaan het naast elkaar aanwezig zijn van twee rechts- en wetsstelsels. In het koloniale recht wordt met het juridisch dualisme bedoeld het naast elkaar bestaan van een rechtssysteem voor Europeanen en de met hen gelijkgestelden en een rechtssysteem voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden.

2. Codificatie: 1. het uitputtend regelen van de rechtsstof in stelselmatig opgezette en artikelsgewijs uitgewerkte wetboeken (J. van Kan, *Uit de geschiedenis onzer codificatie*, 1927:3. Van Kan was hoogleraar aan de Rechtshogeschool te Batavia); 2. het samenstellen en invoeren van systematisch ingerichte wetboeken voor rechtsgebieden van enige omvang (N.E. Algra en H.R.W. Gokkel, *Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek*, 1996). Volgens Van Kan (1927:3) begon het denkbeeld van de codificatie voor Indië de geesten bezig te houden sinds het herstel van het Nederlandse gezag. Er moest echter vanwege het concordantiebeginsel gewacht worden totdat de Nederlandse wetboeken gereed waren.

3. In het vervolg aangeduid als de Wet AB.

4. In het vervolg afgekort tot RR.

5. Mohammedaan van Noord-Afrika; volgens, A. Claver, *Commerce and capital in colonial Java: Trade, finance and commercial relations between Europeans and Chinese, 1820s-1942*, 2006:35 een 'Indian muslim'. Het is niet duidelijk of Claver hiermee Indische of Indiase moslims bedoelt.

6. De Wet AB gebruikt het woord Mahomedanen, het RR het woord Mohammedanen.

7. G. André de la Porte, *Recht en rechtsbedeling in Nederlandsch-Indië*, 1933:30; J.H. Carpentier Altng, *Grondslagen der rechtsbedeling in Nederlandsch-Indië*, 1926:92-3; A. Dekker en H. van Katwijk, *Recht en rechtspraak in Nederlands-Indië*, 1993:12-3, waarin zij verwijzen naar Slingenberg 1919:21; Ph. Kleintjes, *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië*, 1917, I:80, 1927, I:91; De Louter 1914:132-3; Mar-

gescheiden rechtsbedeling noodzakelijk. Het feit echter dat, zelfs voordat de nieuwe wetgeving van kracht werd, pogingen werden ondernomen om op de inheemse bevolkingsgroep en de met hen gelijkgestelden het voor Europeanen geldende burgerlijk- en handelsrecht toe te passen en hen aldus op dit rechtsgebied over te brengen naar de groep der Europeanen,⁸ is niet overeen te brengen met deze algemeen aanvaarde opvatting.

Alvorens over te gaan tot het eigenlijke onderzoek naar de gedifferentieerde rechtspositie der Chinezen in 1848 en daarna, hebben wij ons de volgende drie vragen gesteld. De eerste vraag was wat de positie van de Chinezen was in de rechtsbedeling vóór 1848. Vervolgens stelden wij ons de vraag of in 1848 met de gecodificeerde nieuwe wetgeving ook een nieuwe structuur in de rechtsbedeling tot stand kwam, te weten de structuur van een gescheiden rechtsbedeling? Of werd in 1848 een historische lijn doorgetrokken en een reeds bestaande gescheiden rechtsbedeling gecontinueerd en gecodificeerd? De derde vraag luidde of de gescheiden rechtsbedeling in 1848 wel gegrond was op het rasverschil? Voor de antwoorden op deze vragen was het noodzakelijk terug te gaan in de geschiedenis en ons te verdiepen in de historische ontwikkeling van de positie der Chinezen binnen de rechtsbedeling vanaf de Nederlandse aanwezigheid in de Indonesische archipel tot 1848.⁹

1.1 **Het eerste begin: bestuur en rechtsbedeling als ondersteuning van de handel**

De Verenigde Oost-Indische Compagnie¹⁰ was een handelslichaam dat in de Indonesische archipel op zoek was naar winst en voor het drijven van handel niet ontkwam aan het vestigen van handelsposten. Aan haar waren publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend, die haar in staat stelden gezag uit te oefenen en verdragen te sluiten met inheemse heersers. Zij was hierdoor in staat haar handelsbelangen te dienen, te beschermen en te bevorderen.

gadant 1897, III:267; W.E. van Mastenbroek, *De historische ontwikkeling van de staatrechtelijke indeeling der bevolking van Nederlandsch-Indië*, 1934:59-60, meent dat het hoofdcriterium voor de bevolkingsindeeling de godsdienst was, terwijl hij tegelijk Hekmeyer aanhaalt, die het landaardcriterium daarvoor aanwijst.

8. Zie Hoofdstuk II 'Regelingen voor de handel'.

9. Voor het onderzoek naar de historische ontwikkeling van de rechtsbedeling werd gebruik gemaakt van veel gegevens in het historisch overzicht in Bijlage A van de Memorie van Toelichting 'Het ontstaan en de ontwikkeling van het verschil in rechtsbedeeling tusschen de Europeesche en Inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië'. Dit overzicht werd gemaakt voor de behandeling over de voorgenomen wijziging van de Artt. 75 en 109 en de intrekking van Art. 86 RR van Nederlands-Indië 1903 (in Bijlage Handelingen Staten Generaal 1904-1905-121/5:15-34 dd. 1 januari 1903) en was van de hand van prof. L.W.C. van den Berg, zie ook V.d. Berg-MvK 19.01.1903 in V.08.06.1903-12/inv.181.

L.W.C. van den Berg (1845-1927) begon zijn ambtenarenloopbaan in 1869 in Indië. Nadat hij er eerst verschillende rechterlijke en administratieve betrekkingen had bekleed, keerde hij in 1887 terug naar Nederland om hoogleraar te worden in de godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken van Nederlands-Indië. In dat jaar werd hij ook werkzaam bij het departement van Koloniën, waar hij van 1892-1910 als lid en secretaris deel uitmaakte van de Staatscommissie belast met het doen van voorstellen met betrekking tot de wetgeving van Nederlands-Indië op privaatrechtelijk gebied. Van 1902-1908 was hij adviseur belast met werkzaamheden van wetgevende aard bij het departement van Koloniën, waarna hij in 1908 benoemd werd tot lid en secretaris van de bijzondere commissie uit de Staatscommissie voor de herziening van het Indische privaatrecht. Ook na zijn benoemingen tot burgemeester van Delft in 1910 en lid van de Eerste kamer in 1911 bleef hij actief in verschillende commissies in die Kamer; *ENI* 1932, VI:31-2.

10. In het vervolg aangeduid als de VOC of de Compagnie.

Voor de Compagnie als koopman was het instellen van een bestuur en rechtsbedeling nodig om binnen haar vestigingen de rust en orde te handhaven. Zij zag bestuur en rechtsbedeling meer als een ondersteuning van haar hoofddoel, de handel. De vorm en wijze van rechtsbedeling was om deze reden vaak afhankelijk van lokale omstandigheden en mogelijkheden en van wat op dat moment als noodzakelijk of wenselijk werd gezien. Het kleine aantal Compagniesdienaren in vergelijking tot de hen omringende lokale bevolking en het scheppen van een zo gunstig mogelijk klimaat voor de handel door zoveel mogelijk verstoring van de inheemse huishouding te voorkomen, waren bijvoorbeeld factoren die steeds meespeelden.

Aanvankelijk bepaalde de rechtsbedeling in de vestigingen van de Compagnie zich tot het allernoodzakelijkste: het handhaven van discipline en het oplossen van onderlinge twisten. Zij kende in deze vestigingen oorspronkelijk slechts één recht en één soort rechtspraak over haar onderdanen, overeenkomstig het beginsel dat naar vestigingen in den vreemde het recht van het land van herkomst werd overgebracht. Ten aanzien van de inheemse bevolking werd een beleid van onthouding gevoerd. Betrekkingen met de inheemse bevolking waren hoofdzakelijk gebaseerd op de vraag of zij al dan niet winstgevend of van vitaal belang waren voor de Compagnie. Inmenging in inheemse rechtsbedeling kwam pas aan de orde wanneer dat door de Compagnie in haar eigen belang noodzakelijk of wenselijk werd geacht.¹¹ Met later een centraal gezag in Batavia en ver van dat gezag verwijderde handelsposten, moesten vanwege deze grote afstanden en de moeilijke communicatie bestuur en rechtsbedeling vaak worden overgelaten aan de plaatselijke autoriteiten, die als gevolg daarvan een grote onafhankelijkheid genoten. Uniformiteit was ook niet mogelijk vanwege de plaatselijke omstandigheden die sterk van elkaar verschilden.

1.2 Een gescheiden rechtsbedeling in drie Compagniesgebieden

Zolang de Compagnie slechts kleine handelsposten had, was rechtsbedeling daar een duidelijke zaak: één recht (het Oud-Hollandse en Romeinse recht) en één soort rechtspraak over haar onderdanen. Naarmate de Compagnie grotere gebieden verwierf en onder haar gezag stelde, kreeg de rechtsbedeling een ander karakter. Drie grote gebieden konden in de Compagniesperiode worden onderscheiden: 1. Batavia en omgeving: de Bataviase jurisdictie; 2. het gebied aan de Noordoostkust van Midden- en Oost-Java; en 3. de Molukken.

1.2.1 *De Bataviase jurisdictie*

Tot de stichting van Batavia in 1619 rekende de Compagnie tot haar onderdanen het personeel dat rechtstreeks of zijdelings aan haar dienst was verbonden. Het lag aanvankelijk in de bedoeling om de vestigingen van de Compagnie in Oost-Indië te bevolken met een overwegend Nederlandse bevolking, maar dit idee moest men laten varen toen zij met Batavia een veel groter gebied onder haar gezag kreeg. In de Bataviase jurisdictie, die zowel de stad

11. J. Ball, *Indonesian legal history 1602-1848*, 1982:8; H.D. Levysohn Norman, *De Britse heerschappij over Java en Onderhorigheden (1811-1816)*, 1857:136 zegt: 'Het bestuur der Oost-Indische Compagnie had zich over het rechtswezen onder de miljoenen Javanen weinig bekommerd, maar des te meer had het zich de belangen der weinig duizenden Europeanen met hun afstammelingen aangetrokken'.

Batavia als het gebied buiten haar poorten omvatte¹² kreeg de Compagnie te maken met een gemengde bevolking. Binnen de stad Batavia woonden behalve haar dienaren ook oosterse volken, zoals Chinezen en groepen afkomstig van andere eilanden in de archipel, die de Compagnie nodig had voor de handel of voor de opbouw en bescherming van de stad. Met deze gemengde bevolking werd rekening gehouden toen gouverneur-generaal J.P. Coen¹³ in 1620 de grondslag legde voor de rechtsbedeling in de Bataviase jurisdictie. Er kwamen twee rechtbanken, eerst het College van Schepenen,¹⁴ gevolgd door de Raad van Justitie,¹⁵ die beide in civiele- en strafzaken recht spraken naar het Oud-Hollandse en Romeinse recht. De Raad van Justitie oefende de rechtspraak uit over Compagniesdienaren, terwijl het College van Schepenen bevoegd was recht te spreken – zij het met enige uitzonderingen¹⁶ – over hen die geen Compagniesdienaren (meer) waren, zoals burgers, Chinezen en andere vreemdelingen. In het College van Schepenen had, in zaken Chinezen betreffende, tot 1666 eerst één, later twee van hun hoofden, zitting als buitengewoon lid.¹⁷ Het hoofd, de kapitein der Chinezen, had een beperkte rechtsbevoegdheid. Tot het begin van de achttiende eeuw had hij de macht en het gezag ‘om alle clene voorvallende saecken onder gemelte Chinese burgerije uyt onse name aff te doen ende groote ofte dubieuse aen ons voor te dragen off tot het eersame collegie Schepenen te renvoyeren’.¹⁸ In de Bataviase jurisdictie kwamen Chinezen en andere vreemdelingen, evenals Europeanen die niet in dienst waren van de Compagnie, voor het College van Schepenen.

De jurisdictie van de Raad van Justitie omvatte het Kasteel Batavia en naaste omgeving, de bevoegdheid van het College van Schepenen strekte zich uit over de gehele Bataviase jurisdictie.¹⁹ Uitzondering hierop was het gebied van de Preanger Bovenlanden dat binnen de Bataviase jurisdictie lag. Al beschouwde de Compagnie het gebied der regenten²⁰ in de

12. De Bataviase jurisdictie strekte zich zuidwaarts uit tot de zee, west- en oostwaarts respectievelijk tot de grenzen van de koninkrijken Bantam en Cheribon, en noordwaarts over de zee en alle hieromtrent liggende eilandjes; *Ontstaan en ontwikkeling...*:15.

13. J.P. Coen was gouverneur-generaal van 1618-1623.

14. De Schepenbank werd ingesteld op 24 juni 1620 in verband met ‘den standt deser tegenwoordiger stadt Jacatra aenwas ende vermeerdering der burgeren in deselve, alsmede opdat die alhier vreedsaem ende gerust mogen leven, daertoe van noode sij dat goede ordre soo in ’t stuck van justicie als policie gesteldt worde, sooveel naer gelegentheytt des tijds geschieden can’; J. la Bree, *De rechterlijke organisatie en rechtsbedeling te Batavia in de VXIIe eeuw*, 1951:108, 124.

15. De RvJ werd op 15 augustus 1620 opgericht als ‘College van Commissarissen ofte geregtslyuden in ’t fort’. Het college oefende eerst naast de GG en zijn Raad, als ook gecommiteerde Raden, en later alleen, de rechtspraak uit over Compagniesdienaren; La Bree 1951:54.

16. Uitzonderingen waren gevallen van medederschap van burgers of vreemdelingen met Compagniesdienaren of soldaten en bepaalde delicten die altijd door de advocaat-fiscaal vervolgd en door de raad van Justitie berecht moesten worden en te maken hadden met ‘s lands vrijheytt, hoogheytt, heerlyckheytt, rechten, domeynen, finantiën toucherende, alsmede alle saecken, convoyen, licentiën ende tolln der incomeden en uitgaende goederen betreffende alsook saecken van admiraliteit en piraetschap’; La Bree 1951:35, 125.

17. Onder het bewind van GG J. Maetsuycker (1653-1678), die in tegenstelling tot J.P. Coen niet veel op had met de Chinezen en deze benoemingen in de Schepenbank wilde laten uitsterven, verdween op 30 mei 1665 eerst een Chinees lid uit het College van Schepenen. Na de dood van kapitein Siqua in 1666 werd geen nieuw hoofd der Chinezen meer benoemd, zodat vanaf dat jaar Chinezen geen stem meer hadden in dat college; Vermeulen 1938:16.

18. La Bree 1951:109-11.

19. *Ontstaan en Ontwikkeling...*:15.

20. Op Java en Madoera een hooggeplaatst Inlands hoofd uit de aristocratie, tevens hoogste Inlandse ambtenaar, die de resident terzijde stond.

Preanger als te staan onder haar onmiddellijke soevereiniteit, toch verkeerde dit, wat het recht betrof, in een bijzondere toestand, namelijk als een ‘onchristen’ territorium, waar de inheemse bevolking onder de onbeperkte jurisdictie van haar regenten was gelaten. Europese rechters waren weliswaar formeel aangesteld voor de gehele Bataviase jurisdictie, maar oefenden hun functie in volle omvang slechts uit in de stad en omgeving. En in de Preanger alleen ten aanzien van de Christenen of een enkele andere vreemdeling die in dienst was van de Compagnie, of op andere wijze met haar belangen verbonden was.²¹

1.2.2 *De Noordoostkust van Midden- en Oost Java*

Anders dan in de Bataviase jurisdictie, waar een sterk territoriaal begrensde gescheiden rechtsbedeling bestond, ontstond een andere vorm van dualisme in de Noordoostkust van Midden- en Oost Java. Daar verkreeg de Compagnie in het midden van de achttiende eeuw door traktaten grote delen in Midden-Java. In plaats van het vroegere beperkte territorium langs het Noorderstrand en in Oost-Java kwam een uitgestrekt gebied onder VOC gezag. Een reorganisatie van de rechtsbedeling was als gevolg daarvan nodig. Daarbij ging men ten aanzien van de inheemse bevolking echter van geheel andere standpunten uit dan die tot dusver waren toegepast. De Strand-regenten werd het onbeperkte gezag over hun onderhorigen ontnomen en slechts de bevoegdheid gelaten om de dagelijks voorkomende kleine zaken af te doen. Voor de overige rechtspraak, zowel civiel- als strafrechtelijk, over de inheemse bevolkingsgroep, werd bij Plakkaat van 30 november 1747 te Semarang een Inlandse rechtbank, de Landraad, opgericht. De Landraad, waarin zeven regenten zitting hadden, werd voorgezeten door het hoofd van bestuur van dat gebied, de Gezaghebber, later Gouverneur. Hij werd bijgestaan door een Europese en Javaanse griffier en een ‘Groot-Jaxa²² of Javaanse fiscaal’. Met de instelling van de Landraad werd voor het eerst voor de inheemse bevolking een door het Europees gezag ingestelde rechtbank in het leven geroepen met Inlandse leden en een Europese voorzitter. Tevens werd het opsporen en vervolgen van strafbare feiten gepleegd door de aan het gezag der regenten onderworpen Javanen aan afzonderlijke door de Compagnie aangestelde ambtenaren opgedragen. Ten behoeve van het recht dat de nieuwe Landraad had te bedelen werd bij Plakkaat van 31 december 1750 een Compendium van Javaanse wetten²³ vastgesteld. In Semarang en onmiddellijke omgeving, het enige gebied met een gemengde bevolking, werd recht gesproken door twee verschillende rechtbanken naar verschillend recht. Naast de Landraad voor de inheemse bevolking berustte de rechtspraak over Europeanen en Vreemde Oosterlingen in Oost- en Midden-Java – de Vorstenlanden – bij de te Semarang gevestigde Raad van Justitie.

21. Ontstaan en ontwikkeling...:18.

22. De Jaxa of Djaksa was de Inlandse officier van Justitie.

23. ‘Compendium der voornaamste Javasche Wetten, nauwkeurig getrokken uit het Mahometaansche Wet-boek Moghaerer, en, so veel mogelijk, met het Goddelijke, natuurlijke en burgerrecht sodanig samen gebracht, dat daarna, ongekrenkt de Javasche gewoonten en gebruykelikheden, den Semarangschen Landraad over de onderdaanen van ’s Comps. landen en districten regt en justitie soude kunnen oeffenen en de crimineele zaken so als de civile behandelen.’ Van dit Semarangse compendium wordt vermoed dat het aan het begin van de negentiende eeuw stilzwijgend in onbruik is geraakt. Het Plakkaatboek geeft hierover geen uitsluitel; Ontstaan en ontwikkeling ...:22.

Door deze regeling kreeg de gescheiden rechtsbedeling in Midden- en Oost-Java een geheel ander karakter dan in de Bataviase jurisdictie. De in West-Java bestaande strikte territoriale scheiding in de rechtsbedeling tussen het gebied der regenten met onbeperkt gezag en rechtsmacht over hun onderhorigen en het gebied van het Europese recht was in Midden- en Oost-Java vervaagd door de inmenging van de Compagnie in de inheemse rechtsbedeling. De inheemse bevolking in het gebied van de Compagnie in Midden- en Oost-Java was formeel²⁴ voor een deel onderworpen aan de rechtsbedeling zoals dat voor hen door het Europese bestuur was vastgesteld.

Chinezen bleven ook in de gebieden op Java die onder het gezag van de Compagnie stonden, onderworpen aan het Europese recht en de Europese rechtspraak.

1.2.3 *De Molukken*

Buiten Java en Madoera had de Compagnie alleen in de Molukken een zo uitgestrekt gebied verworven dat een rechtsbedeling daar zoals deze binnen de kleine vestigingen bestond, onvoldoende bleek. In die kleine vestigingen met hun onmiddellijke omgeving (vaak slechts enkele aangrenzende wijken) ontbrak elke aanleiding voor een dubbele rechtspraak. In het uitgestrekte gebied in de Molukken echter was een groot deel van de inheemse bevolking tot de gereformeerde godsdienst overgegaan. Het belijden van de christelijke godsdienst was op zichzelf echter niet zonder meer voldoende om hen als Inlands christen in dezelfde rechtstoestand te brengen als Europeanen. Dat lukte alleen Inlandse christenen die zich hadden 'vereenzelvigd' met de Europeanen en daardoor 'burgers' waren geworden. Zij vielen dan met de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen onder de rechtsbedeling voor Europeanen. De overige Inlandse christenen die hun vroegere levenswijze en dorpsinstellingen hadden behouden, de zogenaamde 'negorij-christenen', bleven onder het gezag van hun negorij-hoofden, de zogenaamde regenten, die veelal ook christen waren. Aan deze regenten was reeds in het begin de civiele- en strafrechtspraak, behalve in kleine zaken, ontnomen. Deze was opgedragen aan de 'Landraedt' te Ambon, bestaande uit de gouverneur als voorzitter, enige Europese ambtenaren, de hoofden van de in de nabijheid der hoofdplaats gelegen christen-negorijen als leden en een Europese secretaris.²⁵ Aan deze Landraad werden vanwege het geheel christelijke karakter van het college in 1688 op verzoek van de Mohammedaanse bevolking twee Mohammedaanse leden, onder wie een imam toegevoegd.²⁶

24. Het werd overigens niet mogelijk geacht dat één enkele rechtbank voor de inheemse bevolking in het uitgestrekte gouvernementsgebied van Java's Noordoostkust zelfs aan bescheiden eisen van een goede rechtsbedeling kon hebben beantwoord. Verondersteld mag worden dat de regenten in hun gebied wel meerdere en andere zaken zullen hebben beslist dan die dagelijks voorkomende kleine geschillen en overtredingen, waarover zij bevoegd waren gebleven, en dat alleen zeer ernstige zaken voor de Landraad werden gebracht; *Ontstaan en ontwikkeling...*:20-3.

25. *Ontstaan en ontwikkeling...*:23-5.

26. Voor de rechtsbedeling van de inheemse bevolking werden volgens Knaap een Grote Landraad en een aantal kleine Landraden ingesteld. Naast de Nederlandse leden, die er uit hoofde van hun lidmaatschap van de Raad van Justitie zitting hadden, waren de overige leden Inlandse christenen. De aan de Grote Landraad toegevoegde Mohammedaanse leden mochten in strafzaken geen vonnissen vellen over christenen; G. J. Knaap, *Kruidnagelen en Christenen, de Verenigde Oost-Indische Compagnie en de bevolking van Ambon 1656-1696*, 1987:39-42.

De inheemse bevolking, zowel onchristenen als de zich niet 'vereenzelvigd' hebbende christenen, kwam aldus voor de landraad. Europeanen, onchristen vreemdelingen zoals de Chinezen en de Inlandse christenen die burgers waren geworden door vereenzelviging, kwamen voor de Raad van Justitie en de Schepenbank te Ambon.²⁷

Het dualisme in de rechtsbedeling in de Molukken werd, in afwijking van dat in de gebieden op Java, sterk bepaald door het (christelijk) geloofscriterium. Dat criterium stelde Inlandse christenen, die aan de voorwaarden van vereenzelviging hadden voldaan, in staat onder de rechtsbedeling voor Europeanen te vallen.

1.3 Het geloofscriterium

Dat in de Molukken het belijden van de christelijke godsdienst niet automatisch toegang gaf tot de rechtsbedeling voor Europeanen geeft aan dat aan het geloofscriterium niet die kracht mag worden toegekend zoals Van Mastenbroek deed. Het in Compagniesgeschriften en in sterfte-, doop- en huwelijksstatistieken vermelden van en onderscheiden in christenen of onchristenen, zoals hij dat beschrijft, zegt iets over de waarde die gehecht werd aan het belijden van het christelijk geloof. Tegelijkertijd werden echter in die statistieken ras en landaard niet onvermeld gelaten.²⁸ Kerstening was niet het hoofddoel van de Compagnie. In Ambon, en wij mogen aannemen ook in de overige delen van de archipel, werd het christendom gezien als een middel om de loyale houding van de bevolking ten opzichte van de christelijke overheersers te bevorderen.²⁹ Met zijn gevolgtrekking 'dat in de Compagniestijd de bevolking hoofdzakelijk naar godsdienst was ingedeeld' en dat het rascriterium van 'gering belang was vergeleken met het godsdienstcriterium'³⁰ heeft Van Mastenbroek naar onze mening een te grote betekenis toegekend aan het geloofscriterium voor de staatsrechtelijke indeling van de bevolking in de Compagniestijd. Niet alleen laten wij in het midden hoe deze criteria zich tot elkaar verhouden, maar tevens vragen wij ons af of het door Van Mastenbroek genoemde onderscheid naar geloof in statistieken en in het maatschappelijke verkeer voldoende argument is dat onderscheid te beschouwen als de basis voor een staatsrechtelijke bevolkingsindeling. De scheiding tussen christenen en onchristenen leek, in elk geval op het terrein van de rechtsbedeling, niet aanwezig te zijn. Het feit dat Chinezen als niet-christenen in alle drie grote rechtsgebieden van de Compagnie, waar sprake was van een gescheiden rechtspraak, toch steeds en zonder enige moeite onder de rechtsbedeling van de Europeanen vielen, moet tot de conclusie leiden dat het geloofscriterium zeker niet gezien moet worden als het criterium voor een staatsrechtelijke indeling van de bevolking ten tijde van de Compagnie. Naar onze mening zou het geloofscriterium eerder gezien moeten worden als een gelijkstellingscriterium, dat met aanvullende criteria, zoals het sociale of 'vereenzelvigings'-criterium in de Molukken, toegang kon geven tot dezelfde rechtstoestand als de Europeanen. Van Mastenbroek heeft zelf immers meer dan eens aangegeven, en daarmee zijn eigen conclusie verzwakt, dat het belijden en uitdragen van het christelijk geloof, met hoeveel overtuiging ook, op zichzelf niet voldoende hoefde te zijn voor die

27. In 1667 werd de Schepenbank met de Raad van Justitie samengevoegd.

28. Van Mastenbroek 1934:16-7.

29. Knaap 1987:85.

30. Van Mastenbroek 1934:46.

overgang³¹ en dat andere – subjectieve – criteria, zoals het lang in Indië hebben verbleven³² en de huidskleur bij christenen van gemengde bloede,³³ de toegang tot de Europese bevolkingsgroep kon bemoeilijken, bevorderen of blokkeren.

2. DE RECHTSBEDELING VOOR DE CHINEZEN TOT 1824

2.1 Chinezen in de gescheiden rechtsbedeling ten tijde van de Compagnie

Tot het einde van de Compagniesperiode bleef in elk der grote gebieden onder het gezag van de Compagnie een gescheiden rechtsbedeling met een eigen karakter bestaan. Het verschil lag in de wijze waarop in de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking werd voorzien. In de Bataviase jurisdictie werd de inheemse bevolking in de Preanger in de eigen rechtsbedeling gelaten. In Midden- en Oost-Java werd voor haar een Landraad ingesteld, evenals in de Molukken. Voor wat betrof de rechtsbedeling stonden Chinezen in deze periode in deze gebieden nooit met de inheemse bevolking gelijk. Zij en andere Vreemde Oosterlingen waren gedurende de gehele Compagniesperiode onderworpen aan de rechtsbedeling voor de Europeanen. Zij kwamen in de Bataviase jurisdictie voor het College van Schepenen, een andere rechter dan die voor de Compagniesdienaren. Op hen was het Oud-Hollandse en Romeinse recht van toepassing met uitzondering van de erkenning van hun personeel statuut ten aanzien van het familie- en erfrecht.³⁴

2.1.1 *Het concordantiebeginsel en de uitzonderingen daarop*

De instructies van 1632 bepaalden, dat, in afwachting van verdere instructies, de rechtsbedeling in Batavia en alle andere nederzettingen van de Compagnie, in overeenstemming moest zijn met de instructies en gewoonten die als regel werden gevolgd in de Verenigde Nederlandse provinciën, in zowel civiele- als strafzaken. Dit concordantiebeginsel – het in overeenstemming brengen van het recht dat op Europeanen in Nederlands-Indië van toepassing was met het Nederlandse recht – werd ook in latere ontwikkelingen van het koloniale recht niet verlaten.³⁵ Binnen de stad Batavia kende men in die beginjaren voor de twee rechtbanken aldus slechts één recht en was ook slechts één godsdienst, de gereformeerd

31. Van Mastenbroek (1934:40) geeft een duidelijk voorbeeld: Meester Cornelis Senèn, een christen-Bandanees, kwam in 1621 naar Batavia en predikte daar het christendom. In 1625 hield hij een schoolje, las Maleise preken voor de Inlandse christenen en kreeg in 1640 van de Kerkeraad een kleine maandelijksse toelage. Hij werd desondanks niet als Europeaan beschouwd en heeft het daarom, door tegenwerking van Bataviase predikanten, nooit tot predikant (zijn levenswens) kunnen brengen.

32. Van Mastenbroek (1934:36) haalt het verhaal aan van Cornelis Chastelein, van zuivere Hollandse afstamming, geboren in Nederlands-Indië, en kleinzoon van zijn beroemde naamgenoot die Raad van Indië was. Hij achtte het na zijn repatriëring nodig om in 1730 en 1735 een verzoek om ‘brieven van naturalisatie’ te richten tot de Staten van Holland. Hij werd tenslotte met een ‘geboren Hollander’ gelijkgesteld.

33. Van Mastenbroek 1934:37.

34. Onder het personeel statuut (Ned. Wet AB 1829 Art. 6) wordt in het internationaal privaatrecht verstaan dat de regels van personenrecht in ruime zin, dus met inbegrip van het familierecht, de Nederlanders ook verbinden wanneer zij zich in het buitenland bevinden. Deze regel wordt naar analogie ook op hier te lande verblijvende vreemdelingen toegepast; Algra en Gokkel 1996.

35. Ball 1982:29.

christelijke, toegestaan. Dit was echter te zeer in strijd met de bestaande toestanden onder de gemengde bevolking in Batavia om te kunnen worden gehandhaafd.

Al spoedig kwamen er uitzonderingsbepalingen, in de eerste plaats omtrent godsdienst. Deze werden, wanneer het maar enigszins mogelijk was, toegepast op onchristenen, die men om economische redenen graag gevestigd zag in Batavia. Een tweede uitzondering die op het algemene recht werd aangenomen, was de erkenning van het personeel statuut van de Aziatische onchristenen ten aanzien van het familie- en erfrecht, met enkele uitzonderingen.³⁶ De erkenning van het personeel statuut betekende voor Aziatische onchristenen dat zij onder hun eigen familie- en erfrecht konden leven. Bij Plakkaat van 26 mei 1640 werd een instructie³⁷ vastgesteld voor het toen ingestelde College van Boedelmeesteren voor Chinese sterfboedels, en later ook voor die voor 'andere Heydenen en Mooren'. In de Bataviase Statuten van 1642³⁸ werd tevens nadrukkelijk verklaard dat de verdeling van ab intestato nalatenschappen bij Chinezen en andere Heidenen en Moren zou plaats hebben 'bij provisie ende tot nader reglement bij de usantien en costuymen, dienaengaende bij hen in gebruyck. So sal oock yder, die sulcx bij rechten niet verboden is, vrijstaen bij uysterste wille van sijn natelaten middelen te bevelen, hoedanigh hem sal goetduncken ende na rechten toegelaten wesen'.³⁹ Uit verschillende andere artikelen van de instructie blijkt dat deze 'wetten en costuymen' stilzwijgend als geldig werden erkend. Dat deze erkenning ook werkelijk de bedoeling was blijkt uit Titel XXI der Bataviase Statuten waar de bemoeienis der 'Commissarissen van Huwelijxcse Saecten' uitdrukkelijk tot christenen werd beperkt.

In de eerste helft van de achttiende eeuw verschenen nog een aantal regelingen, waarvan voor de Chinezen de belangrijkste 'Chinaas regt' was, een verzameling van het familie- en erfrecht der Chinezen. Deze verzameling werd samengesteld door secretaris der Schepenen Haksteen en oud-kapitein der Chinezen Oei Tsi Lauw krachtens een opdracht van de regering van 24 februari 1756 (Plakkaat van 22 mei 1761).⁴⁰ Dit compendium van Chinees recht werd nooit uitdrukkelijk verbindend verklaard, maar slechts 'ter speculatie', dat wil zeggen

36. Uitzonderingen waren bijvoorbeeld het huwelijksverbod tussen christenen en onchristenen (Titel XXI Bataviase Statuten), en tussen Inlanders en niet tot hun 'natie of caste' behorende onchristenen, waaronder Chinezen (Plakkaat 5 februari 1706, herhaald bij Plakkaat 25 juli 1766, Plakkaat 26 januari 1717). Bij Plakkaat van 19 mei 1769 werden voorschriften gegeven omtrent de adoptie onder onchristenen.

37. Later opgenomen in de Bataviase Statuten van 1642, en gehandhaafd in de Nieuwe Bataviase Statuten van 1766.

38. De Bataviase Statuten van 1642 waren een systematische rangschikking van de verordeningen van Batavia, bevattende bepalingen over de rechterlijke organisatie, de wijze van procederen voor de colleges van justitie te Batavia, desolate boedels, preferente schulden, huwelijksvoorwaarden, successien ab intestato. Zij kunnen beschouwd worden als de eerste codificatie voor Nederlands-Indië. De Statuten moesten doorlopend worden bijgewerkt door de Raad van Justitie en het College van Schepenen; het werd tenslotte een verward geheel. De nieuwe Bataviase Statuten van 1766, door de opperkoopman Craan herzien, hebben nooit de vereiste goedkeuring van het Opperbestuur gekregen. Niettemin golden zij – ook tijdens het Britse tussenbestuur – tot 1848 als richtsnoer voor de rechter; *ENI* 1919:561; J. van Kan, *De Bataviasche Statuten en de Buitencomptoiren*, 1941.

39. 'Bataviase Statuten onder successie ab intestato', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde (BKI)* 1863:468.

40. Voor de Mohammedanen werd bij Plakkaat van 25 maart 1760 afgekondigd een 'Compendium der civiele wetten en gewoonten, waarna de Mahometanen zich in 't beslissen de onder hen voorkomende geschillen gemeenlijk komen te reguleren, inzonderheid betreffende 't poinct der successie, mitsgaders alle verdere erffenissen en besterffenissen, item de huwelijken, echtscheidingen etc.'.

als richtsnoer, aan rechterlijke colleges en Boedelmeesteren afgegeven.⁴¹ Het overige privaatrecht bleef, evenals het proces- en strafrecht, zowel voor christenen als onchristenen, met enkele uitzonderingen, het recht van de Compagnie.⁴²

2.2 Na de Compagnie: de periode Daendels en het Engelse tussenbestuur

De positie van de Chinezen in de rechtsbedeling vanaf 1795, toen de VOC periode werd afgesloten en Nederlands-Indië onder staatsbestuur kwam, bleef tot 1819 ongewijzigd.

De bestuurshervormingen onder Daendels (1808-1811) gingen samen met enige wijzigingen in de rechtsbedeling, die vooral de rechtspraak voor de inheemse bevolking betroffen. Chinezen kwamen in de grote steden op Java voor de Europese rechter.

Daendels nam het Charter van 1804 als basis voor zijn hervormingen in de rechtsbedeling. Art. 86 van dat Charter bepaalde dat op de inheemse bevolking de eigen wetten en gebruiken zouden worden toegepast.

In verband met de overplaatsing van de tijdelijke schout, werd bij Plakkaat van 13 maart 1808 alleen voor Chinezen in Buitenzorg een speciale rechtbank ingesteld. Dit college had de Prefect der Bovenlanden als voorzitter, en vier permanente Europese leden. Indien Chinese wetten of gebruiken moesten worden toegepast werden enige Chinezen als buitengewone leden toegevoegd. Het college sprak recht in civiele zaken en in geval de vordering meer bedroeg dan 200 rijksdaalders, was beroep mogelijk bij het College van Schepenen. In strafzaken werd recht gesproken in hoogste ressort. Op de inheemse bevolking buiten Semarang en Soerabaia pasten de Inlandse rechtbanken de wetten, gebruiken en instellingen van betreffende bevolkingsgroep toe, voorzover deze de openbare orde dienden en niet in strijd waren met de regelingen van het gouvernement of de erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid.⁴³

Het Engelse tussenbestuur (1811-1816) dat na Daendels kwam, bracht rechtsunificatie in de drie hoofdplaatsen op Java. In 1812 werden alle rechterlijke colleges opgeheven. In Batavia, Semarang en Soerabaia kwam één rechtbank voor alle ingezetenen van de stad. Voor het Engelse bestuur was er geen enkele reden voor onderscheid in de rechtspraak voor de stadsbevolking, of zij nu gouvernementsambtenaren waren of niet.⁴⁴ Voor de omliggende gebieden buiten de drie hoofdsteden⁴⁵ bleven de Raden van Justitie van Batavia, Semarang en Soerabaia in civiele zaken bevoegd, wanneer een Europeaan bij de zaak betrokken was, hetzij als eiser of als gedaagde, of wanneer beide partijen Chinezen waren. Alleen wanneer

41. Ontstaan en ontwikkeling:20-1.

42. Ontstaan en ontwikkeling:16-7.

43. Ontstaan en ontwikkeling:25, 27-9; Ball 1982:90-8.

44. Ball 1982:122.

45. Het omliggende gebied van Batavia omvatte de Bataviase Ommelanden, Banten, Buitenzorg, de Preanger Regentschappen, Krawang, Cheribon en Tegal. De civiele jurisdictie van de Semarangse RvJ strekte zich uit over Pekalongan, Japara, Joanna, Rembang en later Tegal. Die van de Soerabaiase Raad van Justitie over de omliggende gebieden Grisse, Pasaruan, Banyuwangi en de eilanden Madoera en Bawean. Alles bij elkaar besloegen deze omliggende gebieden een groot deel van Java.

de tegenpartij van de Chinees tot de inheemse bevolking behoorde, viel de zaak onder de competentie van de rechtbank voor de inheemse bevolking, het Residentiegerecht.⁴⁶

2.3 De verschuiving naar de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking (1814-1824)

Tussen 1814 en 1824 traden verschuivingen op in de rechtsbedeling voor Chinezen, waarin wij drie stappen onderscheiden.

Het in de omliggende gebieden van de drie hoofdsteden onderworpen zijn van Europeanen, Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen aan de competentie van de Raden van Justitie van die steden bleek tot groot ongemak te leiden. In 1814 werd om deze reden bepaald dat Europeanen, Chinezen en Vreemde Oosterlingen, die zich onder bepaalde voorwaarden⁴⁷ buiten de grenzen van deze steden vestigden, in civiele zaken onder de rechtspraak van het Residentiegerecht (toen de rechtbank voor de inheemse bevolking) zouden vallen. Op deze wijze zouden zij een snelle en gemakkelijke toegang tot de rechtsbedeling krijgen. In strafzaken zou de resident een voorlopig onderzoek uitvoeren en daarna de verdachte vrijlaten of hem voor de Rechtbank van Ommegang⁴⁸ brengen.⁴⁹

In 1814 kwamen op Java en Madoera aldus voor het eerst Chinezen, tezamen met Europeanen en andere Vreemde Oosterlingen, wanneer zij zich onder bepaalde voorwaarden buiten de grote steden vestigden, in civiele zaken voor de rechter van de inheemse bevolking.⁵⁰ In de drie grote steden bleef de rechter voor de Europeanen, de Raad van Justitie, voor hen bevoegd. De scheiding in de rechtsbedeling werd gemarkeerd door de stadsgrenzen. Het was de eerste stap in een proces van verschuiving in de rechtsbedeling voor Chinezen.

De tweede stap waarbij de rechtsbedeling voor Chinezen opschoof in de richting van de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking kwam in 1819. Al spoedig na het Engelse tussensbestuur, toen het Nederlandse gezag in de archipel was hersteld, kwamen de voor de overname van dat gezag naar Nederlands-Indië gezonden commissarissen-generaal⁵¹ tot

46. Ball 1982:126-9. Het Residentiegerecht werd voorgezeten door de resident. De regent en andere Javaanse functionarissen waren leden.

47. De voorwaarden waren dat zij van de resident vergunning kregen om zich in de binnenlanden te vestigen en dat zij tegen borgstelling van f. 500 zich aan zijn beslissingen in civiele zaken zouden onderwerpen.

48. Rechtbank van Ommegang: rechterlijk college dat niet op één vaste plaats zitting houdt, maar minstens viermaal per jaar rondgaat in een district dat onder de jurisdictie viel van de Raden van Justitie van Batavia, Semarang of Soerabaia. Zij spraken recht in zware strafzaken (halszaken); Ball 1982:149; Ontstaan en ontwikkeling:31.

49. Ball 1982:148.

50. Ball 1982:148.

51. In het algemeen de titel van een of meer hoogste bestuurders van Nederlands-Indië met buitengewone macht bekleed en geplaatst boven de regering van Indië. Bij besluit van 22 september 1814 werden C.T. Elout en G.A.G.P. baron v.d. Capellen benoemd tot commissarissen-generaal, enkele maanden later werd A.A. Buyskes toegevoegd. Zij hadden de opdracht de Indische bezittingen van de Engelsen over te nemen en zodanige regelingen te treffen als zij nodig oordeelden. Zij kregen een Regeringsreglement mee dat zij mochten wijzigen wanneer dat niet in overeenstemming bleek te zijn met bestaande toestanden. Zij vonden hierin aanleiding om in 1818 een nieuw Regeringsreglement te vervaardigen en af te kondigen; *ENI* 1917, I:498; C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen*, 1995:32.

het inzicht dat het liberale⁵² beleid dat zij voorstonden niet kon worden uitgevoerd. Op het terrein van de rechtsbedeling besloten zij de meeste Britse regelingen voorlopig over te nemen en niet tot permanente wijzigingen over te gaan in afwachting van de codificatie van het privaats-, straf- en handelsrecht in het moederland. Regelingen voor de eigen Europese bevolking moesten vanwege het concordantiebeginsel immers op deze codificatie worden afgestemd.⁵³ Op hun beurt moesten regelingen voor de rechtsbedeling van de inheemse bevolking wachten op de voltooiing van de nieuwe wetgeving voor Europeanen in Nederlands-Indië. Niettemin werd op grond van de aan de commissarissen-generaal gegeven instructies van 3 januari 1815 een commissie ingesteld om aanbevelingen te doen voor de rechtsbedeling in Nederlands-Indië. Het rapport van deze commissie en de richtlijnen voor een nieuwe rechterlijke organisatie in het door de commissarissen-generaal zelf uitgevaardigde Regeringsreglement van 1818 werden in 1819 uitgewerkt in het Besluit van 10 januari 1819 no. 6, Ind.St. no. 20. De rechtsbedeling voor Europeanen werd vastgesteld in de 'Reglementen op de criminele en civiele rechtsvordering bij het Hooggerechtshof en de Raden van Justitie' en die voor de inheemse bevolking in het 'Reglement op de civiele en criminele rechtsvordering onder de Inlander'.⁵⁴

Dit Reglement bij St. 1819 no. 20 betekende de tweede stap in het proces van verschuiving van de rechtsbedeling voor Chinezen. De rechtsunificatie binnen de drie grote steden in civiele en strafzaken bleef bestaan.⁵⁵ Buiten deze hoofdplaatsen was de bevoegde rechtbank voor de inheemse bevolking niet langer het Residentiegerecht, maar de daarvoor in de plaats gekomen Landraad. Vanaf 1819 was deze rechtbank bevoegd in alle civiele- en strafzaken, waarbij niet alleen de inheemse bevolking, maar ook Chinezen en andere vreemdelingen betrokken waren. Europeanen kwamen alleen voor de Landraad in civiele zaken tot f. 500, waarbij een Inlander eiser of gedaagde was.⁵⁶ Vanaf 1814 kwamen Chinezen buiten de grote steden alleen voor civiele zaken voor de Inlandse rechtbank, maar vanaf 1819 gold dat voor alle civiele- en strafzaken. In de rechtsbedeling stonden Chinezen in de drie grote steden gelijk met de Europeanen, daarbuiten met de inheemse bevolking.

De derde stap, in 1824, maakte de verschuiving in de rechtsbedeling voor de Chinezen volledig. Bij St. 1824 no. 4⁵⁷ werden in de drie hoofdsteden allen die niet tot de Europese bevolking behoorden, zoals Chinezen, zowel civiel- als strafrechtelijk onttrokken aan de

52. Hier wordt waarschijnlijk bedoeld 'liberaal' in staatkundige zin, een beleid voortvloeiend uit de beginselen van de Franse revolutie, meer democratisch, minder autocratisch.

53. Zie de overwegingen van de commissarissen-generaal in hun besluit van 10.01.1819-6 (St. 1819 no. 20) in Van Kan 1927a:3-4.

54. *Ontstaan en Ontwikkeling*:31, 33.

55. St. 1819 no. 20, Art. 5.

56. De bevoegdheid van de Landraad strekte zich in civiele zaken tussen een Inlander, hetzij als eiser of als gedaagde, en een Europeaan, Chinees of andere vreemdeling, uit tot zaken tot f. 500. Boven de f. 500 bleef de Landraad bevoegd als de Inlander de gedaagde was, maar was de Raad van Justitie bevoegd als de gedaagde een vreemdeling was (Art. 131 Reglement op de civiele en criminele rechtsvordering onder de Inlander bij St. 1819 no. 20). De bevoegdheid van de Landraad in strafzaken strekte zich uit over alle misdrijven begaan door Inlanders, Chinezen en andere personen die tot de Indische bevolking behoorden (Art. 99 Reglement op de civiele en criminele rechtsvordering onder de Inlander bij St. 1819 no. 20). Bij misdrijven volgde de Landraad de inheemse wetten en gebruiken, mits zij niet in strijd waren met de algemeen erkende beginselen van recht of met regelingen van het gouvernement; *Ontstaan en Ontwikkeling*:31 en Ball 1982:168-9, 178-82.

57. Besluit van GG van der Capellen in Rade van 17.01.1824-14.

competentie van de Raden van Justitie aldaar. Vanaf dat jaar vielen zij evenals hun rasgenoten buiten de drie grote steden onder de competentie van de Landraad en van de Rechtbank van Ommegang.

Voor deze stap werden in de literatuur en in de archiefstukken de volgende oorzaken gevonden. Volgens Immink was dit een gevolg van een onvoldoende en overbelast rechterlijk apparaat, dat de sterke toename van de bevolking en de daarmee gepaard gaande toename in geschillen en misdrijven niet aan kon.⁵⁸ Het gouvernement presenteerde in de aanhef van de publicatie echter een andere mening. Volgens haar lag de oorzaak meer op het procedurele vlak van de rechtspraak bij de Raad van Justitie. Voor de inheemse bevolking zou vooral de ingewikkeldheid van de strafrechtspleging en de omslachtige manier van procederen voor de Raad van Justitie grote bezwaren opleveren. Voor de Chinezen, Moren en andere Vreemde Oosterlingen zou de langdurige en omslachtige wijze van procederen in civiele zaken voor de Raden van Justitie aanleiding zijn tot veel moeilijkheden en dikwijls oorzaak zijn van groot ongerief voor alle partijen.⁵⁹ Ook klaagden zij over de hoge kosten die de procesvoering met zich meebracht en de verplichte tussenkomst van procureurs.⁶⁰ Naar onze mening waren al deze klachten gegrond. Naast onvoldoende capaciteit van het rechterlijk apparaat waren de vereiste procedures een belemmering voor een eenvoudiger, snellere en minder kostbare rechtsgang waar behoefte aan was.

In 1821 brachten te Batavia vijf anachoda's⁶¹ van Chinese jonken in een rekest hun bezwaren naar voren tegen de bestaande rechterlijke instellingen en verordeningen ten aanzien van de Chinezen, Inlanders en de met hen gelijkgestelde personen in de drie grote steden. In dat rekest verzochten zij het Indisch bestuur de kapitein en luitenants der Chinezen te machtigen hun geschillen met wanbetalende Chinezen te onderzoeken en daarin uitspraak te doen. Deze uitspraken zouden kracht van gewijsde⁶² moeten hebben en indien nodig zou aan de executie ervan de hand worden gehouden door de fiscaal⁶³ of door middel van andere bepalingen van het gouvernement.⁶⁴ De gegrondheid van deze klachten werd door de procureur-generaal en door de meerderheid van de leden van het Hooggerechtshof erkend.⁶⁵ Het was niet te verwachten dat aan dit verzoek van de anachoda's zou worden tegemoet gekomen. Dat zou immers betekenen dat de Raad van Justitie een deel van haar competentie zou overdragen aan de Chinese hoofden tegen wier vonnis geen rechtsmiddel meer open zou staan. Men zocht de oplossing in een voordracht van een daarvoor te benoemen commissie of van het Hooggerechtshof zelf. Ook in de volgende jaren werd gemeld dat in Semarang en Soerabaia de omslachtige manier van procederen voor de inheemse bevolking tot problemen leidde, zoals ook in Batavia de bestaande strafrechtspleging veel klachten en bezwaren opleverde. Het Hooggerechtshof kwam in januari 1824 met een voordracht ten einde in civiele zaken de omslachtigheid en langdurigheid in de procedures weg te nemen of

58. A.J. Immink, *De regterlijke organisatie van Nederlandsch-Indië*, 1882:v, xxxiii.

59. Zie aanhef Publicatie van 27 januari 1824, St. no.14.

60. Zie V.27.01.1824-14/inv.2781, waarin verwezen wordt naar de brieven van de PG en het HGH dd. 30.07.1821-4, 21.12.1821-26, 16.01.1822-26, 19.03.1822, 07.09.1823-67 en 05.01.1824-3.

61. Kapitein, gezagvoerder van een schip.

62. Er zou dan geen rechtsmiddel meer open staan tot hoger beroep.

63. Rechterlijk ambtenaar die voor de belangen van de soeverein of voor de rechten van de fiscus waakte; ambtenaar van het openbaar ministerie.

64. G.B. van 30.07.1824-4/inv.2461.

65. V.27.01.1824-14/inv.2781.

zoveel mogelijk daarin te voorzien, om in strafzaken de procedures te verminderen en te vereenvoudigen en tenslotte om aan de Inlanders binnen de drie grote steden 'het voorrecht te geven van voor eigen rechtbanken en inlandsche regters terecht te staan'. Bij het vaststellen van zijn voordracht volgde het Hof onder andere de aanbevelingen van de procureur-generaal op dat moment, mr. P. Merkus, die enkele jaren tevoren het 'concept-reglement voor de administratie der civiele en criminele justitie onder de Inlanders, binnen de steden Batavia, Semarang en Soerabaia, alsmede onder de Chinezen en vreemden tot de Indische bevolking behorende in het algemeen' had opgesteld. Als aanleiding tot het Besluit van 27 januari 1824, St. no. 4 werden de reeds hierboven genoemde bezwaren van de inheemse bevolking gemeld betreffende de voorschriften van strafvordering in civiele- en strafzaken. Voor de Chinezen, Moren en andere Vreemde Oosterlingen vormde de wijze van procederen in civiele zaken voor de Raden van Justitie een obstakel. Als gevolg daarvan had de gouverneur-generaal het 'doelmatig' geoordeeld 'om de Inlandsche bevolking in de steden en voorsteden van Batavia, Semarang en Soerabaia, in dezelfde voorregten te doen delen, welke aan gemelde bevolking in alle de overige residentiën op Java zijn toegekend en om, met betrekking tot de regtspleging in civiele zaken deze maatregel tot de Chinezen, Mooren en andere vreemde natiën met de Inlandsche bevolking gelijkgesteld, uittestrekken'.⁶⁶ Bij hetzelfde besluit werd bepaald dat aan de reglementaire bepalingen van de voor de inheemse bevolking in de drie steden en hun voorsteden bedoelde rechtsbedeling op civiel- en strafrechtelijk terrein, ook 'Chinezen en vreemden, behoorende tot de Indische bevolking in het algemeen' onderworpen waren.⁶⁷ Voor de rechtspraak werd in elk der drie hoofdsteden een nieuwe Landraad ingesteld, waarvan die te Batavia was samengesteld uit de resident als voorzitter, twee Europeanen en twee Inlandse hoofden. Het bepaalde bij Art. 5 der Publicatie van 1824 dat bij de Landraden geen 'praktizijns'⁶⁸ zouden worden toegelaten, werd ingetrokken bij St. 1828 no. 64.⁶⁹

2.4 De positie van de Chinezen in de rechtsbedeling in 1824

Op Java en Madoera vond in 1824 aldus een scherpe tweedeling in de rechtsbedeling plaats met aan de ene kant een rechtsbedeling voor de Europeanen en andere westerse bevolkingsgroepen en aan de andere kant een rechtsbedeling voor de inheemse bevolking en andere oosterse bevolkingsgroepen. De rechtsunificatie in de grote steden behoorde tot het verleden. De tot dusver voor de rechtsbedeling gehanteerde territoriale grenzen tussen stad en omliggende gebieden kwamen te vervallen. Het behoren tot een bepaalde bevolkingsgroep werd vanaf 1824 de doorslaggevende factor voor de rechtsbedeling. De Chinezen die vanaf

66. Publicatie van het gouvernementsbesluit van 27.01.1824-14, 3de alinea.

67. Publicatie van het gouvernementsbesluit van 27.01.1824-14, sub 2.

68. Rechtsgeleerde die partijen bijstaat bij het voeren van een proces.

69. De hoge kosten die een verplichte rechtskundige bijstand met zich meebracht was één der klachten waaraan bij Art. 5 Publicatie van 27.01.1824-14 werd tegemoet gekomen. Het gouvernement begreep al spoedig, aldus C.J. Scholten van Oud-Haarlem, dat hierdoor het voeren van rechtsgedingen voor de Landraad te goedkoop zou worden voor de procespartijen. Bij resolutie van 29.11.1825-4 (St. 1825 no. 40) werd een globale en percentsgewijze belasting van 1-5%, door de eiser vooraf te voldoen, op het bedrag der civiele processen ingevoerd, ten behoeve van de lande en ter goedmaking van de proceskosten; zie NvT betrekkelijk het Reglement op de rechterlijke organisatie en het beleid der Justitie in Nederlands-Indië, blad 2, Archief Scholten van Oud-Haarlem/ inv.29. Vanaf 1828 was rechtskundige hulp weer vereist.

de Compagniesperiode tot 1814 volledig, en na 1814 op Java buiten de drie grote steden partieel onder de Europese rechtsbedeling vielen, werden in 1824 volledig hieraan onttrokken. Zij stonden vanaf dat jaar in de rechtsbedeling gelijk met de inheemse bevolking.

De ontwikkelingen in de rechtsbedeling tussen 1814 en 1824 geven aan dat het dualisme niet rechtstreeks werd ingegeven door raciale overwegingen. Het waren de vele klachten van de niet-Europese bevolking over omslachtige en langdurige procedures voor de Raad van Justitie als gevolg van procedurele bepalingen en vereisten en de daarmee gepaard gaande hoge proceskosten, waarvoor een oplossing moest worden gevonden. Zij hadden behoefte aan een eenvoudiger en doelmatiger rechtsbedeling. De bezwaren van de inheemse bevolking waren niet dezelfde als die van de Chinese, de oplossing die men er in 1824 voor vond wel.⁷⁰

Wat op Java in 1824 mogelijk als een voorlopige regeling was bedoeld, zoals veel regelingen in deze periode in afwachting van de nieuwe wetgeving, werd waarschijnlijk als een gegeven en een uitgangspunt beschouwd toen men in 1830 begon met de voorbereiding van de nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië. Vanaf 1824 vertoonde de gescheiden rechtsbedeling het patroon van een scheiding tussen oost en west, een scheiding tussen christen en onchristenen. Die scheiding had mogelijk een zekere vanzelfsprekendheid die aansloot bij de beleving van de mensen in de Indische samenleving en van de juristen die zich vanuit Nederland gezonden over de codificatie bogen.

Buiten Java en Madoera daarentegen, in de Buitenbezittingen, kwamen de Europeanen en de onchristenen, die niet tot de inheemse bevolking behoorden, zoals de Chinezen, voor de Raad van Justitie waar die aanwezig was, zoals in Makassar. Daar waar geen afzonderlijke Raden van Justitie waren ingesteld, kwamen zij, althans in enigszins belangrijke zaken, voor de Raden van Justitie op Java. Ook na 1824 bleef voor Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen in de Buitenbezittingen deze toestand bestaan. In tegenstelling tot Java en Madoera bleef de Europese rechtbank (Raad van Justitie) de voor hen bevoegde rechtbank, die het voor Europeanen geldende recht op hen toepaste.⁷¹

Het is deze contradictie in de rechtsbedeling voor Chinezen – op Java en Madoera vielen zij onder de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking en daarbuiten, in de Buitenbezittingen onder de rechtsbedeling voor de Europeanen – die duidelijk maakt hoe pragmatisch de structuren in de rechtsbedeling van Nederlands-Indië tot stand kwamen en dat ras niet het doorslaggevend criterium kon zijn.

70. De inheemse bevolking zou vooral klagen over de ingewikkeldheid en de omslachtigheid van de strafrechtprocedures, de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen daarentegen klaagden over de langdurige, omslachtige en kostbare procedures in civiele zaken.

71. Ontstaan en ontwikkeling:32-3.

3. DE CODIFICATIEPERIODE (1830-1848)

3.1 **Het concordantiebeginsel voor de nieuwe wetgeving voor Europeanen**

Nadat in 1830 de codificatie in Nederland vier wetboeken⁷² tot stand had gebracht, werd nog in datzelfde jaar een opdracht verstrekt om de voorbereiding voor de nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië ter hand te nemen.⁷³

Aan de ontwerpen voor de nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië voor Europeanen lag geen nieuw concept van de rechtsbedeling ten grondslag. Uitgangspunt was het concordantiebeginsel⁷⁴ dat reeds twee eeuwen de rechtsbedeling voor de Europeanen in Indië had bepaald.⁷⁵ De taak van de codificatiecommissie bestond dan ook nadrukkelijk niet uit het scheppen van oorspronkelijke wetgeving voor Nederlands-Indië, maar uitsluitend uit het zoveel mogelijk toepasselijk maken van de nieuwe Nederlandse wetgeving voor Nederlanders in Nederlands-Indië. De commissie diende de te vervaardigen ontwerpen uitsluitend te baseren op de Nederlandse organieke wetten, waarmee de Indische wetten zoveel mogelijk moesten concorderen. In zijn inleidende opmerkingen bij de nota van toelichting bij het ontwerp Wet AB en ontwerp BW voor Nederlands-Indië schreef de voorzitter van de codificatiecommissie mr. C.J. Scholten van Oud-Haarlem,⁷⁶ dat de commissie ‘uitsluitend de taak’ had ‘om uitgaande van het beginsel dat de voorschriften van het nieuwe Nederlandse recht, voor Nederland doelmatig en volledig zijn, de vereiste wijzigingen voor te dragen in sommige bepalingen, welke, hoezeer, voor Nederland bij uitnemendheid geschikt, in Indië evenwel of volstrekt onuitvoerlijk of onbestaanbaar zijn, of wel aldaar in de toepassing zwarigheden zouden kunnen ontmoeten’.⁷⁷ In beginsel stelde de commissie

72. Het BW werd op 5 juli 1830 afgekondigd en zou tezamen met de Wetboeken van Koophandel, van Burgerlijke rechtsvordering en Strafvordering op 1 februari 1831 worden ingevoerd; Van Kan 1927a:4.

73. De opdracht bij K.B. van 30.07.1830-96 aan mr. G.C. Hageman liep uit op een mislukking. Onder voorzitterschap van mr. C.J. Scholten van Oud-Haarlem hebben de twee volgende commissies, de Indische commissie bij besluit van de GG van 31.10.1837-1 en de Nederlandse commissie bij K.B. van 15.08.1839-2, het codificatiewerk verricht; Van Kan 1927a:4, 12.

74. De Smidt is van mening dat het meer een dogma dan een beginsel van concordantie was, dat werd neergelegd in het RR 1854 voor NI en het RR 1865 voor West-Indië. Het was ‘een slavenketting die elke zelfstandige ontwikkeling in de kiem smooit’; J.T. de Smidt, *Recht overzee, een uitdaging*, 1990:17-8.

75. Zie voor het concordantiebeginsel: 1621 (opdracht van de Heeren XVII), 1803 (Commissie tot de Oost-Indische zaken) en 1816 (Commissarissen-generaal); C.C. van Helsdingen, ‘Geschiedenis der Indische codificatie’, *ITR* 1922, 118:187, 217, 223, 226.

76. Christiaan Jacobus Scholten van Oud-Haarlem (1794-1849) promoveerde in 1811 (op zeventienjarige leeftijd) in de rechten in Leiden, werd eerst advocaat en vervolgens in 1833 lid van het Hooggerechtshof in Den Haag. Op voordracht van minister van Koloniën J. van den Bosch volgde hij mr. G.C. Hageman op als voorzitter van de codificatie-commissie voor de wetgeving van Nederlands-Indië. In 1837 op Java aangekomen, werd onder zijn voorzitterschap van de ‘Indische’ commissie van wetgeving begonnen met enige ontwerpen van voorlopige wettelijke bepalingen op het gebied van het handelsrecht. In 1839 keerde hij om gezondheidsredenen naar Nederland terug, om daar als voorzitter van de ‘Nederlandse’ commissie van wetgeving de codificatie-arbeid voort te zetten. Vanwege zijn slechte gezondheid werd hem in 1845 op de meest eervolle wijze ontslag verleend, waarna hij tot staatsraad in buitengewone dienst werd benoemd. Zijn opvolger jhr.mr. H.L. Wichers maakte zijn werk af; A.J. van der Aa, *Biografisch woordenboek der Nederlanden*, 1874. In het vervolg zal Scholten van Oud-Haarlem aangeduid worden als Scholten en de codificatie-commissies onder zijn voorzitterschap als de Indische en de Nederlandse commissie Scholten.

77. Van Kan 1927a:55-7; Archief Scholten van Oud-Haarlem, inv.38. Het archief van C.J. Scholten van Oud-Haarlem (afgekort tot Archief Scholten), voorzitter van de commissie van wetgeving van Neder-

vorop dat haar ontwerpen in nauwe concordantie moesten aansluiten bij de Nederlandse wetgeving. Hierdoor zou de Nederlandse bevolking in de Indië zoveel mogelijk onder hetzelfde recht als dat in Nederland vallen.⁷⁸ In het concordantiebeginsel alleen al lag besloten dat voor de niet-Europese bevolking andere wetgeving moest komen.

Van de gelegenheid die de codificatie hem bood wilde Scholten tevens gebruik maken om de rechtsbedeling voor de Europeanen, waarop hij veel kritiek had, radicaal te verbeteren door 'zoveel mogelijk te vernietigen van al het bestaande met betrekking tot de rechtspraak over de Europese bevolking'. 'Die zogenaamde Indische wetgeving' had, vond hij, behalve dat die een bron van veel onrecht was, dikwijls onvoldoende middelen tot zijn beschikking voor een goede rechtsbedeling. Verder bekritiseerde hij de onervarenheid van juristen die direct na hun opleiding naar Nederlands-Indië waren gekomen en daar in hun werkzaamheden verplicht waren 'zich te onderwerpen aan de dagelijkse beoefening of toepassing van hun, bij hun komst in Indië, vreemde verordeningen of begrippen, zeldzaam overeenkomstig en veelal onmiddellijk in strijd met beginselen, die zij als waar en juist hadden leren beschouwen. Deze verplichte afwijking van het rechte spoor is mij tijdens mijn verblijf in Indië gebleken hoogst nadelige indrukken te kunnen achterlaten.' Rechtsbedeling in Nederlands-Indië voldeed dus naar Scholten's mening bij lange na niet aan de maatstaven die in het moederland werden gehanteerd. Moest de rechtsbedeling voor de Europeanen dus sterk worden verbeterd en zoveel mogelijk die in het moederland volgen, voor de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking zouden daarentegen 'de beginselen en hoofdbepalingen zoveel doenlijk onaangeroerd' moeten worden gelaten.⁷⁹

De uitwerking van het concordantiebeginsel, de daaruit voortvloeiende exclusieve toepassing van de nieuwe wetgeving op de Europeanen en de handhaving van de afzonderlijk bestaande wetgeving voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden, dwong de Commissie Scholten bij de voorbereiding van de 'Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië' tot het zoeken naar een oplossing voor het vastleggen van al deze factoren in de nieuwe wetgeving.

De 'Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië', die wij verder zullen aangeven als de Wet AB, waren gebaseerd op de Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederland. De Wet AB gaf de hoofdbeginselen van het rechtsstelsel aan. Het was niet mogelijk de algemene voorschriften in de Nederlandse Wet AB zonder meer voor Nederlands-Indië over te nemen omdat het koloniale rechtsstelsel anders was ingericht dan dat van Nederland. Het concordantiebeginsel en de daaruit voortvloeiende en van het moederland afwijkende dualistische rechtsbedeling noodzaakten de commissie zich erop te bezinnen hoe deze in de Wet AB voor Nederlands-Indië tot uitdrukking kon worden gebracht.⁸⁰

landsch-Indië en van adviseur H.L. Wichers maakt deel uit van de 'Inventaris van archieven inzake de wetgeving voor Nederlands-Indië over de periode 1830-1923'. Deze inventaris van archieven is ondergebracht bij het Archief Koloniën. Het archief Scholten bevat stukken betreffende de totstandkoming van een aantal ontwerpen van de in 1848 ingevoerde nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië, commentaren hierop, nota's en correspondentie van en naar de minister van Koloniën.

78. Archief Scholten/inv.38; Van Kan 1927a:23-4.

79. Scholten-MvK van 31.08.1845, archief Scholten/inv.48.

80. H. Marcella wijdde in 1913 zijn proefschrift aan de algemene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië. In dat proefschrift besprak hij de wet artikelsgewijze.

De eerste stap naar een, zij het op dat ogenblik nog impliciete, indeling van de bevolking werd gezet in de redactie van de Artt. 5 en 6 van het ontwerp Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië⁸¹ (de latere Artt. 9 en 11 Wet AB).

Art. 5 Ontwerp Wet AB: Het burgerlijk- en handelsrecht, door of vanwege de Koning in Nederlandsch-Indië ingevoerd, is toepasselijk op alle Europeanen en daarmede gelijkgestelde personen, zowel Nederlanders als vreemdelingen die zich in Nederlandsch-Indië bevinden, zolang de wet niet bepaaldelijk het tegendeel vaststelt.

Art. 6 Ontwerp Wet AB: Buiten de gevallen waarin uitdrukkelijk de Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen aan de Europese verordeningen betreffende het burgerlijk- en handelsrecht zijn onderworpen, of waarin zij, bij vrijwillige overeenkomsten zich aan die verordeningen onderworpen hebben, kunnen deze wettelijke bepalingen alleen op de evengemelde personen worden toegepast, voorzover die voorschriften zullen zijn overeen te brengen met de godsdienst en wetten, volksinrichtingen en gebruiken van die personen, en tevens die wetten, inrichtingen of gebruiken niet strijdig zijn met de algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid.

In deze twee ontwerpartikelen werd bepaald, op welke bevolkingsgroepen het burgerlijk- en handelsrecht van toepassing zouden zijn, namelijk het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de Europeanen en daarmede gelijkgestelde personen aan de ene kant, en de godsdienstige wetten, volksinrichtingen en gebruiken – geclausuleerd – op de Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen aan de andere kant.

In zijn nota van toelichting op het ontwerp Wet AB⁸² schreef Scholten bij de Artt. 5 en 6: ‘Natúúrlijk moest, voor zoo verre dit mogelijk was en met vereischte duidelijkheid geschieden kon, worden vermeld, op welke gedeelten der bevolking van Nederlandsch-Indië het Europeesch burgerlijk- en handelsrecht, geheel of ten deele, van toepassing zoude zijn. De verschillende bevolkingen, welke Indië bevat, de meerdere of mindere betrekkingen waarin de Inlandsche of als zoodanig aangemerkte personen, tot de Europeesche ingezetenen staan en eindelijk de dringende noodzakelijkheid om, ter handhaving van het Nederlandsch gezag, mitsgaders ter voorkoming van oorzaken van ontevredenheid of zelfs van dadelijke tegenstreving tegen hetzelfde, althans de eigenlijk gezegde Inlanders, de Mahomedaansche of Heidensche Godsdiensten toegedaan, zoo veel enigszins doenlijk was, onderworpen te laten blijven aan derzelve eigenen Godsdienstige wetten, volksinrichtingen en gebruiken, maakten het voorstellen der wettelijke bepalingen in de artikelen 5 en 6 uitgedrukt, hoogst moeilijk. De Commissie heeft dan ook, ten dien aanzien, verschillende middelen beproefd en na rijp beraad, is bij haar de overtuiging geboren geworden, dat de redactie der genoemde artikelen, het best aan het voorgesteld doel zal beantwoorden.’⁸³

De ontwikkeling van impliciete tot expliciete bevolkingsindeling is te zien door het ontwerp Wet AB naast de definitieve Wet AB te leggen. In de ontwerpwet werd slechts vastgesteld op welke bevolkingsgroepen het Europees burgerlijk- en handelsrecht van toepassing zou zijn en welk recht noodzakelijkerwijs van toepassing was op de Inlandse en daarmede ge-

81. Archief Scholten/inv.37.

82. Archief Scholten/inv.38.

83. Archief Scholten/inv.38.

lijkgestelde personen. Een expliciete indeling van de bevolking was in het ontwerp Wet AB niet aanwezig.

In de definitieve Wet AB worden deze artikelen (dan als de Artt. 9 en 11 Wet AB) voorafgegaan door Art. 6, waarin de bevolkingsindeling geëxpliciteerd wordt.

Art. 6 Wet AB: De ingezetenen van Nederlandsch-Indië zijn onderscheiden in Europeanen en daarmee gelijkgestelde personen en Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen.

Over dit artikel schreef Scholten in zijn antwoord op de aanmerkingen op het ontwerp Wet AB: 'Dit artikel is ééne der voornaamste zuilen waarop de gantsche nieuwe wetgeving zal berusten. Bij eene nadere en rijpe overweging is het voorgekomen of het niet voorzichtiger zou zijn, om de redactie van die fundamentele bepaling eenigszins te wijzigen en hierin meer te laten doorstralen dat, evenals voor de Europeanen en daarmee gelijkgestelde personen in het algemeen de nieuwe wetgeving uitsluitend zal gelden, de Inlanders en als zoodanig beschouwde menschen, in den regel mede uitsluitend naar hunne eigenen godsdienstige wetten, volksinrigtingen en gebruiken, *bij voortdoring* onderworpen blijven. Hierdoor zullen welligt vele zwarigheden in de nota van aanmerkingen aangevoerd, worden uit de weg geruimd.'⁸⁴

In de definitieve Wet AB volgen op dit Art. 6 de Artt. 7 en 8, waarin achtereenvolgens de groepen personen worden omschreven die met Europeanen of met Inlanders zijn gelijkgesteld.

Art. 7 Wet AB: Met Europeanen worden gelijkgesteld:

1. Alle christenen, daaronder begrepen die welke tot de Inlandsche bevolkingen behoren;
2. Alle andere personen van waar ook afkomstige, die niet in de omschrijving vallen van het volgende artikel.

Art. 8 Wet AB: Met Inlanders worden gelijkgesteld de Arabieren, Mooren, Chinezen en alle anderen die Mahomedanen of Heidenen zijn.

Pas daarna volgen in de definitieve redacties van de Artt. 5 en 6 ontwerp Wet AB (respectievelijk Art. 9 en 11 Wet AB) welk recht op welke bevolkingsgroepen van toepassing zijn.

Art. 9 Wet AB: Het burgerlijk- en handelsrecht, in Nederlandsch-Indië ingevoerd of in te voeren, is toepasselijk op alle Europeesche en daarmee gelijkgestelde ingezetenen van Nederlandsch-Indië.

Art. 11 Wet AB: Behoudens de gevallen, in welke Inlanders of met deze gelijkgestelde personen zich vrijwillig hebben onderworpen aan de Europese bepalingen, betreffende het burgerlijk- en handelsrecht, of waarin zodanige of andere wettelijke bepalingen op hen zijn toepasselijk verklaard, blijven ten aanzien van die personen van kracht, en worden door de Inlandse rechter toegepast, derzelver godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, voorzover die niet in strijd zijn met algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid.

84. Archief Scholten/inv.48; zie het antwoord van Scholten van 26.04.1842 blad 2 op de opmerkingen van MvK J.C. Baud van 15.04.1842 (de laatste ook in V.15.04.1842/inv.1435).

Het codificeren van de gescheiden rechtsbedeling op het terrein van het burgerlijk- en handelsrecht vroeg om een duidelijke afbakening van de toepasselijkheid van dat recht. Dat was alleen mogelijk door in de wet onderscheid te maken tussen de bevolkingsgroepen van Nederlands-Indië.

Ook in het strafrecht kon Art. 11 ontwerp Wet AB voor Nederlands-Indië het daarmee overeenkomende Art. 8 Wet AB voor Nederland niet op de voet volgen. Bij een ongewijzigde overname van Art. 8 Wet AB voor Nederland zou het artikel voor Nederlands-Indië moeten luiden ‘De strafwetten en verordeningen van politie zijn verbindende voor allen, die zich in Nederlandsch-Indië bevinden’. Ook hier, meenden zowel commissievoorzitter Scholten als minister van Koloniën J.C. Baud,⁸⁵ moest onderscheid worden gemaakt tussen Europeanen en Inlanders. ‘Dit artikel’, aldus Baud, ‘kan alleen te pas komen in een land, waar de wetten voor allen dezelfde zijn, hetgeen in Nederlandsch-Indië het geval niet is. Voor de Inlanders b.v. bestaat geene bepaalde strafwet, en de verordeningen van politie zijn met opzigt tot Europeanen en Inlanders verschillend.’⁸⁶

Het Art. 11 ontwerp Wet AB kreeg zijn definitieve redactie in Art. 25 Wet AB en luidde als volgt: De strafbepalingen tegen misdrijven en overtredingen, mitsgaders de verordeningen van politie zijn verbindende voor allen, die zich in Nederlands-Indië bevinden. Bij de toepassing van dit artikel zal worden acht gegeven op het verschil, hetwelk de wetgeving daarstelt tussen Europeanen en Inlanders. De laatstgemelden zullen, naar de Inlandse wetten worden gestraft, wanneer het geen misdrijven of overtredingen geldt, terzake waarvan zij aan de Europese strafbepalingen zijn onderworpen.

85. Jean Chretien Baud (1789-1759), opgeleid aan de artillerie-school te Breda en daarna bij de marine te Hellevoetsluis, heeft zich na zijn aankomst in Indië in 1811 vrijwel onafgebroken bezig gehouden met Indische Zaken. Hij bouwde een enorme staat van dienst op en grote kennis op dat terrein. Hij begon als particulier secretaris van GG Janssens, bekleedde daarna enige functies op de Britse gouvernementssecretarie, en werd vervolgens algemeen secretaris en steun en raadsman van GG G.A.G.P. baron van der Capellen. Vanaf 1821 terug in Nederland, bleef hij de regering van advies dienen over Indische zaken. In 1824 werd hij zowel lid en secretaris van de commissie bij de oprichting van de Nederlandse Handel Maatschappij, als medewerker van minister mr. C.W. Elout. Op dat departement werd hij directeur voor de zaken der Oost-Indische bezittingen, daarnaast had hij een belangrijk aandeel in de oprichting van de Javasche bank. In 1832 werd hij naar Nederlands-Indië gezonden om het bestuur van J. van den Bosch over te nemen als GG ad interim. Baud trachtte verbeteringen aan te brengen in het Cultuurstelsel en tegelijkertijd de financiële ondergeschiktheid aan het moederland aan te scherpen. Door het handhaven van een streng en zuinig beheer trachtte hij de remises naar Nederland zo hoog mogelijk op te voeren. In 1836 werd hij in Nederland als blijk van tevredenheid benoemd tot staatsraad in b.d., waarbij bepaald werd dat de minister verplicht zou zijn Baud's advies in te winnen omtrent alle plannen van koloniale wetgeving en algemeen bestuur. Van 1840-1848 was Baud minister van Koloniën, in welke periode hij grote invloed heeft uitgeoefend op de totstandkoming van de wetgeving in Nederland (aanvulling Art. 60 GW) en in Nederlands-Indië (codificatie van 1848). Ook daarna bleef hij als lid van de Tweede Kamer van grote invloed bij de totstandkoming van het Regeringsreglement van 1854. Hij was de belangrijkste initiatiefnemer voor de oprichting van het Instituut voor de Taal-, Land- en Volkenkunde met als doel ruimere kennis te verkrijgen over de gebiedsdelen overzee. Die kennis moest dienen als grondslag voor een deskundiger en beter functionerend koloniaal beleid; P. C. Mollhuysen en P.J. Blok, *Nieuw Nederlandsch biografisch woordenboek*, 1911; M. Kuitenbrouwer, *Tussen oriëntalisme en wetenschap: Het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde*, 2001:vii.

86. Scholten's NvT op het Ontwerp Wet AB van 14.12.1841-20 in Archief Scholten/inv.38; zie Baud's Nota van aanmerkingen op het ontwerp Wet AB voor Nederlands-Indië van 15.04.1842-La.A-32 bij Art. 11 Ontwerp Wet AB in Archief Scholten/inv.48.

Uit het geschikt maken van de Nederlandse Wet AB voor Nederlands-Indië, zowel voor het civiele- als het strafrecht en de daaropvolgende ontwikkeling van een impliciete naar een expliciete bevolkingsindeling, kan de conclusie getrokken worden dat een wettelijke indeling van de bevolking pas noodzakelijk werd toen de codificatie dwong tot het vertalen en vastleggen in wettelijke bepalingen van de reeds bestaande en voort te zetten gescheiden rechtsbedeling.

3.2 **Het behoud van het oude: de wetgeving voor de inheemse bevolking**

Voor de rechtspraak over de inheemse bevolking zouden, zoals wij reeds zagen, de ‘beginselen en hoofdbepalingen zoveel doenlijk onaangeroerd’ moeten worden gelaten. De overwegingen in het civielrecht waren echter anders dan die op strafrechtelijk terrein. In het burgerlijk recht bleef de inheemse bevolking onderworpen aan de eigen godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken om redenen van gezagshandhaving. Het regeringsbeginsel van rust en orde manifesteerde zich ook in het beginsel van onthouding.

Op strafrechtelijk terrein lag dat anders. Daar speelde de economische betekenis van Nederlands-Indië voor het moederland een belangrijke rol. Reeds bij het Charter van 1804 was bepaald dat beginselen van staatsbestuur ondergeschikt waren aan de handel.⁸⁷ Verlichte denkbeelden en hooggestemde idealen voor Nederlands-Indië waren daardoor bij hun geboorte reeds voorbestemd een ontijdige dood te sterven. Het idee van een liberaal beleid was immers ook vrij spoedig na hun aankomst op Java door de commissarissen-generaal opgegeven, onder andere door het chronische geldgebrek van de Indische regering.⁸⁸ De economische belangen kwamen nog hoger op de agenda toen financiële nood in zowel het moederland als de kolonie leidde tot het instellen van het Cultuurstelsel in 1830, hetzelfde jaar waarin de eerste opdracht voor de codificatie van de wetgeving werd verstrekt. Dat de belangen van de schatkist van grote invloed waren op en zelfs direct verband hielden met de wetgeving wordt duidelijk in hetgeen Scholten van Oud-Haarlem als voorzitter van de wetgevingscommissie in de Inleiding bij zijn Algemene beschouwingen schreef: ‘Het is voorwaar geene gemakkelijke taak eene nieuwe wetgeving voor Indië te ontwerpen; want de grote moeilijkheden uit het gebrek aan een genoegzaam aantal bekwame regtkundigen, uit de groote afstanden en uit het eigendommelijke dat Indië oplevert ontstaande, zijn niet de eenigsten, daar het finantieele van de zaak welligt het meest in aanmerking moet worden genomen’.⁸⁹ Ook later in 1838 wees Scholten de toenmalige gouverneur-generaal D.J. de Eerens met betrekking tot het ontwerp reglement op de samenstelling van de rechterlijke macht en het beleid der Justitie op ‘het onafscheidelijk verband tussen het daarbij te regelen onderwerp en de belangen der schatkist’.⁹⁰

Steeds werden in de stukken de economische aspecten en de belangen van de schatkist in verband gebracht met de wetgeving. Dat deze financiële belangen tot elke prijs gediend moesten worden, bleek ook uit de strijd om de onttrekking respectievelijk handhaving van de rechtsprekende bevoegdheden van de resident als president van de Landraad en als magi-

87. Ball 1982:83.

88. Fasseur 1995:30-3.

89. Archief Scholten/inv.30.

90. Immink 1882:iii.

straat voor de zaken ter politierol gebracht. Hierbij zag Scholten zich in Nederland geplaatst tegen de staatsraad, later minister van Koloniën, J.C. Baud en de ambtelijke en rechterlijke top van Indië, waarvan vooral J. van der Vinne, directeur van 's Lands Middelen en Domeinen, zich fel kantte tegen elke verandering. De denkbeelden van Scholten berustten op een grondbeginsel van het recht – de machtenscheiding – dat hij ook op de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking wilde toepassen. Hij stelde voor ter verbetering van de rechtspraak voor de inheemse bevolking de bestuurlijke en rechtsprekende macht van de residenten te scheiden. Door het wegvallen van zijn rechtsprekende macht zou de resident tevens beter in staat zijn zijn administratieve taken tegenover de inheemse bevolking en haar hoofden te vervullen.⁹¹ Met de aanstelling van vaste, rechtsgeleerde presidenten voor de Landraden op Java en Madoera, die onafhankelijk van de residenten aan wie tot dan het voorzitterschap van dit rechterlijk college was opgedragen, zouden rechtspreken, zou het door hem gestelde doel, een verbetering van de rechtspraak, bereikt kunnen worden. Tegelijkertijd wilde hij ook de residenten hun rechtsprekende macht in zaken behorende tot de zogenaamde politierol ontnemen. Die politierol, door Scholten gekarakteriseerd als een 'onder een beschaafd bestuur ongehoorde rechtspraak' moest echter naar de mening van de Indische ambtelijke top aan het alleen rechtsprekende hoofd van plaatselijk bestuur toevertrouwd blijven.⁹²

Het voorstel om onafhankelijke presidenten van de Landraad aan te stellen werd door staatsraad Baud in zijn advies aan de minister van Koloniën J. van den Bosch, als 'bedenklijk' en 'ontijdig' beschouwd en op verschillende gronden ontraden. De bestaande situatie, aldus Baud, moest blijven bestaan omdat 'het door de eerbied en het ontzag voor de autoriteiten, een gevolg van die instellingen, alleen uitvoerlijk was geworden om van de bevolking een tevoren ongekende inspanning van krachten te vorderen in het belang der cultures, van de vestingbouw en andere publieke werken; dat men die krachtinspanning willende laten voortduren, de rijke daarvan geplukte vruchten niet mocht wagen aan theoretische proeven, maar het samenstel van inrichtingen waardoor zij verkregen waren, ongeschonden moest laten bestaan'. Hij vervolgde dat 'vooral zolang het gouvernement zijn voornaamste inkomsten bleef tegemoet zien uit de werking der Asiatische instellingen, het even onbillijk, als dwaas en onvoorzichtig zoude zijn om aan die instellingen de oorlog te verklaren en alzo die bron van rijke en onontbeerlijke inkomsten te doen opdrogen, blotelijk ter liefde van Europese theoriën en vormen'.⁹³ In een latere nota van 1 juli 1844 zette Baud, dan minister van Koloniën, nogmaals uiteen dat 'zolang men de bestaande Asiatische vormen van bestuur⁹⁴ op Java wil behouden en vooral zolang men dezelve dienstbaar wil blijven maken aan de instandhouding van een stelsel van arbeid, kulturen en leverantiën, die niet gezegd

91. Vanaf 1819, het jaar waarin voor het eerst in Nederlands-Indië een rechterlijke organisatie was ingevoerd, waren de werkzaamheden van de Landraden door de enorme groei van de Inlandse bevolking, zeer toegenomen. Door deze toename van werkzaamheden was het de residenten, die bij de instelling van de Landraden tijdens het Engelse tussenbestuur (toen Residentiegerechten genoemd) het presidium van dit rechterlijk college werd opgedragen, onmogelijk geworden om zich met de behandeling van de Landraadzaken te bemoeien. Die behandeling moest geheel worden overgelaten aan assistent-residenten en secretarissen. Deze beschouwden het belangrijke werk van de Landraden als bijzaak, aangezien zij zelf de handen vol hadden aan hun eigen werk; Immink 1882:v-vi.

92. Zie Scholten's brief 31.08.1845 in archief Scholten/inv.48.

93. Advies van 24.11.1839; Immink 1882:vii.

94. Onder de (oud) Aziatische vorm van bestuur wordt verstaan de absolute macht van de gouverneur-generaal en van zijn stedehouders in de residenties met daartegenover van de kant van de bevolking blinde gehoorzaamheid aan de autoriteiten; Fromberg 1926:410.

kunnen worden op vrijwillige inkomsten te berusten, men zich zorgvuldig wachten moet van het verkorten of verzwakken des enigen hefbooms, waardoor het stelsel in beweging gebracht en naar de wil des bestuurs geleid kan worden. Die hefboom is alleenheersing. De gouverneur-generaal moet, zal dat stelsel uitvoerlijk blijven, een zoveel mogelijk onverdeelde macht hebben over het geheel; elke ondergeschikte autoriteit moet in haar kring de personificatie zijn van hetzelfde beginsel'.⁹⁵ De resident bleef voorzitter van de Landraad.

Het andere hete hangijzer, het ontnemen aan de residenten van de rechtspraak in zaken behorende tot de politierol en deze rechtspraak opdragen aan de Landraad, ondervond eveneens hevige tegenstand. In het Reglement op de Rechterlijke Organisatie (Reglement RO) voor Nederlands-Indië was deze regeling reeds in Art. 93⁹⁶ opgenomen. Het Reglement RO werd na te zijn vastgesteld en bekrachtigd door de Koning bij K.B. van 27 juli 1842 no. 55, maar nog niet afgekondigd en in werking gesteld, naar de waarnemend gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, mr. P. Merkus, gezonden. Hierbij werd onder uitdrukkelijke verwijzing naar Art. 3 van genoemd besluit opgemerkt dat de onderhavige stukken slechts ter kennisneming werden gezonden, zonder dat daaraan vooralsnog in Indië enige uitvoering zou mogen worden gegeven. De bezwaren die het reglement opriep bij Merkus brachten hem ertoe vertrouwelijke adviezen in te winnen bij de vice-president van het Hooggerechts-hof mr. H.J. Hoogeveen, de procureur-generaal mr. C. Hultman, de directeur van 's Lands Middelen en Domeinen J. van der Vinne en algemeen secretaris mr. C. Visscher. Ieder van hen legde zijn bezwaren in een nota neer. Vooral de nota's van Van der Vinne en Hoogeveen schijnen te hebben geleid tot de herziening van het reeds gearresteerde besluit. Niet alleen een terugkeer naar de politierol, maar ook de ongedeelde rechtsprekende en bestuurlijke macht in handen van de resident wilde J. van der Vinne als een grondbeginsel gevestigd zien. Een wijziging zoals in Art. 93 RO zou volgens hem niet alleen hoogst bedenkelijk en onstaatkundig zijn, maar het zou tevens kunnen leiden 'tot de nadeligste gevolgen voor de handhaving en uitbreiding der cultures en mitsdien tot een aanzienlijke derving en schade voor 's Rijks schatkist'.⁹⁷

Over J. van der Vinne

J. van der Vinne had een loopbaan vol afwisseling achter de rug. Opgeleid voor genie-officier had hij sedert 1817 in de Indische burgerlijke dienst uiteenlopende betrekkingen bekleed, opklimmend tot die van waarnemend directeur van 's Lands Middelen en Domeinen en van waarnemend directeur van Financiën. In 1821 (tot 1828) werd hij fiscaal bij de Raad van Justitie te Batavia en zelfs werd hem gedurende enige maanden de functie van procureur-generaal toevertrouwd. Als leek maakte hij aldus kennis met het recht en de rechtspraktijk. Daarna had commissiewerk hem in aanraking gebracht met wetgevende arbeid. Hij maakte in 1830 deel uit van de Commissie tot herziening der rechterlijke instellingen en in 1831 van de Commissie tot regeling van het zegel, de overschrijving en aanverwante onderwerpen. Hij ging door voor een specialist in Indisch recht, en werd in elk geval door Baud als zodanig beschouwd. Hij droeg hem voor voor de benoeming als staatsraad. Voor die benoeming had mogelijk zijn nota van 7 februari 1843 die mede aanleiding had

95. Immink 1882:vii, ix, xxi.

96. Art. 93 RO luidde: 'Na den afloop van iedere openbare terechtzitting van de Landraad of op zoodanige andere dagen als de resident den Landraad tot dat einde zal doen vergaderen, zal de hoofd-djaksa verplicht zijn, alle ter zijner kennis gekomen overtredingen, welke tot de invoering van dit reglement, door den resident alleen, op de zogenaamde politierol werden behandeld en beslist, voor te dragen, om de plano, door den Landraad te worden afgedaan', archief Scholten/inv.28.

97. Immink 1882:xviii.

gegeven tot het wijzigen van het reglement op de rechterlijke organisatie de aandacht op hem gevestigd. Zijn adviezen als staatsraad in de jaren 1844-1845 hebben, aldus Van Kan, het codificatiewerk van de Commissie Scholten 'aan den ondergang blootgesteld'. Hij ontpopte zich als een fel tegenstander (overigens zou hij daarin niet alleen staan) niet alleen van de denkbeelden waarvan het ontwerp op de rechtsbedeling was doortrokken, maar ook van de ontwerpen van de Commissie Scholten van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel. Hij heeft gepoogd de Raad van State over te halen tot zijn zienswijze, namelijk dat de door de codificatiecommissie vervaardigde ontwerpen van de algemene bepalingen en van de wetboeken van privaatrecht niet of althans niet dan zeer besnoeid en grondig gewijzigd mochten worden ingevoerd. Voor dat doel verschenen er niet minder dan zes uitvoerige nota's van zijn hand, die Scholten veel hoofdbreken hebben bezorgd en zijn werk en daarmee de zaak van de Indische codificatie ernstig hebben bedreigd.

Scholten heeft, zonder Van der Vinne bij naam te noemen, zichzelf en zijn werk soms met 'kwalijk bedwongen en onverdoken wrevel' verdedigd tegen wat hij noemde 'overdreven gehechtheid aan het bestaande', of van de 'laakbare zucht, voortspruitende uit misschien nog minder edele of verschoonlijke drijfveren, om langs alle middelen te bestrijden of te belemmeren, de pogingen tot wetenschappelijken voortgang of wel verbetering bepaaldelijk in materie van wetgeving of rechtsbedeeling'.⁹⁸

Toen Scholten weigerde en schreef het niet met zijn geweten overeen te kunnen brengen om 'middellijk of onmiddellijk mede te werken, veel minder het initiatief te nemen tot een organiek Reglement, onmiddellijk van de Koning uitgaande, in Indië bij voortduring als grondbeginsel vestigen van een wettelijk voorschrift, hetwelk in rechtskundig en, van de kant der menselijkheid beschouwd, ten allersterkste afkeur en wijders dikwijls aanleiding heeft gegeven en bij voortduring kan en zal geven tot grote willekeur en grove, laakbare en zelfs in mijn ogen, gevaarlijke misbruiken', besliste de minister. Baud had door de Indische bezwaren een andere kijk gekregen op de rechtspraak ter politierol. Vroeger, zo schreef hij in zijn nota van 1 juli 1844, had hij geen bedenkingen tegen Art. 93 RO, omdat hij in de veronderstelling verkeerde dat tot overtredingen, dusver op de politierol voorkomende, uitsluitend behoorden die categorie van zaken zoals straatschenderijen, kleine diefstallen en dergelijke, kleine overtredingen die elke dag voorvielen daar waar mensen bijeen woonden. 'Maar', zo vervolgde hij 'het is mij nimmer ingevallen dat de man die zich aan zijn verplichting bij kultures, publieke arbeid enz mocht willen onttrekken, die zich mocht verzetten tegen de bevelen der autoriteit of die zijn meerderen oneerbiedig mocht bejegenen, niet anders zou kunnen worden tot rede gebracht, dan door een rechterlijke uitspraak! Dit zou voorzeker onbestaanbaar zijn en lag niet in mijn inzichten. Thans bekend met de verkeerde opvattingen waartoe de redactie leiden kan, geloof ik dat Art. 93 RO een wijziging zal moeten ondergaan.' De rechtspraak ter politierol zou dus niet alleen gebruikt moeten worden voor de bestraffing van overtredingen, maar ook als een dwangmiddel om de bevolking te dwingen tot arbeid, tot eerbied en gehoorzaamheid. Zo koos de minister de zijde van Van der Vinne, want 'Er is hier geen rede van theoretiseren, maar van instandhouding en bevestiging door praktische voorschriften van een stelsel van administratie, aan welk behoud gewichtige nationale belangen zijn verknocht, die wij tot geen prijs mogen laten varen'.⁹⁹ De resident bleef president van de Landraad en bleef rechtspreken ter politierol, er kwam geen machtenscheiding in deze rechtspraak over de niet-Europese bevolkingsgroepen. Met de ongewijzigde handhaving van de politierol in het latere Art. 110 RO (het gewijzigde Art.

98. Van Kan 1927a:32-6.

99. Immink 1882:xviii, xixm xxii-iii.

93 RO) werden willekeur en misbruik wettelijk gesanctioneerd. Voor die uitspraken was immers geen hoger beroep toegelaten.

Voor de inheemse bevolking werd aldus, ondanks de pogingen van Scholten om de rechtsbedeling te verbeteren, het oude – geen machtscheiding in de rechtspraak – behouden. De tegenstand van de Indische ambtelijke top was te sterk, de economische belangen waren te groot. Rechtsbedeling voor de Europeanen berustte op een beginsel, het concordantiebeginsel. Rechtsbedeling voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden berustte op een belang, het economisch belang en, wat de politierol betrof, het belang van ongecontroleerde macht.

3.3 Het rascriterium en de codificatie

Het is duidelijk dat in 1848 met de codificatie geen nieuwe structuur kwam in de rechtsbedeling voor de niet-Europese bevolking van Nederlands-Indië. De sinds 1824 bestaande gescheiden rechtsbedeling werd in de nieuwe wetgeving voortgezet. Het opnemen van deze vorm van dualisme in de nieuwe wetgeving was alleen mogelijk door de bevolking wettelijk in te delen op een wijze waardoor duidelijk zou worden welke wetgeving op welke bevolkingsgroep(en) van toepassing zou zijn. Daarvoor diende het rascriterium, dat de gescheiden rechtsbedeling haar wettelijke grondslag gaf. Dat de scheidslijn tussen de twee rechtsbedelingen vanaf 1824 uitsluitend bepaald werd door de landaard maakte een scherpe bevolkingsindeling mogelijk met aan de ene kant de westerse christelijke bevolkingsgroepen en aan de andere kant de oosterse niet-christelijke. De wettelijke bevolkingsindeling kwam dus niet voort uit een opvatting over rasverschillen, maar uit een beleid van rechtsbedeling. Dat beleid was in het algemeen de resultante van historisch gegroeide patronen die gedurende de VOC periode gevormd werden door het concordantiebeginsel en lokale, politieke, economische en religieuze factoren ten aanzien van de niet-Europese bevolking van Nederlands-Indië met betrekking tot de doelen van de Compagnie. Chinezen stonden in die rechtsbedeling naast de Europeanen tegenover de inheemse bevolking. Tussen 1814 en 1824 traden wijzigingen op die Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen van de rechtsbedeling voor Europeanen overbrachten naar de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking. Die wijzigingen waren een pragmatisch antwoord op de klachten van de niet-Europese bevolking over de structuur en vereisten van de gouvernementsrechtspraak.

Deze conclusie stellen wij tegenover de door velen aangehangen opvatting dat de indeling van de bevolking in twee hoofdgroepen berustte op het rasverschil en dat daaruit de gescheiden rechtsbedeling volgde.¹⁰⁰ Volgens De Louter bijvoorbeeld was de hoofdverdeling in Europeanen en Inlanders ‘door de natuur aangewezen en door de wet erkend’, omdat zij berustte op het verschil in afkomst, herkomst en landaard. Dat verschil sprong ‘zoozeer in het oog dat de wet haar steeds gemaakt maar nooit omschreven heeft’.¹⁰¹ Volgens Kleintjes was om dezelfde redenen deze bevolkingsindeling ‘als vanzelf in theorie aangewezen’.¹⁰² In deze opvattingen wordt naar onze mening te weinig rekening gehouden met de praktische (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden van rechtsbedeling met betrekking tot de lokale omstandigheden, het regeringsbeginsel van rust en orde, de bevolkingsaantallen in

100. Dekker en Van Katwijk 1993:11.

101. De Louter 1914:132-3.

102. Kleintjes 1917, I:80, 1927, I:91.

vergelijking tot elkaar, de onvoldoende kennis van recht en cultuur van de niet-Europese bevolkingsgroepen, de capaciteit van de rechterlijke macht, en als laatste, maar niet als minste, de regeringsbelangen en de daarmee samenhangende betekenis van bepaalde bevolkingsgroepen voor het gouvernement.

De geschiedenis van de plaats van de Chinezen in de rechtsbedeling tot 1824 heeft ons ook laten zien dat niet ras, maar een aantal van deze factoren Chinezen als niet-westerse, niet-christelijke bevolkingsgroep zonder problemen bracht onder de rechtsbedeling voor Europeanen. Voegen wij dit bij onze conclusie met betrekking tot de wettelijke bevolkingsindeling van 1848 dan is duidelijk dat gelijkstelling met de inheemse bevolking niet zo vanzelfsprekend is als het lijkt. Deze dualistische vorm van rechtsbedeling was, teruggerekend vanaf 1848, ook nog betrekkelijk jong, namelijk vanaf 1824.

Wat betekent deze conclusie voor het onderzoek naar de rechtspositie der Chinezen?

Nu het ras criterium in de wettelijke bevolkingsindeling niet meer rechtstreeks is terug te voeren op een natuurlijk en vanzelfsprekend rassenverschil, wordt een objectievere kijk op de positie der Chinezen in het koloniale recht mogelijk. Het stelt ons in staat ons te ontdoen van de last van de opvatting van rassenverschillen als grondslag, die leidt tot onverklaarbare inconsequenties. Het wordt nu wellicht mogelijk antwoord te geven op vragen waarvoor de grondslag van de wettelijke bevolkingsindeling als ‘een door de natuur aangewezen verschil in landaard’ geen verklaring heeft. De pogingen om zelfs voor de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, de inheemse en de met hen gelijkgestelde bevolking onder het Europese civiele recht te brengen, leidt dan logischerwijze tot de vraag welk doel bereikt moest worden en welke belangen er in het spel waren. (Zie hiervoor ook Hoofdstuk II)

Tegelijkertijd stelt onze conclusie ons in staat de positie van de Chinezen in het algemeen te plaatsen in de context van een pragmatische rechtsbedeling, rechtsbedeling als een middel om (een) economisch(e) of ander(e) regeringsdoel(en) te bereiken respectievelijk bepaalde regeringsbelangen te dienen.

Rechtsbedeling op grond van belangen kan rasverschillen minder belangrijk doen zijn of daaraan ondergeschikt maken. Nadrukkelijk wordt door ons het bestaan van rasvooroordeelen niet ontkend. Die waren aanwezig in de koloniale samenleving, maar voor de wettelijke bevolkingsindeling vormde het ras criterium niet de grondslag, maar slechts het middel.

3.4 **Chinezen als gelijkgestelden met Inlanders**

Was in het algemeen gelijkstelling met Europeanen hetzelfde als gelijkstelling met Inlanders? Hoewel volgens André de la Porte voor de met Europeanen gelijkgestelden nooit afzonderlijke bepalingen waren geweest,¹⁰³ zijn er voor hen toch enige afwijkingen van de rechtstoestand van Nederlanders te noemen.¹⁰⁴

103. André de la Porte 1933:37.

104. Bij geheime resolutie van 10 januari 1834 La.A., Archief Koloniën 1814-1849/inv.4535, werd bepaald dat alleen vreemdelingen die ‘lange en getrouwe civiele en militaire diensten in de kolonie’ hadden bewezen, tot de vaste ingezetenen werden gerekend. Met deze bepaling werd voor andere vreemdelingen (geen vaste-ingezetenen zijnde), de toegang tot het bezit van de zogenaamde ‘particuliere landerijen’ geblokkeerd. Deze bepaling was in 1848 nog van toepassing. Daarnaast is ons enige beperking in het recht tot wonen (St. 1861 no. 40) bekend, dat in 1871 werd opgeheven.

De groep personen die met Inlanders was gelijkgesteld, werd in het spraakgebruik aangeduid als Vreemde Oosterlingen, en in Art. 8 Wet AB (en later in Art. 109 RR 1854) omschreven als ‘Arabieren, Mooren, Chineezen en alle anderen die Mahomedanen of Heidenen zijn’. Het Inlandsch Reglement voorzag in de burgerlijke rechtspleging en de strafvordering onder de Inlanders en de met hen gelijkgestelde personen op Java en Madoera. Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen vielen, in overeenstemming met de Artt. 11 en 25 Wet AB, in 1848 civiel- en strafrechtelijk onder de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking.

In de Buitenbezittingen bleef de daar bestaande toestand grotendeels gehandhaafd. Het bleek ondoenlijk het rechtswezen direct overal in Nederlands-Indië te regelen. Hoewel het Reglement RO voor heel Nederlands-Indië van kracht was, was het Inlands Reglement en het Reglement van Strafvordering voor de Raden van Justitie alleen bedoeld te werken op Java en Madoera. Pas later werd het rechtswezen voor elk der Buitengewesten afzonderlijk geregeld, te beginnen met de regelingen voor Sumatra's Westkust (St. 1874 no. 33). De afzonderlijke reglementen voor de Buitengewesten zijn later in een Algemeen Reglement omgewerkt, dat op 1 juli 1927 in werking trad.¹⁰⁵

De gelijkstelling van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen met de inheemse bevolking was echter niet volledig, in die zin dat hun rechten, lasten en verplichtingen niet dezelfde waren. Zonder uitputtend te zijn, noemen wij een aantal verschillen. De verplichting tot het verrichten van herendiensten, die aan de inheemse bevolking was opgelegd, gold niet voor Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen. Voor hun kinderen was de toegang tot de Inlandse school beperkt en aan bepaalde voorwaarden gebonden. Daarnaast waren Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen onderworpen aan afzonderlijke en alleen op hen toepasselijke bepalingen, zoals die omtrent toelating en vestiging en het wijken- en passenstelsel. Door dat laatste werd hun bewegings- en woonvrijheid beperkt. Ook in het belastingregime werd onderscheid gemaakt tussen de inheemse bevolking en de Chinezen.

3.5 1848: een pragmatisch tot stand gekomen rechtsbedeling gecodificeerd

De wettelijke verdeling van de bevolking van Nederlands-Indië in Europeanen en Inlanders in 1848 bleek de oplossing te zijn voor een codificatieprobleem. Om de bestaande gescheiden rechtsbedeling voort te kunnen zetten, was het noodzakelijk in de wet die bevolking zodanig te verdelen, dat daarna op elk der twee hoofdgroepen afzonderlijk het voor hen bestemde recht en de voor hen bestemde rechtspraak van toepassing konden worden verklaard. Een bestaand juridisch dualisme werd aldus in 1848 gecodificeerd.

Uit de voorgeschiedenis bleek dat aan de dualistische rechtsbedeling in de eerste plaats het concordantiebeginsel ten grondslag lag. Dat beginsel hield in dat het recht en de rechtspraak voor de Europese bevolking die van het moederland zo nauw mogelijk moesten volgen. Hieruit vloeide voort dat voor de onder het Nederlandse gezag levende niet-Europese bevolkingsgroepen een ander, meer op hen en de omstandigheden in Indië toegesneden recht moest worden vastgesteld. Bij de keuze of en in hoeverre die bevolking haar eigen recht mocht behouden of dat zij aan de voor hen door het gouvernement vastgestelde rechtsbedeling moest worden onderworpen, speelden praktische factoren een rol. Daarbij speelden de

105. André de la Porte 1933:34-5; *ENI* 1919, III:567.

volgende vragen een rol. Zoals in hoeverre aan het beginsel van terughoudendheid ten aanzien van de eigen 'wetten, instellingen en gewoonten' van die bevolking zou (moeten) worden vastgehouden, wat mogelijk of wenselijk was, hoe rust en orde het best konden worden gehandhaafd en welke betekenis de afzonderlijke bevolkingsgroepen voor de doelen of de belangen van het Nederlandse gezag hadden. Het rechtssysteem voor de niet-Europese bevolking was aldus de optelsom van een aantal pragmatische overwegingen, waarin voor de gestelde doelen vooral rekening werd gehouden met hetgeen mogelijk, wenselijk of noodzakelijk werd gevonden. Van belang voor en van invloed op het wetgevingsproces was dat het begin van de codificatieperiode van de wetgeving voor Nederlands-Indië samenviel met het begin van het Cultuurstelsel (1830).

Er bleek aldus niet zozeer een ideologie over rasverschillen ten grondslag te liggen aan de wettelijke verdeling van de bevolking, zoals ook bleek uit de positie van de Chinezen in de rechtsbedeling zoals die zich vanaf de beginjaren van de Compagnie tot 1848 ontwikkelde. De plaats van de Chinezen in de rechtsbedeling als met Inlanders gelijkgestelden, bleek historisch gezien van betrekkelijk recente datum. Vanaf de beginjaren van de Verenigde Oost-Indische Compagnie waren Chinezen in Nederlands-Indië in de gebieden die onder het Nederlandse gezag stonden, onderworpen aan de Europese rechtsbedeling, met uitzondering van het familie- en erfrecht. De toepasselijkverklaring van het voor Europeanen geldende recht kwam, gezien de betekenis van de Chinezen voor de Compagnie en de vele daaruit voortvloeiende handels- en andere contacten, praktisch gezien het meest tegemoet aan de eisen van de praktijk. De inheemse bevolking daarentegen werd voor een groot deel gelaten in het genot van hun eigen recht en eigen rechtspraak. Voor die bevolking werden, indien zulks nodig werd geacht, afzonderlijk gouvernementsrecht en gouvernementsrechtspraak in het leven geroepen. In deze juridisch-dualistische situatie met Europeanen en Chinezen aan de ene kant, en de inheemse bevolking aan de andere kant, kwam voor de Chinezen pas in de negentiende eeuw verandering. Tussen 1814 en 1824 werden zij geleidelijk onttrokken aan de rechtsbedeling voor Europeanen en kwamen zij onder de voor de inheemse bevolking bestaande rechtsbedeling. Die overstap was niet geboren uit een nieuw beginsel, maar had een praktisch karakter. Er moest worden tegemoet gekomen aan de vele klachten over de omslachtige, tijdrovende en geldverslindende procedures van de Europese rechtspraak. In de behoefte aan een eenvoudiger en snellere procedure werd voorzien door de Chinezen stapsgewijs onder de voor de inheemse bevolking bestaande gouvernementsrechtspraak te brengen. In 1824 werd de volledige overgang van de Chinezen van het Europese recht en de Europese rechtspraak naar die voor de Inlandse bevolking een feit. Vanaf dat jaar stond tegenover het rechtssysteem voor Europeanen dat voor Inlanders, Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen.

II REGELINGEN VOOR DE HANDEL¹

I. INLEIDING

1.1 De noodzaak

Het lijkt in tegenspraak met het concordantiebeginsel dat in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, dat er, zelfs voordat de nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië werd afgekondigd, reeds pogingen werden ondernomen om (een deel van) de Europese burgerlijke- en handelswetgeving op de niet-Europese bevolking toepasselijk te verklaren. Vanwege de vele ‘rassengrensoverschrijdende’ handelscontacten en de op handen zijnde codificatie van het gescheiden rechtssysteem werd aan Europese zijde een wettelijke regeling voor de handel noodzakelijk gevonden. In- en verkoop van inheemse en Europese producten aan afnemers en consumenten binnen en buiten Java had in de regel plaats via de tussenhandel, een rol die merendeels werd vervuld door Chinezen en in mindere mate door andere bevolkingsgroepen die ook niet tot de inheemse bevolking behoorden, zoals de Arabieren. Consequent vasthouden aan het concordantiebeginsel in het handelsverkeer waarbij de Europese handelspartner wel onder het Europese handelsrecht viel en de niet-Europese onder de eigen wetten, instellingen en gewoonten, was niet handig.

Hoeveel belang er aan handelsregelingen in het algemeen werd gehecht, bleek reeds toen de eerste, Indische Commissie Scholten (oktober 1837-december 1838) haar werk aanving met en daarmee voorrang gaf aan een poging tot de vervaardiging van enige handelsregelingen. Zij achtte de behoefte aan ‘stellige wetsbepalingen omtrent commerciële onderwerpen en aangelegenheden’ nog groter dan aan een burgerlijke rechtsregeling.² Haar eerste ontwerp betrof een samenbundeling van aanverwante en inleidende onderwerpen, gegroepeerd rond ‘het faillissement’.³

De tweede, Nederlandse Commissie Scholten (1839-1845) kwam bij het vaststellen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel voor Nederlands-Indië niet toe aan haar voornemen een ruimere toepassing van het Wetboek van Koophandel te realiseren. Dat wetboek moest eigenlijk van toepassing worden verklaard op ‘alle handeldrijvende ingezetenen van Nederlandsch-Indië’, echter ‘voor zover [...] dit geschieden kan zonder kwetsing der inlandsche godsdienstige- en volksbegrippen’.⁴ Een aantal Europese kooplieden had in de codificatieperiode ook de wens uitgesproken dat het Wetboek van Koophandel toepasselijk zou worden gemaakt op ‘allen, Europeanen, landzaten, Vreemde Oosterlingen,

1. Met ‘de handel’ wordt, naast het handelsverkeer in het algemeen, ook bedoeld de gezamenlijke Europese handelaren en handelshuizen.

2. Aan de GG schreef Scholten op 23 april 1838: ‘Hoezeer [...] de burgerlijke wetgeving in Indië zeer gebrekkig en verward is, kan dezelve echter geacht worden, in een zekere zin aanwezig te zijn, [...], doch eene commerciële legislatie is alhier bijna ten eenen male onbekend en de handelsstand, welke vooral in deze bezittingen zoo aanzienlijk en gewichtig is, moet zich in geval van belangrijke handelskwesties of schicken naar zoogenaamde plaatselijke costumes of deszelfs toevlucht nemen tot arbiters’; zie Van Kan 1927a:21.

3. Van Kan 1927a:14-5, 20-3.

4. Van Kan (1927a:90) verwijst naar de Scholten’s NvT WvK bij Art. 1 al.1.

die bij de handel betrokken waren'.⁵ Nadat het Scholten bleek dat hij ook op het terrein van het privaatrecht rekening had te houden met tegenstand van staatsraad Van der Vinne,⁶ besloot hij voorlopig van deze toepasselijkverklaring af te zien en zich te concentreren op de invoering van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel uitsluitend voor de Europese bevolking in Nederlands-Indië. Gezien zijn ervaringen met de bemoeienissen van Van der Vinne met het Reglement voor de Rechterlijke Organisatie,⁷ vreesde hij voor het lot van beide wetboeken als Van der Vinne zijn zin zou krijgen, namelijk de partiële en geleidelijke invoering van beide wetboeken.⁸ Het brengen van de niet-Europese bevolking van Nederlands-Indië onder het Europese privaatrecht, in het bijzonder van hen die handel dreven, zou toch op tweeërlei wijze mogelijk zijn, schreef Scholten over het uitstel. De eerste was de mogelijkheid bij Art. 11 Wet AB om zich vrijwillig aan het burgerlijk- en handelsrecht voor Europeanen te onderwerpen.⁹ En de tweede was de uitdrukkelijke bevoegdheid bij Art. 7 van het Koninklijk Besluit van 16 mei 1846 no. 1 (Ned.St. 1847 no. 23) aan de gouverneur-generaal gegeven om 'te gelegener tijd, zoodanige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel, als daarvoor vatbaar zijn, onveranderd of gewijzigd, toepasselijk te verklaren op de inlandsche bevolking of op een gedeelte derzelve'.¹⁰ Kortom, in de toekomst moest in Indië zelf de regeling voor de handel tot stand komen.

Die 'gelegener tijd' brak aan toen gouverneur-generaal J.J. Rochussen aan Scholtens opvolger, staatsraad jhr.mr. H.L. Wichers bij Besluit van 5 december 1846 no. 3 opdroeg een voordracht in te dienen ten aanzien van de toepasselijkverklaring van (een deel van) de burgerlijke- en handelswetgeving op de Inlanders en met hen gelijkgestelden. Wichers was naar Indië gezonden om daar, na de laatste hand gelegd te hebben aan de codificatie van de wetboeken, zorg te dragen voor de afkondiging en invoering ervan. In zijn werkprogramma aan de gouverneur-generaal van 19 oktober 1846 no. 4 had Wichers overigens reeds zelf het punt van de bovengenoemde toepasselijkverklaring aangegeven.¹¹

Twee perioden kunnen worden onderscheiden in de voorbereidingstijd voor de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79: de periode Rochussen-Wichers onder gouverneur-ge-

5. Van Kan 1927a:144, 150, 153.

6. Volgens Van Kan zou Van der Vinne geen principiële bezwaren hebben gehad tegen de codificatie op zichzelf. Van der Vinne zou 'volmondig' hebben erkend dat er in Indië behoefte was aan 'eene verbeterde wetgeving', en betwistte niet het nut van de invoering van een Europees burgerlijk- en handelsrecht. Hij wilde, aldus Van Kan (1927a:36-7), een partiële en geleidelijke invoering vanwege 1. de onbekendheid van de niet-Europese bevolking met de Europese denkbeelden; en 2. de onnodige vervanging van het bestaande door het nieuwe.

7. Zie hierover Hoofdstuk I.

8. De Raad van State, bij monde van J. van der Vinne wilde een partiële en geleidelijke invoering van het Burgerlijk Wetboek voor Nederlands-Indië, een 'noodlottig denkbeeld' vond Scholten van Oud-Haarlem, waar hij fel tegen gekant was; zie advies RvS-Koning 05.05.1845 en rapport commissie Scholten-MvK 31.08.1845-122; archief Scholten/inv.48.

9. Het is niet bekend of en zo ja in welke mate er gebruik is gemaakt van de formele mogelijkheid van Chinezen en Arabieren om zich met betrekking tot de handel vrijwillig te onderwerpen aan de Europese burgerlijke- en handelswetgeving krachtens Art. 11 Wet AB. Het ging meestal om kleine handelaren, die de Nederlandse taal niet en de Maleise taal vaak ook nauwelijks spraken.

10. Van Kan (1927a:91, 161-2) verwijst naar Scholtens nota 12.12.1845, niet aanwezig in archief Scholten.

11. Van Kan 1927a:163.

neraal Rochussen (1846-1849) en de periode onder zijn opvolger Duymaer van Twist (1852-1855).

1.2 Het hoofdoel

Het hoofdoel, zo werd het keer op keer geformuleerd, was ‘geen andere dan de verzekering van de belangen der Europese bevolking in derzelver noodzakelijk en belangrijk handelsverkeer met de vreemde oosterse bevolking dezer gewesten’.¹² De mogelijkheid dat in dit hoofdoel voor St. 1855 no. 79 ‘een loffelijk streven van de wetgever [moet] worden gezien om aan de rechtsbehoeften der Chinezen tegemoet te komen’, zoals Han Swie Tian¹³ van mening was, moet uitgesloten worden geacht.

Ondanks de voortvarendheid waarmee het onderwerp door Wichers werd aangepakt, bleek deze opdracht zoveel voetangels en klemmen met zich mee te brengen dat het in de periode Rochussen-Wichers bij drie ontwerpen van Wichers is gebleven. Het bleek zeer moeilijk om een regeling tot stand te brengen die het Europese handelsbelang zou dienen en tegelijkertijd niet te diep zou ingrijpen in de oosterse samenlevingen. Het laatste, vreesde men, zou immers kunnen leiden tot onrust, oproer en een aantasting van het Europese gezag.

Vanwege het beginsel van doelmatigheid, dat neerkwam op de vraag ‘Voor dit doel welk recht voor welke bevolkingsgroep’ moesten bij de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de niet-Europese bevolkingsgroepen de volgende vragen worden beantwoord:

Moest het Europese burgerlijk- en handelsrecht volledig of partieel op de niet-Europese bevolkingsgroepen worden toegepast?

Indien partiële toepasselijkverklaring de voorkeur verdiende, welk deel van het Europese privaatrecht wel en welk deel niet?

Moest bij die toepasselijkverklaring ook onderscheid worden gemaakt tussen de inheemse en de niet-inheemse bevolkingsgroepen en bij de laatsten ook nog tussen Arabieren en Chinezen?

Moest er, afhankelijk van de niet-Europese bevolkingsgroepen, ook nog gekozen worden voor een enge (beperkte) toepassing van (een deel van) het Europese recht op de ene en tegelijkertijd een ruime toepassing van dat recht op een andere bevolkingsgroep?

Was het voor een regeling voor de handel noodzakelijk om ook het Europese familie- en erfrecht, dat deel uitmaakte van het Europese privaatrecht, toepasselijk te verklaren op de niet-Europese bevolkingsgroepen?

Het privaatrecht in twee delen onderscheiden

In Nederland regelde en regelt het privaatrecht de rechtsverhoudingen tussen personen (zowel natuurlijke- als rechtspersonen) onderling. Voor dit onderzoek wordt het privaatrecht in karakter onderscheiden in het personen-, familie- en erfrecht aan de ene kant, en het zaken-, verbintenissen-, handels- en overig aanverwant recht aan de andere kant. Het personen-, familie- en erfrecht regelt de rechtsverhouding tussen personen die in een familierechtelijke betrekking tot elkaar staan. Deze familierechtelijke betrekkingen en de rechten en plichten die daaruit voortvloeien, worden bepaald door de geaccepteerde onderlinge verhoudingen in het familieleven en zijn verankerd in de cultuur

12. Zie G.B. 05.12.1848-3 en de ontwerpen van Wichers.

13. Han Swie Tian 1936:11.

en religie van de desbetreffende bevolkingsgroep. Zij vloeien voort uit de belangrijke momenten in een mensenleven: geboorte, huwelijk en dood. In het Burgerlijk Wetboek van Nederlandsch-Indië is het personen- en familierecht geregeld in Boek 1 en het erfrecht in Boek 2, 12de-18de Titel.¹⁴ De regeling van het familie- en erfrecht der Chinezen wordt behandeld in Hoofdstuk III.

Terwijl rechten en verplichtingen in het familie-recht hun karakter ontleen aan de familie-verhoudingen en familierechtelijke betrekkingen, vloeien rechten en verplichtingen in het zaken- en handelsrecht voort uit de overeenkomst – de door partijen aangegane verbintenis – waarvan de voorwaarden bij het aangaan van de overeenkomst door beide partijen zijn overeengekomen. Het handelsrecht wordt beheerst door het Burgerlijk Wetboek (voor de algemene bepalingen) en het Wetboek van Koophandel (voor de bijzondere handelsbepalingen). Er bestaat aldus een samenhang tussen beide wetboeken, die door Wichers als onverbreekelijk wordt gekenschetst.

Bij faillissement raakt het handelsrecht het huwelijksvermogensrecht. Namelijk wanneer na faillissement van een Chinese handelaar, bij de mogelijkheden tot verhaal de vraag rijst of in een Chinees huwelijk gemeenschap van goederen bestaat. Zou deze bestaan dan zouden er verhaalsmogelijkheden zijn op de echtgenote.

Behalve dat die regeling voor de handel bedoeld was om rechtszekerheid te verschaffen in de onderlinge handelsbetrekkingen in Nederlands-Indië, moest deze ook de Europese handel bescherming bieden tegen faillissementen van Chinezen. Over die faillissementen werd reeds in 1843 geklaagd bij de Commissie Scholten.¹⁵ Zij zouden voortvloeien uit de slechte inborst en de kwade trouw van de Chinezen. De laatsten zouden zich veelvuldig schuldig maken aan ‘bedrieglijke bankbreuk’, het faillissement waarbij de schuldeisers benadeeld werden als gevolg van door de failliet gepleegde feiten die strafrechtelijk vervolgbaar waren. Zonder onderwerping van de failliet aan het Europese recht of aan bijzondere bepalingen waren vervolging en dwangmiddelen voor verhaal of aansprakelijkheid voor deze misdrijven niet mogelijk.¹⁶

Teneinde het aantal faillissementen in de juiste verhoudingen te kunnen zien, moeten wij ons realiseren dat tegenover de Europese handelshuizen die over de faillissementen klaagden – enkele tientallen in aantal – een veelvoud aan tussenhandelaren¹⁷ stond. Die tussenhandelaren waren meestal Chinezen, daarnaast was er een veel kleiner aantal andere Vreemde Oosterlingen zoals Arabieren. Bij faillissementen onder deze tussenhandelaren was het aantal gefailleerde Chinezen hierdoor numeriek en procentueel altijd groter in vergelijking tot de faillissementen onder Europeanen en Arabieren.

14. J.P.T.J. Brondgeest, *Het Burgerlijk Wetboek voor Nederlandsch-Indië*, 1897.

15. Van Kan 1927a:145, 153.

16. Zie verder in dit hoofdstuk.

17. Liem Twan Djie geeft de volgende definitie van het begrip ‘tussenhandel’: ‘die tak van handel die de schakel vormt tusschen de groothandel en/of de industrie eenerzijds en den kleinhandel en/of de consumeerende resp. produceerende bevolking anderzijds’. Van zijn definitie wijken Djie Ting Liat en Cator iets af. Djie maakt onderscheid tussen de distribuerende tussenhandel die van de importeurs koopt en de producten distribueert aan de kleinhandel en de verzamelende tussenhandel die de inheemse producten opkoopt om ze aan de exporteurs te verkopen. Volgens Cator houdt de groothandel zich bezig met de import en export, de kleinhandel met de opkoop van inheemse producten of directe verkoop aan consumenten, en de tussenhandel is de verbindende schakel tussen deze twee; Djie Ting Liat, *De economische positie der Chineezzen op Java, preadvies Chung Hwa Hui*, 1933:24; Cator 1936:68 Het begrip ‘tweedehandhandel’ valt volgens Liem nagenoeg samen met het door hem gehanteerde begrip van ‘distribueerende tusschenhandel’; Liem Twan Djie 1947:2-3. Wij volgen Liem’s definitie van tussenhandel.

Deze tussenhandelaren waren meestal kleine handelaren die met hun handelswaar het binnenland van Java introkken om deze daar aan de man te brengen. Die goederen kregen zij op krediet mee van de importeur. Doordat producenten buiten Europa de markt overvoerden met goederen, zoals in die jaren met textiel dat tegen steeds lagere prijzen in Indië aangeboden werd, kon de tussenhandel zijn verplichtingen tegenover de groothandel vaak niet nakomen, waarop faillissement volgde.¹⁸

2. DE PERIODE ROCHUSSEN-WICHERS (1847-1849)¹⁹

2.1 Het eerste ontwerp Wichers

Met zijn eerste ontwerp (La.A) beoogde Wichers een beperkte (enge) toepassing van de Europese burgerlijke- en handelswetgeving op de inheemse bevolking en een ruime toepassing daarvan op de Chinezen, Arabieren en andere personen die niet tot de inheemse bevolking behoorden.²⁰ Het ontwerp werd voorafgegaan door adviezen omtrent verschillende onderwerpen met betrekking tot het burgerlijke- en handelsrecht, door Wichers ingewonnen bij rechterlijke colleges en bestuurlijke autoriteiten op Java, bij de gouverneur van Celebes en Onderhorigheden, de Boedelkamers te Batavia en Semarang en de Factorij.²¹ Het eerste ontwerp droeg de titel ‘Ontwerp van een besluit houdende toepasselijkverklaring van een gedeelte der Europeesche burgerlijke- en handelswetgeving en daarmede in verband staande bepalingen op de Inlanders en met deze gelijkgestelde personen’. De vrees van gouverneur-generaal Rochussen voor een te grote inbreuk op de inheemse instellingen leidde tot een wijziging van het eerste ontwerp.

Het tweede ontwerp (La.B) ging uit van een zeer enge toepassing van alleen het Burgerlijk Wetboek op de Inlanders en de met hen gelijkgestelde personen en een ruimere toepassing van het Wetboek van Koophandel alleen op de Vreemde Oosterlingen. Op de inheemse bevolking waren alleen die Europese wetsbepalingen van toepassing die onvermijdelijk werden geacht. Daartegenover stond een vrijwel volledige toepassing van het Wetboek van Koophandel op de Vreemde Oosterlingen. Het tweede ontwerp was getiteld ‘Ontwerp van een besluit houdende vaststelling van eenige onderwerpen van handelsrecht voor Vreemde

18. Alting Mees 1884:117-48, 229-43; N.P. van den Berg, *De handel op Java gedurende de laatste acht jaren*, 1883:15.

19. Het onderzoek naar de totstandkoming van de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 steunt voor een groot deel op Van Kan's onderzoek in onder andere de ‘Indische archieven’ (Van Kan 1927a:2, 155-87) en V.17.07.1857-30/inv.621. Met de Indische archieven bedoelde Van Kan waarschijnlijk de archieven van het gouvernement in Batavia. De totstandkoming van St. 1855 no. 79 vond in Indië plaats, waarna op verzoek van het ministerie van Koloniën de daarop betrekking hebbende stukken naar Nederland werden gezonden, waar zij werden opgeborgen in V.17.07.1857-30. Het verbaal bevat aldus de adviezen, rapporten, ontwerpen en overige correspondentie (totaal omvattende 170 stukken, waaronder zeer lijvige, in 12 bundels) met betrekking tot deze totstandkoming. Een intensieve bestudering van de in dit verbaal voor de totstandkoming van St. 1855 no. 79 naar voren gebrachte argumenten was noodzakelijk, omdat de regeling voor de handel bij dat staatsblad ook gevolgen bleek te hebben voor het erfrecht (Hoofdstuk III).

20. Volgens Van Kan (1927a:166) ging Wichers daarbij uit van de grondgedachte dat het ‘Europeanenrecht van lieverlede en bij gedeelten’ aan de gehele bevolking moest worden opgelegd, voorzover dit ‘door geene bedenkingen van staatkundigen of anderen aard ontraden wordt’.

21. Met de Factorij werd bedoeld de Nederlandse Handel Maatschappij.

Oosterlingen, en regeling van de toepasselijkheid van een gedeelte der Europese burgerlijke wetgeving en van het wetboek van koophandel, en daarmede in verband staande strafbepalingen, op de Inlanders en met deze gelijkgestelde personen’.

Het derde ontwerp was, ondanks dat Wichers beweerde op enige punten wijzigingen te hebben aangebracht, gelijk aan het tweede ontwerp.²²

2.1.1 *De vragen en adviezen*

Wichers stelde vier vragen aan verschillende instanties. De eerste twee vragen stelde hij aan de Raden van Justitie en de residenten op de drie hoofdplaatsen op Java en aan de Factorij.

De eerste vraag was welke bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel, hetzij onveranderd hetzij gewijzigd, vatbaar waren om toepasselijk te worden verklaard op de Inlandse en daarmee gelijkgestelde bevolking in het algemeen, of op een bepaald gedeelte daarvan. Vanaf de aanvang gaf Wichers te kennen dat zijns inziens Boek 1 BW – omtrent het personen- en familierecht – niet in aanmerking kwam voor toepassing en dat eventuele toepassing van de Europese wetgeving meer voor de Chinezen, Arabieren, Moren enzovoorts zou moeten gelden dan voor de inheemse bevolking. Een regeling voor de handel moest niet meer dan strikt noodzakelijk in de inheemse en andere oosterse samenlevingen ingrijpen. Wichers wilde dus conform zijn opdracht een regeling tot stand brengen waarin het Europese handelsbelang kon worden gediend en waarin tegelijkertijd een zo groot mogelijke terughoudendheid met betrekking tot de niet-Europese bevolking in acht zou worden genomen. In het trekken van die grenzen lag juist de moeilijkheid.

De tweede vraag luidde: ‘Welk gevolg zoude casu quo aan het laatste lid van Art. 866 van het Wetboek van Koophandel dienen te worden gegeven, teneinde de bedrieglijke handelingen voor te komen, waardoor inzonderheid de Chinezen niet zelden de regten hunner schuldeisers trachten te verkorten?’ Het laatste, het veelvoorkomende faillissement van Chinezen, dat werd toegeschreven aan het bedrog dat zij zouden plegen door langs de weg van het faillissement te pogen te ontkomen aan hun financiële verplichtingen en zich ten koste van hun crediteuren te verrijken, zou voor de handel in de volgende 25 jaar steeds de aanleiding zijn om zich met klachten tot het gouvernement te wenden.

Voor de derde vraag richtte Wichers zich tot de residenten van de drie hoofdplaatsen. Hij wilde door hen voorgelicht worden omtrent de vorm van de koopmansboeken, zoals deze in gebruik waren bij de verschillende oosterse handelaren. Dit met het oog op Art. 9 Wetboek van Koophandel, waarin aan de gouverneur-generaal de bevoegdheid werd gegeven om inheemse of als zodanig aangemerkte kooplieden tijdelijk te ontheffen van het nakomen der bepalingen betreffende het houden van een dagboek, het bewaren van brieven en het maken van een jaarlijkse staat en balans, zoals omschreven in de Artt. 6 tot 8 WvK. Hiervoor traden de residenten in overleg met een aantal hoofden van de verschillende oosterse bevolkingsgroepen en met de Chinese Raden te Batavia en Soerabaia.

22. De ontwerpen waren gedateerd 18.11.1847-95, 02.01.1849-324 en 19.02.1849-347. In de circulaire van 08.03.1849-716 verwees de Algemene Secretaris mr. C. Visscher naar twee bijgevoegde ontwerpen La. A (eerste ontwerp) en La.B (tweede/derde ontwerp). Zij zijn beide te vinden in V.17.07.1857-30/inv.621.

Het College van Boedelmeesteren te Batavia en de Wees- en Boedelkamer te Semarang tenslotte werden geraadpleegd omtrent de toepassing van de 12de en 13de Titel van Boek 2 BW – betreffende het erfrecht²³ – op de Chinezen.

In antwoord op de eerste vraag ('Welke bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel waren, hetzij onveranderd hetzij gewijzigd, vatbaar om toepasselijk te worden verklaard op de Inlandse en daarmee gelijkgestelde bevolking in het algemeen, of op een bepaald gedeelte daarvan?') werd door de Raden van Justitie, de residenten en door de Factorij vrijwel unaniem de noodzaak erkend om voor de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht onderscheid te maken tussen de inheemse bevolking enerzijds en Chinezen, Arabieren, Moren en anderen, die niet behoorden tot de inheemse bevolking, anderzijds. Alleen de Raad van Justitie te Soerabaia adviseerde tot nagenoeg algehele toepasselijkverklaring van het Europese recht op alle oosterlingen, zowel inheemse als vreemde.

De algemene mening was dat de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de inheemse bevolking zich zou moeten beperken tot de allernoodzakelijkste wetsbepalingen, tot hetgeen volstrekt onvermijdelijk was. Voor de Vreemde Oosterlingen, zijnde Chinezen, Arabieren, Moren en andere niet tot de inheemse bevolking behorende personen, werd onderwerping aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht echter wenselijk of zelfs 'gebiedend noodzakelijk'²⁴ geacht.

Uit de adviezen over het onderscheid tussen de inheemse bevolking en de Vreemde Oosterlingen kozen wij ter verduidelijking die van de resident van Batavia en de Factorij:

De resident van Batavia schreef, dat hij een radicale scheiding voorstond, omdat de inheemse bevolking er billijke aanspraak op had dat in haar vaderland de gewoonten en instellingen van haar voorouders, die zij als heilig beschouwde en waaraan zij zeer gehecht was, zoveel mogelijk geëerbiedigd zouden worden. Een dergelijke aanspraak hadden de in Nederlands-Indië gevestigde Arabier, Chinees, Moor enzovoorts niet. Zij waren vreemdelingen die zich hier vrijwillig hadden gevestigd onder de bescherming van de Nederlandse vlag en van hen mocht verwacht worden dat zij zich zouden schikken naar de wetten van het land van vestiging. Een andere reden voor onderscheid was het aanzienlijke handelsverkeer en de daaruit voortvloeiende dagelijkse contacten van Europeanen met Chinezen, Arabieren en anderen, waardoor verbindendverklaring van de Europese wetgeving voor deze bevolkingsgroepen noodzakelijk werd geacht. Dergelijke nauwe handelsbetrekkingen waren er niet met de inheemse bevolking, die voor het overgrote deel tot de

23. Titel 12 Boek 2 BW bevatte de bepalingen omtrent 'Erfopvolging bij versterf', onderverdeeld in de 1ste afdeling: Algemeene Bepalingen; 2de afdeling: Van de erfopvolging in de wettige nederdalende, opgaande en zijlinie; 3de afdeling: Van erfopvolging wanneer er natuurlijke kinderen aanwezig zijn.

Titel 13 Boek 2 BW 'Van uiterste willen' was onderverdeeld in 9 afdelingen: 1ste afdeling: Algemeene bepalingen; 2de afdeling: Van de bekwaamheid om bij uitersten wil te beschikken of daarvan voordeel te genieten; 3de afdeling: Van de legitieme portie of het wettelijk erfdeel, en van de inkorting der giften welke die portie zouden verminderen; 4de afdeling: Van den vorm der uiterste willen; 5de afdeling: Van de erfstellingen; 6de afdeling: Van legaten; 7de afdeling: Van de geoorloofde erfstellingen over de hand, ten behoeve van kleinkinderen en afstammelingen van broeders en zusters; 8ste afdeling: Van de erfstellingen over de hand in hetgeen de erfgenaam of legataris onvervreemd en onverteerd zal nalaten; 9de afdeling: Van het herroepen van uiterste wilsbeschikkingen en het vervallen van derzelve.

24. RvJ Batavia-Wichers 08.06.1847-64 en 27.07.1847-81 in V.17.07.1857-30.

kleine landbouwende klasse behoorde. Op hen zou toepasselijkverklaring zich kunnen beperken tot Boek 3 (Van verbintenissen) en Boek 4 BW (Van bewijs en verjaring).²⁵

De Factorij verwoordde het door haar voorgestane onderscheid voor de toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving tussen de inheemse bevolking en de Vreemde Oosterlingen, door de toepasselijkverklaring op de inheemse bevolking te achten 'zoowel ongeraden uithoofde van de Staatkundige bezwaren welke hietegen kunnen bestaan, als ondoelmatig uithoofde van de geringe beschaving der bedoelde bevolking welke over het algemeen niet in staat is de bepalingen waarvan hier sprake is, te bevatten – en onnoodig, dewijl slechts een zeer gering gedeelte derzelve zich met den handel, immers eenen eenigszins belangrijken handel, afgeeft'.²⁶

Het vrijwel eensgezinde standpunt dat het Europese burgerlijk- en handelsrecht vooral op de met de inheemse bevolking gelijkgestelde personen toepasselijk moest worden verklaard leidde tot de vraag hoe ver men daarmee moest gaan. Dit stelde men afhankelijk van een ander criterium, namelijk het wel of niet zijn van Mohammedaan. De resident van Batavia gaf met betrekking tot de Arabieren en andere Mohammedanen in overweging alleen die wetten van het burgerlijk recht toepasselijk te verklaren die ook van toepassing zouden worden verklaard op de inheemse bevolking.²⁷

De Raad van Justitie te Batavia was van mening dat op de Chinezen het Wetboek van Koophandel en het Burgerlijk Wetboek met uitzondering van Boek 1 zonder grote problemen toegepast zou kunnen worden. Ten aanzien van hen die de Mohammedaanse godsdienst beleden, zoals de Arabieren en Moren, kon de toepassing echter niet zo onvoorwaardelijk zijn als ten aanzien van Chinezen. Wanneer het aankwam op het verbindend verklaren van de Europese wetsbepalingen op de Mohammedanen, aldus de Raad, was voorzichtigheid geboden vanwege hun sterke verkleefdheid aan hun burgerlijke instellingen die onafscheidelijk waren verbonden met hun geloofsleer. Een ruime toepasselijkverklaring van het Europese recht op de Mohammedaanse niet-inheemsen zou leiden tot verstoring van de openbare orde, aantasting van het politiek gezag en gevaar voor het bestaan van de Europeanen. Zoiets was niet te verwachten bij de Chinezen. Op hen zouden beide wetboeken toepasselijk moeten worden verklaard, en als gevolg daarvan zouden zij moeten worden onttrokken aan de jurisdictie van de Landraden en met betrekking tot de rechtsbedeling met Europeanen moeten worden gelijkgesteld.

De Raad van Justitie over de toepasselijkverklaring op Mohammedanen en Chinezen.

De Raad schreef 'dat voor de Mahomedanen hunne Koran niet alleen is, wat voor de Christenen is de Bijbel, dat is, slechts hunne geloof- en zedeleer bevattende, maar dat de Koran, behalve der Mahomedaanse geloofsleer, ook hun staatkundig, burgerlijk- en lijfstraffelijk regt bevat, en dat dierhalve bij eene op hen, doch niet door hen geprovoceerde toepasselijkverklaring van het Burgerlijk Wetboek en dat van Koophandel, volstrekt die bepalingen niet in aanmerking kunnen komen, welke met hunne godsdienstige begrippen regtstreeks in strijd zijn, en welker gedwongen invoering al aanstonds onder hen ontevredenheid zoude veroorzaken en, zoo al niet aan de leeken, dan toch aan de priesters het voorwendsel geven tot volksberoeringen, die, zoo als de geschiedenis heeft geleerd, niet alleen de openbare rust, maar ook het politiek gezag en bestaan van den Europeanen in gevaar kunnen brengen'. Op de Mohammedaanse oosterse vreemdelingen zou de 12de Titel van Boek 2 BW over de erfopvolging niet toegepast moeten worden. Voor hen zou het reeds aan-

25. Rsd. Batavia-Wichers 18.07.1847 en 20.07.1847 in V.17.07.1857-30.

26. Factorij-Wichers 0.07.1847 in V.17.07.1857-30.

27. Rsd. Batavia-Wichers 20.07.1847 en 28.07.1847 in V.17.07.1857-30.

wezige Compendium van 1828, St. no. 55, waarin bepalingen met betrekking tot het successie- en erfrecht in de geest van de Koran waren opgenomen, voorlopig in werking kunnen blijven.²⁸ Op de Chinezen daarentegen, vervolgde de Raad, zouden de Europese bepalingen onvoorwaardelijk kunnen worden toegepast, omdat deze bepalingen niets zouden bevatten waartegen hun zeden en godsdienstige begrippen onoverkomelijke belemmeringen zouden stellen. Chinezen zouden weinig gehecht zijn aan hun volksinstellingen, en door hun land te verlaten reeds vrijwillig afstand hebben gedaan van de toepassing en bescherming van de Chinese wetten. Als gevolg daarvan zou China hen hebben verstoten. In zijn verdere betoog greep de Raad terug naar de situatie van vóór 1824, toen Chinezen nog onder de Europese rechtsbedeling vielen. De Raad zei van de hypothese te zijn uitgegaan 'dat de Godsdienstige begrippen van dat volk ten deze zeer weinig maar daarentegen de burgerlijke- en handelsbetrekkingen waarin het aanhoudend tot de Europeanen staat, zeer veel zo niet enig en alleen in aanmerking behoren te komen. Wij hebben dan ook daarom nimmer de noodzakelijkheid of doelmatigheid ingezien, waarom de Chinezen bij de Publicatie van den 27ste Januarij 1824, St. 1824 no. 4, gehomologeerd²⁹ bij artikel 8 van de Algemeene bepalingen van wetgeving, in verband met artikel 94 van het Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie, met de eigenlijk gezegde Inlanders zijn gelijk gesteld geworden – want volgens het staatkundig en burgerlijk regt in China gelijk wij reeds vroeger aangetoond hebben, houden zij op Chinezen te wezen vanaf het oogenblik dat zij zich buiten het Chinesche Rijk gevestigd hebben of daarbuiten geboren zijn, en dit leidt ons dan ook noodwendig tot de, uit waarachtige overtuiging geboren, gevolgtrekking, dat niet alleen eene algehele toepasselijkverklaring der beide wetboeken op de Chinezen gebiedend noodzakelijk is, maar dat zij als een noodwendig en onvermijdelijk gevolg daarvan, aan de jurisdictie der Landraden, met dezelfde restrictie zoo als die ook voor Europeanen bestaat, onttrokken en, met betrekking tot de wijze van regtsbedeling, met Europeanen gelijk gesteld worden. – Die gewenschte maatregel zal te minder ongelegenheid baren, omdat, zoo als ons door een kundig, respectabel en algemeen geacht hoofd der Chinezen is verzekerd, de zeden, gewoonten en instellingen dier natie, geene, althans niet noemenswaardige, hinderpalen opleveren tegen de voor haar verbindende verklaring der Nederlandsch-Indische wetboeken.'³⁰ Wat het laatste betreft valt het te betwijfelen of enig hoofd der Chinezen in 1847 kon beschikken over enige juridische kennis en de Nederlandse taal voldoende machtig was om de op dat moment nog niet ingevoerde Nederlandsch-Indische wetboeken te kunnen beoordelen op haar reikwijdte en invloed op de Chinese zeden en gewoonten, om vervolgens tot een dergelijke verklaring te komen. Verder vestigde de Raad de aandacht op de zeer belangrijke en ingewikkelde gedingen, die door de Chinezen onderling en tegen de Europeanen aanleggender- of verwerenderwijze gevoerd werden voor een rechter die zo weinig bekend was met het recht en die, al dacht hij billijk te handelen, zo vaak de eerste beginselen van het recht met voeten had getreden. De Chinezen, voegde de Raad toe, waren door de genoemde Publicatie van 27 januari 1824 bij het handhaven van hun rechten, waarin zij voordien met Europeanen gelijk stonden, duidelijk niet bevoordeeld, maar integendeel benadeeld. Deze redenering volgend meende de Raad tenslotte dat behalve Chinezen, ook Arabieren, Moren en andere Mohammedanen die niet tot de eigenlijk gezegde Inlanders behoorden, terug zouden moeten keren tot de toestand van vóór de Publicatie van 27 januari 1824, inhoudende een gelijkstelling met Europeanen op het terrein van de rechtsbedeling.

Tenslotte achtte de Raad van Justitie een aparte bepaling voor Chinezen en Mohammedanen noodzakelijk, ter voorkoming van bedrieglijke handelingen met holografische³¹ en geheime

28. RvJ Batavia-Wichers 08.06.1847-64 en 27.07.1847-81 in V.17.07.1857-30.

29. Bekrachtigd, goedgekeurd.

30. RvJ Batavia-Wichers 08.06.1847-64 en 27.07.1847-81 in V.17.07.1857-30.

31. Met een holografisch testament wordt bedoeld een geheel eigenhandig uitgeschreven testament.

wilsbeschikkingen, inhoudende dat op geen enkele andere wijze een uiterste wil kon worden gemaakt dan bij openbare akte.³²

Toepasselijkverklaring van Boek 1 BW op zowel Mohammedanen als Chinezen werd algemeen niet mogelijk geacht. Eveneens zou toepassing van de 12de en 13de Titel van Boek 2 BW niet mogelijk zijn zonder krenking van de onder hen bestaande instellingen en wetten op het terrein van de erfopvolging, aldus de resident van Semarang.³³ Daarentegen voorzag de resident van Batavia van de toepassing van bedoelde bepalingen een omwenteling. Maar de hieruit voortvloeiende bezwaren wogen, zo schreef hij, niet op tegen het nut ervan, namelijk dat de kwade praktijken die bij Chinezen bij sterfgevallen zo vaak plaats hadden, door vaste en billijke voorschriften zouden worden tegengegaan.³⁴

De tweede vraag luidde: 'Welk gevolg zoude casu quo aan het laatste lid van Art. 866 van het Wetboek van Koophandel³⁵ dienen te worden gegeven, teneinde de bedrieglijke handelingen voor te komen, waardoor inzonderheid de Chinezen niet zelden de regten hunner schuldeisers trachten te verkorten?'

Met algehele toepasselijkverklaring van het Wetboek van Koophandel op de Chinezen en Arabieren meende de resident van Batavia hun 'gebrek aan goede trouw' te kunnen bestrijden. De Factorij daarentegen meende dat de verplichting tot het houden van handelsboeken en aantekeningen zoals bepaald in het Wetboek van Koophandel van toepassing kon worden uitgezonderd.³⁶

Om bedrog bij faillissement tegen te gaan werden verschillende maatregelen met betrekking tot het huwelijk der Chinezen aanbevolen.

De aanneming van gemeenschap van goederen bij een Chinees huwelijk ter voorkoming van bedrog bij faillissement

De resident van Batavia adviseerde om te bepalen dat alle huwelijken van Chinezen en overige Vreemde Oosterlingen zouden worden beschouwd als te zijn gesloten in gemeenschap van goederen, zolang het tegendeel niet bleek door een authentieke acte vóór of bij huwelijk gemaakt.³⁷ Ook

32. RvJ Batavia-Wichers 08.06.1847-64 en 27.07.1847-81 in V.17.07.1857-30.

33. RvJ Semarang-Wichers 13.06.1847 en 25.06.1847 in V. 17.07.1857-30.

34. Rsd Batavia-Wichers 20.07.1847 en 28.07.1847 in V.17.07.1857-30. Met die 'kwade praktijken' doelde hij op Chinese huwelijken, die beschouwd werden als niet te zijn gesloten in gemeenschap van goederen.

35. Art. 866 WvK: 'In geval van faillissement van de man, neemt de vrouw in natura terug alle roerende en onroerende goederen welke haar toebehoren, en niet in de gemeenschap vallen. De aanbrenst der goederen, bij het aangaan des huwelijks buiten de gemeenschap gehouden, wordt bewezen zoals bij Artt. 150 en 152 van het Burgerlijk Wetboek is voorgeschreven. Van de onroerende goederen, staande huwelijk, bij erfenis, legaat of schenking aan de vrouw opgekomen, en buiten de gemeenschap vallende, moet blijken uit een daarvan opgemaakte beschrijving, of uit andere voldoende bescheiden, ten genoegen van de rechter.

De goederen, voortgesproken uit belegging of wederbelegging van gelden aan de vrouw buiten gemeenschap toebehorende, worden insgelijks door haar terug genomen, mits die belegging of wederbelegging door voldoende bescheiden, ten genoegen des rechters, zij bewezen.

Aan de gouverneur-generaal wordt opgedragen, bij toepasselijkverklaring van deze titel op de inlandse of met deze gelijkgestelde volken, of op een gedeelte derzelve, ten aanzien dier personen bepalingen vast te stellen welke in geest en strekking met die van het tegenwoordige artikel overeen komen, en tevens in overeenstemming zijn met de zeden en godsdienstige begrippen van die volken.

36. Factorij-Wichers 09.07.1847 en 31.07.1847 in V.17.07.1857-30.

37. Rsd Batavia-Wichers 20.07.1847 en 28.07.1847 in V.17.07.1857-30.

de Factorij deelde die mening. Het algemeen belang vorderde, schreef de Factorij, dat de Vreemde Oosterling die zich vrijwillig gevestigd had onder het bestuur van deze Koloniën en verkozen had om handel te drijven, niet minder aan de nakoming van de op den handel gemaakte bepalingen onderworpen moest zijn dan Europeanen, en dat zij in dit opzicht niet hoefden noch mochten worden bevoordeeld boven de vreemdelingen uit Europa, die eveneens van de instellingen van hun land afstand hadden gedaan en in Indië onder de Nederlandse wet leefden en handel dreven. De bedrieglijke handelingen bij faillissement, waaraan volgens de Factorij vooral Chinezen zich schuldig zouden maken, konden alleen worden voorkomen door vast te stellen dat alle huwelijken geacht werden te zijn gesloten in gemeenschap van goederen, zolang niet bewezen was dat daarvan op wettelijke wijze was afgeweken.³⁸ De resident van Semarang stelde eveneens aparte bepalingen voor omtrent gemeenschap van goederen bij huwelijk en huwelijksvoorwaarden. Die toepassing vereiste wel nader overleg, daar volgens de Chinese officieren volgens hun gewoonten gemeenschap van goederen nooit had bestaan tussen man en vrouw. In tegenstelling tot vroeger zouden zij nu minder bezwaren hebben tegen een duidelijke regeling betreffende huwelijksvoorwaarden. Met zulke maatregelen verwachtte de resident de dikwijls voorkomende gevallen van misbruik, wanbetaling en faillissement van Chinese kooplieden te kunnen voorkomen.³⁹

Op de derde vraag over de wijze van boekhouden bij Chinese handelaren gaven de Chinese Raden te Batavia en Soerabaia en de geraadpleegde hoofden te Semarang de volgende informatie. Grote Chinese handelaren te Batavia moesten in de regel vijf boeken aanhouden: een kladjournaal (Tjee Itjeeng), waarvan de aantekeningen elke dag overgebracht moesten worden eerst in het net-journaal, daarna in het somma-boek en vervolgens in het goederenboek (Djietjing). Het kasboek (Tjongpo) waarin alle ontvangsten en uitgaven van het kasgeld werden opgetekend, werd bijgehouden door de kassier. Kleinere handelaren hielden slechts een of twee boeken bij, alleen een kasboek, of een grootboek en een kasboek. Het hing er van af of zijzelf konden schrijven, dan wel een schrijver in dienst konden nemen die verstand had van boekhouden. Iedere handelaar had een eigen stempel (tjap) waarmee hij zijn boeken en papieren stempelde. Bij controle hing hun geloofwaardigheid af van de wijze en staat van boekhouding.⁴⁰

Op de vierde vraag tenslotte over een mogelijke toepassing op de Chinezen van de 12de en 13de Titel van Boek 2 BW betreffende het erfrecht antwoordde het College van Boedelmeesteren te Batavia dat door het gouvernement herhaaldelijk, en tot dusver zonder resultaat, was getracht het Chinese versterfrecht bij wet te regelen. Men zou volgens het college steeds gearzeld hebben een gang van zaken te wettigen die zo geheel in strijd was met de beginselen waarop de Europese wetgeving op dat terrein was gebouwd. De grote behoefte aan een leidraad had er bij het college toe geleid als regel aan te nemen, dat elke testamentaire beschikking zonder enige bedenking werd aangenomen, maar dat bij sterfgevallen ab intestato⁴¹ de Europese wet werd gevolgd. Vanwege de bezwaren die de Chinese leden van het college hadden gemaakt tegen bepalingen die niet overeen te brengen waren met de Chinese instellingen en zeden, adviseerde het college tegen toepassing van de 12de Titel (Van erfopvolging bij versterf), maar achtte geen belemmering aanwezig voor een gewij-

38. Factorij-Wichers 09.07.1847 en 31.07.1847 in V.17.07.1857-30.

39. Rsd Semarang A.A. Buyskes-Wichers 12.10.1847 in V.17.07.1857-30.

40. Chinese Raad Batavia van 22.07.1847-297, Chinese Raad Soerabaia van 02.08.1847, Rsd Semarang-Wichers 12.10.1847-127 in V.17.07.1857-30.

41. Ab intestato: bij versterf, zonder testament.

zigde toepassing van de 13de Titel (Van uiterste willen).⁴² De Wees- en Boedelkamer te Semarang achtte het nodig de misbruiken van Chinezen op het terrein van de erfopvolging door een vaste wet weg te nemen. Dat zou zonder problemen mogelijk zijn door de toepasselijkverklaring van de 12de en 13de Titel Boek 2 BW.⁴³

Het advies van de gouverneur van Celebes en Onderhorigheden kwam te laat om nog meegenomen te worden voor het eerste ontwerp, maar gaf een indruk van de situatie in dit deel der Buitenbezittingen. Naar zijn mening was de inheemse bevolking in Celebes 'ten enenmale onrijp om onder het Burgerlijk Wetboek te leven'. De toepassing zou voor hen een gehele omwenteling van hun maatschappelijke orde en van hun zeden betekenen en hen bovendien aan vormen en verplichtingen binden, die hun geheel vreemd waren. Zijns inziens echter kon op de Chinezen, Arabieren, Moren en andere in Celebes woonachtige vreemdelingen het gehele BW met uitzondering van Boek 1 van toepassing worden verklaard. Deze bevolkingsgroepen waren tot dusver immers steeds aan de Europese rechtspraak onderworpen geweest. Alhoewel de steeds gevolgde procedure in rechtsgeschillen voor hen wel veel moeilijkheden had opgeleverd was dat niet het geval met de vormen en verplichtingen die daarbuiten, bij het dagelijks handelsverkeer hoorden.⁴⁴ Voor de Buitenbezittingen kwam dit advies neer op een voortzetting van de daar heersende toestand: Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen bleven daar onderworpen aan de rechtsbedeling voor Europeanen.

2.1.2 *Het eerste ontwerp Wichers*

Op grond van deze adviezen formuleerde Wichers de volgende hoofdpunten van zijn eerste ontwerp.⁴⁵ Het Europese burgerlijk- en handelsrecht behoorde, enkele punten en gevallen uitgezonderd, niet toepasselijk te worden verklaard op de inheemse bevolking. Daarentegen zou voor alle Vreemde Oosterlingen het Europese burgerlijk- en handelsrecht in de regel verbindend moeten worden verklaard, dat wil zeggen het gehele Burgerlijk Wetboek met uitzondering van Boek 1 en het gehele Wetboek van Koophandel. De bepalingen van Boek 1 BW, die het personen- en familierecht bevatten, kwamen niet in aanmerking voor toepasselijkverklaring, omdat dit recht behoorde te worden geregeld volgens de wetten en zeden die aan elke landaard eigen waren en grotendeels op godsdienstige begrippen gegrond of daarmee verbonden waren. Eveneens zouden van toepassing moeten worden uitgezonderd de 12de en 13de Titel, respectievelijk 'Van erfopvolging bij versterf' en 'Van uitersten willen' van Boek 2 BW.

Voor wat betreft de Mohammedanen was het onbetwistbaar, schreef Wichers, dat de Europese bepalingen met betrekking tot de erfopvolging niet voor hen geëigend waren; bovendien waren er staatkundige bezwaren die in mindere mate golden voor de Chinezen, namelijk het gevaar van ontevredenheid en oproer. Wichers achtte het voor de Indische maatschappij van het grootste belang dat de Chinezen in alles wat te maken had met over-

42. CvB Batavia 29.09.1847 in V.17.07.1857-30.

43. Wees- en Boedelkamer Semarang-Wichers 24.08.1847 en 20.09.1847 in V.17.07.1857-30. Waaruit die misbruiken bestonden werd niet nader aangegeven.

44. Rapport Gouverneur Celebes en Onderhorigheden-Wichers 14.12.1847-2358 in V.17.07.1857-30.

45. NvT op het Ontwerp van besluit...etc., zoals dat is opgenomen in J. van Kan, *De strijd om het volksrecht onder Rochussen-Duymaer van Twist, bescheiden uit de jaren 1847-1855 openbaar gemaakt*, 1927b, 1941:38-57, en in V.17.07.1857-30.

eenkomsten en in het bijzonder met betrekking tot handelszaken onderworpen zouden worden aan de Europese wetgeving. Zonder deze onderwerping zouden handelstransacties van Europeanen met Chinezen voor de eersten financieel zeer riskant zijn vanwege de kwade trouw die de handelingen van de laatsten maar al te dikwijls zouden kenmerken.

De kwestie van de erfopvolging, vervolgde Wichers, was voor de Europese bevolking niet van direct belang. Het stelsel van erfopvolging zoals het in het Burgerlijk Wetboek was ontwikkeld, stond in een onafscheidbaar verband met de bepalingen aangaande personen, die in het Boek 1 vervat waren en de grondslag vormden waarop het bedoelde stelsel rustte. Die grondslag verwerpen, zoals dit noodzakelijkerwijs ten aanzien van de Chinezen behoorde te geschieden, en het daarop gebouwde stelsel behouden, leek hem ten enenmale onmogelijk. Bovendien zou onderwerping van de Chinezen aan het voor hen enigmatische gewijzigde Europese erfrecht tot gevolg hebben dat met het erfrecht in verband staande voorschriften⁴⁶ ook op hen van toepassing moesten worden verklaard, en dit zou te veel nadelen met zich meebrengen. Er bestond geen enkele noodzaak om Chinezen te onderwerpen aan de Europese erfopvolging, het ging erom of het nuttig of wenselijk was. Wichers stelde voor een aparte regeling te treffen betreffende de erfopvolging onder de Chinezen in een latere, afzonderlijke voordracht. Slechts enkele bepalingen betreffende de erfstellingen over de hand en de vorm van de uiterste wil zouden in het ontwerp moeten worden opgenomen, aldus de ontwerper.⁴⁷

Het ontwerpbesluit La.A (28 Artt.) bevatte alleen in de eerste twee artikelen bepalingen voor de gehele inheemse bevolking en daarmee gelijkgestelde personen. Art. 1 betrof de toepassing van het Europese recht betreffende 'de wijze van levering of opdracht van onroerende zaken en van schepen, gelijk mede de wijze van daarstelling en opheffing van onderzetting of hypotheek en van verbanden op schepen'. Art. 2 bepaalde de toepassing van Art. 624 BW (geen veranderingen in de rechten van opgezetenen van de door de regering aan bijzondere personen afgestane landgoederen of gronden) en van de 5de Titel Boek 2 BW betreffende de instandhouding van herendiensten. Alle overige artikelen waren geschreven voor de 'Arabieren, Mooren, Chinezen en alle andere oosterse volken, geene landzaten of inboorlingen zijnde van de Indischen Archipel'. Op hen zouden toepasselijk worden het gehele Wetboek van Koophandel en het gehele Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van Boek 1 en de 12de en volgende titels van Boek 2 BW.⁴⁸

Het ontwerpbesluit bevatte daarnaast bepalingen betreffende de misdrijven, begaan ter gelegenheid van faillissement, bij kennelijk onvermogen en surséance van betaling en het maken van een uiterste wil. Verklaringen van uiterste wil zouden alleen worden erkend indien deze bij notariële akte waren opgemaakt. De beschermende bepalingen bij faillissement, teneinde bedrog te voorkomen, betroffen de registratie bij authentieke akte van aan de Chinese vrouw toebehorende goederen, waardoor gemeenschap van goederen feitelijk werd uitgesloten. De voor deze misdrijven aan Europeanen opgelegde straffen (tuchthuisstraf en verbanning)⁴⁹ werden voor de niet tot de Europese of daarmee gelijkgestelde bevolking gewijzigd in dwangarbeid buiten de ketting.

Voor de controle op de handelsadministratie werden Arabieren en Chinezen verplicht de koopmansdagboeken te houden in de vorm zoals voorgeschreven bij Art. 6 WvK. De boeken mochten

46. Zoals het recht van beraad, het voorrecht van boedelbeschrijving, de verzegeling, de boedelscheiding enzovoorts.

47. NvT op het 1ste Ontwerp Wichers in Van Kan 1927b:38-55 en in V.17.07.1857-30.

48. De 12de en volgende titels van Boek 2 BW betreffen het erfrecht en aanverwante zaken, zoals uitvoerders van uiterste wilsbeschikkingen, het recht van beraad, boedelscheiding enzovoorts.

49. Tuchthuisstraf was een straf die uitsluitend voor Europeanen was bedoeld; er was geen tuchthuis voor Inlanders en met hen gelijkgestelde personen.

naar verkiezing in de eigen taal worden gehouden en dienden gewaarmerkt te worden door het hoofd van het plaatselijk bestuur.

In zijn begeleidende brief aan de gouverneur-generaal Rochussen⁵⁰ schreef Wichers verder dat hij in tegenwoordigheid van de resident van Batavia een langdurige bespreking had gehouden met de kapitein der Chinezen Oey Liauw Kong en het hoofd der Arabieren ter plaatse en ‘dat ik mij dien tengevolge verzekerd houde dat de door mij voorgestelde bepalingen niets behelzen dat geacht kan worden in strijd te zijn met enigerhande instellingen of godsdienstige begrippen dier natiën, wier eerbiediging door een goede staatkunde bevolen wordt’.

2.1.3 *De reacties*

Het eerste ontwerp van Wichers kreeg steun van het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië,⁵¹ maar riep grote twijfels op bij gouverneur-generaal Rochussen.

Het Hof had de adviezen van de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof⁵² grotendeels overgenomen en kwam tot de volgende standpunten. Het ontwerpbesluit zou zich voor de duidelijkheid en om het overzicht niet te verliezen alleen moeten bepalen tot algemene belangrijke beginselen; er zouden zo min mogelijk geïsoleerde bepalingen in moeten voorkomen. Ook was het Hof van mening dat uitgangspunt moest zijn dat het Europese burgerlijk- en handelsrecht niet in algemene zin behoorde te worden toegepast op de inheemse bevolking, maar in de regel wel verbindend moest worden gemaakt voor alle Vreemde Oosterlingen. Onderwerping aan het Europese recht zou voor de inheemse bevolking op onoverkomelijke bezwaren stuiten. Wel was het Hof vrijwel eenstemmig van mening dat aangenomen mocht worden dat het de bedoeling van de Regering was geleidelijk en zonder schokken te komen tot onderwerping van Inlanders en gelijkgestelden aan het Europese recht. Dit zou overtuigend blijken uit de Artt. 11 en 13 Wet AB, waarbij de Inlander reeds de bevoegdheid had gekregen om zich, indien hij dat wenste, te onderwerpen aan de Europese bepalingen met betrekking tot het burgerlijk- en handelsrecht.

Voorts, schreef het Hof, had de ontwerper terecht begrepen dat het noch noodzakelijk noch nuttig was om de Chinezen aan het Europese stelsel van erfopvolging te onderwerpen. Met betrekking tot die aangelegenheid zou, uitsluitend voor hen en gegrond op hun wetten en gebruiken, een verzameling van bijzondere bepalingen behoren te worden vastgesteld, waarbij de staat van personen en de erfopvolging en hetgeen daarmee in verband stond, voor hen zouden worden geregeld. In een dergelijke afzonderlijke voordracht konden dan ook voorschriften worden opgenomen omtrent fidei-commissen,⁵³ uiterste wil, uitvoerders van uiterste wilsbeschikkingen, bewindvoerders, enzovoorts. Ten aanzien van de in dit compendium voorkomende onderwerpen zouden de Chinezen onderworpen blijven aan de rechtsmacht van de Landraden.

Het ontwerp beoogde de toepassing op Java en Madoera en op die plaatsen in de Buitenbezittingen, waar een Europese rechtbank was gevestigd. Het moest, aldus het Hof, wel duidelijk zijn dat met

50. Wichers-GG Rochussen 18.11.1847 in V.17.07.1857-30.

51. In het HGH was P. Mijer vice-president.

52. HGH-Rochussen 05.06.1848-82, adviezen PG mr. C. Hultman dd 28.12.1847-2374/322 en 05.05.1848-780/114/1013 in V.17.07.1857-30.

53. Fidei-commis of erfstelling over de hand is een testamentaire beschikking waarbij de bevoordeelde (fideicommissaris) de erfportie niet rechtstreeks van de erflater ontvangt, maar via (de hand van) een voor hem aangewezen erfgenaam of legataris (fiduciarius). Een dergelijke erfstelling over de hand zou volgens het HGH bij Chinezen veel voorkomen.

een Europese rechtbank de Raad van Justitie werd bedoeld en niet de rechtsprekende resident, en dat de bevoegdheid van de Raad zich alleen zou uitstrekken over die gevallen waarin Inlanders en de met hen gelijkgestelden onderworpen waren aan de bepalingen van de Europese wetgeving, zoals omschreven in het ontwerpbesluit. Toepassing van het ontwerpbesluit in de Buitenbezittingen stuitte echter op het probleem dat Europese rechtbanken daar slechts sporadisch gevestigd waren. De Raad van Indië vond het wenselijk de werking van het ontwerpbesluit te bepalen tot Java en Madoera, omdat een groot gedeelte van de Buitenbezittingen waar op de hoofdplaatsen wel een Europese rechtbank was gevestigd, niettemin ongeschikt werd geacht voor invoering van het besluit.⁵⁴

Het advies van het Hooggerechtshof, dat kort samengevat inhield het vaststellen van het ontwerpbesluit na enige wijzigingen en het doen vervaardigen van een compendium van wettelijke bepalingen voor Chinezen betreffende de staat der personen, de erfopvolging enzovoorts, stuitte bij Rochussen op grote bezwaren. Hij schrok ervoor terug om zonder nadere overweging tot vaststelling van het ontwerpbesluit over te gaan. De vraag welk gedeelte van de nieuwe burgerlijke- en handelswetgeving zou worden toegepast op de Inlanders en Vreemde Oosterlingen, zoals de Arabieren, Moren en Chinezen vond hij tot de moeilijkste behoren die de totstandkoming van de nieuwe wetgeving opleverde. Er was zo weinig bekend over de zeden, gewoonten en godsdienst van al die verschillende volken 'en hoeveel zorg ook aan het door UHEG aangeboden ontwerp moge besteed zijn, zoo heb ik evenwel nog niet de overtuiging verkregen, dat het voldoende is, om tot grondslag te strekken van het zamentreffende punt der inlandsche en oostersche huishouding met onze wetgeving. Naar mijne meening is het hoogst moeilijk de bepalingen, door welke zoo vele uiteenloopende belangen moeten worden geregeld, tot een geheel zamen te vatten en zouden er, om de zaak volledig te regelen, minstens drie afzonderlijke reglementen of besluiten moeten worden daargesteld'. Eén voor de inheemse bevolking, één voor de Vreemde Oosterlingen die Mohammedanen waren, zoals de Arabieren, en één voor Chinezen en andere oosterlingen die geen Mohammedanen waren.

Met de godsdienstige gezindheid moest volgens Rochussen bij de wetgeving ernstig rekening worden gehouden. 'Onze wetgeving is in harmonie met de christelijke leer, en elke wetgeving voor de Javaan en voor den Arabier, moet niets bevatten in strijd met den Koran. [...] Ik acht de slooping of verbrokkeling der Javaansche maatschappij gewaagd en onstaatkundig, zoo lang men er geene andere volstandige maatschappij voor in de plaats kan stellen, en dit laatste is niet denkbaar, zoolang de Inlander Mahomedaan blijft en geen Christen is. Wanneer het in de wegen der Voorzienigheid ligt, de Christelijke leer in deze streken te doen aannemen en daarmee onze zeden en begrippen door den Inlander te doen volgen, dan zal de tijd gekomen zijn om ook onze burgerlijke wetgeving aan de bevolking te geven; doch dit oogenblik is nog niet daar; integendeel komt het mij voor dat de Europeaan hier meer Oosterling wordt, dan omgekeerd.' In zijn nota schreef Rochussen verder 'Om dezelfde juist te beoordelen moet men tot den bodem toe, doorgedrongen zijn in de kennis der Inlandsche huishouding, wetten en zeden en Godsdienst – zoo mede in die der Arabieren en der Chinezen. Men moet onze nieuwe wetgeving grondig kennen. Men moet een genialischen blik hebben om te gevoelen wat nuttig, noodig of onschadelijk is te vereenigen – wat afgezonderd moet blijven – men moet eindelijk de practische greep hebben, om de goede theorie tot goede practijk te brengen. Hoe veel zorg ook aan het ontwerp moge besteed zijn,

54. RvNI-GG 24.06.1848-2262 in V.17.07.1857-30.

geloof ik echter dat alle de voren aangeduide hoedanigheden en vereischten niet hebben kunnen te zamen werken. Ik heb dus geen volkomen vertrouwen dat het hoogst gewichtig onderwerp, reeds zoo goed geregeld is als het zijn kan, om duurzaam den grondslag te zijn van het zamentreffende punt der Inlandsche en Oostersche huishouding met onze wetgeving.’ Verder trok hij de stelling van het Hooggerechtshof in twijfel en achtte hij daarvoor geen enkele grond aanwezig dat het de bedoeling van de Regering zou zijn om langzamerhand, namelijk trapsgewijs en zonder schokken, te komen tot de onderwerping van Inlanders en daarmee gelijkgestelden aan Europese rechtsbegrippen. Aan de inheemse bevolking, vond Rochussen, zou de Europese wetgeving zo min mogelijk moeten worden opgedrongen, vooral wanneer het hun belangen onderling betrof waarbij geen Europeanen waren betrokken. Ook achtte hij het rationeel en zou het van goede staatkunde getuigen om op het terrein van het burgerlijk recht de Arabier meer met de Chinees gelijk te stellen en op het terrein van het handelsrecht zowel de Arabier als de Chinees meer met de Europeaan gelijk te stellen. Uitzonderingen hierop waren mogelijk, zoals bij de Arabieren waar assurantiën in strijd waren met de Koran. Rochussen achtte zich echter te weinig bekend met de godsdienst, wetten en zeden van de Chinezen om over de toepassing van het burgerlijk recht op de Chinezen een mening te kunnen geven. Hoe onwenselijk vertraging ook was, het was belangrijker hier eerst meer zekerheid over te verwerven, vond hij.⁵⁵

De woorden van Rochussen, waarin de onzekerheid overheerste en waarin gemaand werd tot voorzichtigheid en om vooral niet overhaast te werk te gaan, zouden van grote invloed blijken op de volgende ontwerpen van Wichers.

2.2 **Het tweede en derde ontwerp Wichers**

2.2.1 *Nieuwe inzichten en competentieproblemen*

In zijn tweede ontwerp woog Wichers nieuwe punten mee, zoals die door de residenten van Soerabaia en Cheribon, die hij gedurende zijn reis door Java sprak, naar voren werden gebracht. De resident van Cheribon was van mening dat bij het streven naar het hoofddoel – de verzekering van de belangen en rechten van Europeanen in burgerlijke- en handelszaken met hoofdzakelijk Chinezen, Arabieren en andere Vreemde Oosterlingen – te veel, zo niet uitsluitend was gelet op de situatie op de drie hoofdplaatsen van Java, Batavia, Semarang en Soerabaia. Daarbij werd geen rekening gehouden met de duizenden Chinezen die in de binnenlanden van Java, verspreid onder de inheemse bevolking leefden (in de residentie Cheribon alleen al meer dan 10.000) en die in de kleinhandel, de landbouw of als handwerksman een middel van bestaan vonden. De resident schreef dat velen van hen niet of slechts gebrekkig konden lezen en schrijven en als gevolg daarvan niet of onvolledig boek en aantekening hielden van hun zaken. Het was maar de vraag, schreef hij, of zij van de uit de toepasselijkverklaring ontstane rechten en verplichtingen iets zouden begrijpen. Bovendien zou de toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving voor hen betekenen dat zij onttrokken zouden worden aan de competentie van de Inlandse rechtbanken en dat voor hen de Raad van Justitie in de grote steden de bevoegde rechter zou worden. Deze competentiekwestie plaatste Wichers voor een probleem dat hij zich niet eerder had gerealiseerd.

55. Rochussen-Wichers 06.07.1848-175 in J. van Kan 1927b:58-62; ook in V.17.07.1857-30.

Verder was de resident van Cheribon van mening dat voor de bescherming van de Europeaan in burgerlijke- en handelszaken tegen de kwade trouw van de Chinees, de Arabier of andere Vreemde Oosterling, een bepaling, die de laatsten de bevoegdheid gaf om zich, voorafgaand aan belangrijke zaken, vrijwillig te onderwerpen aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht, de oplossing zou zijn. Niet alleen kon dan alle dwang vermeden worden, maar voor de zeer talrijke Chinese bevolking, verspreid wonende in de binnenlanden van Java en de Buitenbezittingen, kon alles dan bij het oude blijven, hetgeen de resident zowel nodig als wenselijk achtte.⁵⁶

De resident van Soerabaia zag geen bezwaren tegen het toepasselijk verklaren van de hoofdbeginselen van de Europese wetgeving, met de nodige wijzigingen, op allen die handel dreven, omdat zij allen belang hadden bij de uitvaardiging van duidelijke en algemeen werkende wetsbepalingen. In het verleden was al te vaak gebleken hoe nadelig het gemis van wetgeving op het gebied van de koophandel was geweest. Hij verwachtte niet dat deze bepalingen van directe invloed zouden zijn op de afzonderlijke instellingen, zeden en gebruiken van de niet-Europese bevolking. Hij verklaarde zich wel tegenstander van toepasselijkverklaring van Europese wetsbepalingen omtrent de erfopvolging, uiterste wil, erfstellingen, boedelscheidingen, enzovoort omdat deze gegrond waren op een maatschappelijke inrichting die geheel en al verschillend en afwijkend was van de begrippen die op dat terrein door de bedoelde volken werden gekoesterd. Een toepasselijkverklaring van deze Europese wetsbepalingen zou een algemene ommekeer van gebruiken en gewoonten vereisen, die niet direct en voetstoots tot stand was te brengen en waaruit in de beginperiode veel verwikkelingen waren te verwachten, die het belang van de betrokken personen te zeer zouden raken. Bovendien bestond er voor het algemeen belang geen enkele noodzaak om het beginsel van de erfopvolging en wat daartoe behoorde te veranderen. Het ging er immers alleen om ingeslopen misbruiken, zoals bedrog, met duidelijke wetsbepalingen tegen te gaan, aldus de resident van Soerabaia.⁵⁷

Er waren volgens Wichers drie belangrijke problemen, die zich zouden voordoen bij de toepasselijkverklaring van een gedeelte van de Europese wetgeving op de Inlandse en met hen gelijkgestelde bevolking. Die hadden in de eerste plaats te maken met 'onze min volledige bekendheid met de zeden, gewoonten en godsdienst van de verschillende oosterse volken, die de Indische Archipel bewonen'. Het tweede probleem was 'de omstandigheid dat onze burgerlijke- en handelswetgeving een samenhangend en in elkander sluitend geheel zijn, waaruit men niet, zonder alles uit zijn verband te rukken, enkele delen of bepalingen kan losmaken, teneinde die op zichzelf en geïsoleerd van al het overige te doen werken'. Het derde probleem was dat van de competentie. De gedeeltelijke toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden op Java en Madoera was onafscheidelijk verbonden met hun onderwerping aan de rechtsmacht van de Europese rechtbanken, wanneer het rechtsoverdragen betrof die betrekking hadden op de op hen toepasselijk verklaarde bepalingen. Tegelijkertijd zouden zij voor het overige onder de competentie vallen van de Inlandse rechtbanken. Veel en dikwijls moeilijk op te lossen geschillen over de bevoegdheid van de Europese of de Inlandse rechter konden hieruit ontstaan. Deze moeilijkheden zouden vrijwel onoverkomelijk zijn wanneer zich in

56. RsdT Cheribon T. Ament-Wichers 0.08.1848-1681 in V.17.07.1857-30.

57. RsdT Soerabaia D.W. Pietermaat-Wichers 05.10.1848 in V.17.07.1857-30.

een rechtszaak punten zouden voordoen, waarvan sommige tot de onder toepasselijkverklaring begrepen onderwerpen behoorden, terwijl andere daarvan waren uitgesloten.

Wichers tilde het zwaarst aan de competentiekwestie, de met de toepasselijkverklaring onafscheidelijk verbonden onderwerping van de bevolking aan de rechtsmacht van de Raden van Justitie. In het stelsel van het ingediende eerste ontwerp zouden de rechtsvorderingen tussen Vreemde Oosterlingen onderling met geen mogelijkheid aan de kennisneming van de Europese rechtbanken onttrokken kunnen worden. Vele duizenden Chinezen, die in de binnenlanden gevestigd waren als kleinhandelaren of ambachtslieden, zouden genoodzaakt worden om hun onderlinge geschillen met grote opoffering van tijd en geld te brengen voor een ver van hun woonplaats gevestigde rechter.⁵⁸ Niet genoemd werd ook het onvermijdelijke gevolg van de behoefte aan een groter aantal rechters.

2.2.2 *Het tweede ontwerp Wichers*

Zijn tweede ontwerp, schreef Wichers, had hetzelfde hoofddoel, maar berustte op andere grondslagen,⁵⁹ te weten een zo eng mogelijke toepassing van het Burgerlijk Wetboek op Inlanders en Vreemde Oosterlingen en een minder ruime toepassing van het Wetboek van Koophandel op Vreemde Oosterlingen.

De bepalingen van het tweede ontwerp betekenden:

1. Voor de Inlanders:
 - a. Geen toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk recht buiten hetgeen volstrekt onvermijdelijk was;
 - b. Geen toepasselijkverklaring van het Europese handelsrecht zelfs niet ter zake van hun handelstransacties met Europeanen en daarmee gelijkgestelden dan in de enkele gevallen, waarin het belang der laatstgenoemden dat vereiste.
2. Voor de met Inlanders gelijkgestelden, de Vreemde Oosterlingen:
 - a. Geen toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk recht buiten hetgeen volstrekt onvermijdelijk was;
 - b. Algehele toepasselijkverklaring (behoudens enkele noodzakelijke wijzigingen) van het Europese handelsrecht op alle Vreemde Oosterlingen, voor zoveel het hun handelstransacties met Europeanen en daarmee gelijkgestelden betrof;
 - c. Geen toepasselijkverklaring van het Europese handelsrecht op rechtszaken tussen Vreemde Oosterlingen onderling.

Wichers had aldus de toepasselijkverklaring zo beperkt mogelijk gehouden. De allernoodzakelijkste bepalingen van het Europese recht zouden op een zo klein mogelijke groep van personen worden toepasselijk verklaard, en alleen op handelstransacties van niet-Europeanen met Europeanen en niet tussen niet-Europeanen onderling. Zo zouden de competentieproblemen tot een minimum worden teruggebracht en werd tegelijkertijd aan de bezwaren van Rochussen tegemoet gekomen.

Op het tweede ontwerp reageerde het Hooggerechtshof afwijzend. Het Hof (met uitzondering van één lid) gaf de voorkeur aan de beginselen van het eerste ontwerp namelijk ruimere onderwerping van de inheemse bevolking aan de Europese bepalingen. Het Hof her-

58. Wichers-Rochussen 02.01.1849-324 in V.17.07.1857-30.

59. Wichers-Rochussen 02.01.1849-324 in V.17.07.1857-30.

haalde de stelling dat het de bedoeling van de Koning was om de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelde personen geleidelijk aan de Europese wetgeving te gewinnen en deze van lieverlede op hen toepasselijk te maken; dit zou duidelijk spreken uit de Artt. 11 en 13 Wet AB (mogelijkheid van vrijwillige onderwerping aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht door Inlanders of met hen gelijkgestelde personen). In verband hiermede verwachtte het Hof dat de inheemse bevolking zich naar de Europese gewoonten en instellingen zou weten te schikken. De dagelijkse ondervinding leerde, zo zei het Hof, dat de Inlander de gelegenheid daartoe altijd zou aangrijpen en er zelfs een eer in zou stellen. Hoewel Wichers toegaf dat het ongetwijfeld 's Konings bedoeling was om het Europese burgerlijk- en handelsrecht van lieverlede, voorzover dit zonder bezwaar kan gebeuren, op de inheemse bevolking toe te passen, bleek toch uit de bewoordingen van Art. 7 K.B. van 16 mei 1846 no. 1 dat Zijne Majesteit die toepasselijkverklaring beschouwde als een onderwerp van zeer gevoelige aard, dat met de grootste omzichtigheid moest worden behandeld. Die voorzichtigheid werd ook aanbevolen in de brief van de minister van Koloniën van 16 mei 1846. Met dat beginsel in het eerste ontwerp, namelijk een enge toepassing van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de inheemse bevolking, ging het Hof toen akkoord. Waarom dan nu een ruimere toepassing gewenst op grond van het argument dat de geschiedenis had geleerd dat de heerschappij van een overheersend volk berustte op de onderwerping en invloed van de wetten van de overheerser?⁶⁰ Wichers zei een andere mening toegedaan te zijn, namelijk dat een goede staatkunde inhield dat de godsdienstige begrippen en volkszeden van de inheemse bevolking nooit zonder noodzaak enig geweld moest worden aangedaan.

Evenmin deelde het Hof het bezwaar van de staatsraad betreffende de onderwerping van de vele duizenden in het binnenland gevestigde Chinezen aan de rechtsmacht van de Raden van Justitie. In de Buitenbezittingen gold immers als hoofdbeginsel dat de daar gevestigde Vreemde Oosterlingen aan de rechtsmacht van de Europese rechter, de Raden van Justitie, waren onderworpen, terwijl op Java het bezwaar van de grote afstand ook gold voor Europeanen die in het binnenland gevestigd waren. Maar, en daar bleef Wichers bij, ook al mocht dit zo zijn, er moesten toch wel zeer belangrijke redenen zijn om vele duizenden Chinezen op Java te onderwerpen aan dezelfde moeilijkheden, waarvan slechts weinige Europeanen last hadden.⁶¹

Ondanks de bezwaren van het Hooggerechtshof tegen de engere toepassing van het Europese recht bleef Wichers bij zijn standpunt. Hij stelde Rochussen voor het tweede ontwerp, 'na enkele wijzigingen',⁶² te arresteren, te publiceren en het in werking te laten treden op 1 september 1849. Daarnaast zou het College van Boedelmeesteren te Batavia moeten worden belast met het ontwerpen van een compendium van wettelijke bepalingen voor Chinezen, betreffende de staat der personen, de erfopvolging bij versterf, de erfstellingen over de hand, het beheer van verlaten boedels en nalatenschappen enzovoorts, iets waartoe het Hooggerechtshof eerder had geadviseerd.⁶³

60. Het HGH verwees naar het Romeinse rijk en de gebieden van de VOC zoals Ceylon en Kaap de Goede Hoop.

61. Een ander, hier niet genoemd, gevolg zou ook de grotere belasting van de RvJ zijn.

62. Hoewel Wichers sprak over wijzigingen in het 2de ontwerp, is het 3de ontwerp inhoudelijk gelijk aan het 2de. Het eerste ontwerp werd aangeduid als La.A, het 2de – 3de ontwerp als La.B, in V.17.07.1857-30.

63. PG bij het HGH-HGH 13.01.1849-129/15-87, Wichers-GG 29.01.1849-338; beide in V. 17.07.1857-30. HGH-GG 25.01.1849-60, in Van Kan 1927b:68-75, ook in V.17.07.1857-30.

De verschillen tussen het eerste (La.A) en het tweede/derde ontwerp Wichers (La.B)

Het derde ontwerp had de onderwerping aan het Burgerlijk Wetboek vervangen met de onderwerping aan enige allernoodzakelijkste bepalingen van burgerlijk recht. Voor het overige sprak het alleen van het Wetboek van Koophandel. Het hield rekening met de inheemse bevolking en hun geringe handelscontacten met Europeanen door op hen alleen die Europese wetsbepalingen van toepassing te verklaren, die onvermijdelijk waren. Voor de Inlanders en de daarmee gelijkgestelde personen was dat de onderwerping aan het Europese recht ‘aangaande levering of opdracht van onroerende zaken en van schepen, gelijk mede de onderzetting of hypotheek en de verbanden op schepen’; deze was gelijk als in het eerste ontwerp en in haar geheel behouden. In zaken van vennootschap met Europeanen of daarmee gelijkgestelde personen werden zij tevens onderworpen aan het Wetboek van Koophandel en aan die betrekkelijk de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement en bij surséance van betaling.

Alleen op handelstransacties van Europeanen met Chinezen, Arabieren, Moren en andere oosterlingen, die niet gerekend werden tot de inheemse bevolking, was het Wetboek van Koophandel – met enige uitzonderingen, waaronder het voeren van de handelsadministratie – van toepassing. De overige artikelen in het tweede ontwerp regelden onder andere de wijze van handelsadministratie (het koopmansdagboek, met een bewaartermijn van 30 jaar, diende gewaarmerkt te worden door de eigen hoofden), de bepaling dat Mohammedanen niet verplicht werden tot het nemen van assurantie en beschermende bepalingen bij misdrijven ter gelegenheid van faillissement. Voor het laatste werd gemeenschap van goederen in een Chinees huwelijk feitelijk uitgesloten, doordat eigendom van aan de vrouw toebehorende en door haar aangebrachte goederen niet anders kon worden bewezen dan door authentieke akten, met de uitdrukkelijke vermelding dat de man van alle mede-eigendom van deze goederen werd uitgesloten. De straffen bij misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement en surséance van betaling waren voor de niet tot de Europese of daarmee gelijkgestelde bevolking aangepast.

Alleen voor misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement en bij surséance van betaling werd de Raad van Justitie als de bevoegde rechter aangewezen. Het ontwerpbesluit zou alleen van toepassing zijn op Java en Madoera.

Door toepassing van het Burgerlijk Wetboek in het algemeen niet in dit ontwerp op te nemen kwamen hierin geen andere bepalingen voor die het personen-, familie- en erfrecht raakten. Voor de Chinezen werd daarvoor immers een te vervaardigen compendium aanbevolen. De inbreuk op de instellingen, zeden en gewoonten, zou hiermee tot een minimum zijn teruggebracht. Doordat Wichers in het tweede en derde ontwerp aan veel bezwaren tegemoet was gekomen en van andere grondslagen uitging, werd het door Wichers zelf genoemde ‘samenhangend en in elkander sluitend geheel’, dat het Burgerlijk Wetboek met het Wetboek van Koophandel vormde, verbroken. Een belangrijk gevolg van het eerste ontwerp, de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raden van Justitie, werd voorkomen, door deze uitbreiding terug te brengen tot de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling.

2.2.3 *Rochussen en de Raad van Indië*⁶⁴

De gouverneur-generaal en de Raad van Indië

Tijdens het bewind van Rochussen⁶⁵ was de innige samenwerking tussen Raad en gouverneur-ge-

64. De RvNI had jhr. J.C. Reynst als vice-president en als leden C.S.W. Graaf van Hogendorp, jhr. J.P. Cornets de Groot en J. du Puy.

65. Over J.J. Rochussen (1797-1871, GG 1845-1851): Rochussen’s succesvolle carrière in Nederland, voordat hij tot gouverneur-generaal benoemd werd, getuigde van een grondig inzicht in de overheidsfinanciën. Hij had diverse functies vervuld bij de belastingdienst en daarbuiten op economisch terrein voordat hij minister van Financiën (1840-1843) werd. Rochussen, aldus Fasseur, was, zeker gezien deze achtergrond,

neraal voor de laatste niet altijd een onverdeeld genoegen. Het liet beide partijen weinig vrijheid tot enige objectiviteit of afwijkende meningen. Hoewel de landvoogd verplicht was om in de regel alle stukken met de Raad te behandelen, die wettelijk slechts een adviserende taak⁶⁶ had, werd de laatste volgens Rochussen niettemin beschouwd als een geïntegreerd deel van de Regering.⁶⁷ Over deze door Rochussen geschetste verhouding tussen gouverneur-generaal en Raad van Indië is Fasseur van mening, dat alle macht, nadat de Raad bij het Regeringsreglement van 1836 gereduceerd was tot een zuiver adviserend college, geconcentreerd was bij de gouverneur-generaal.⁶⁸ De positie van de Raad van Indië zou aldus vergelijkbaar moeten zijn met die van de Raad van State in Nederland, maar volgens Rochussen en Baud was de Raad van Indië ‘ook na invoering van het thans vigerend Regeringsreglement, gehandhaafd op het verheven standpunt waarop de vroegere reglementen hem hadden geplaatst, namelijk als een blijvend regeringscollege’. In de Raad van Indië, in tegenstelling tot de Raad van State, moesten in de regel alle stukken voorkomen, ook die van ‘dagelijks beheer, benoemingen, destitutie enz.’. De verhouding van de Raad tot de landvoogd was, aldus Rochussen, zonder twijfel zowel geldelijk als hiërarchisch, omgekeerd evenredig met die van een lid van de Raad van State tot een minister in het moederland.⁶⁹ Tegenover deze door Rochussen geschetste macht van de Raad van Indië, stond zijn deskundigheid die, naar de smaak van de gouverneur-generaal, echter zeer te wensen overliet. Over de vereiste kwaliteiten voor een lid van de Raad van Indië schreef hij aan Baud ‘maar daartoe moet de Raad specialiteiten bevatten. Ik heb eene nieuwe wetgeving moeten invoeren zonder een rechtsgeleerd adviseur in den Raad – ik heb de Inlandsche huishouding en de cultures moeten herzien en verbeteren zonder een practisch daarmede bekend lid in den Raad’.⁷⁰ Voor de landvoogd was er niet alleen de verplichting de Raad om advies te vragen, hij was eigenlijk ook gehouden het advies op te volgen. Wanneer hij zou besluiten daarvan af te wijken, dan was hij volgens Art. 15 van zijn instructie verplicht zijn besluit te motiveren. Hij moest, zei Rochussen, dan als het ware zijn daad verdedigen. Deze verplichting had de landvoogd niet bij een advies van het Hoogerechtshof.⁷¹ Verder was het niet alleen ge-

geen slechte keus als gouverneur-generaal. Door J. Loudon, zijn secretaris-generaal toen Rochussen minister van Koloniën was, werd hij geschetst als een man voor wie het prettig was te werken, ‘verbazend vlug van begrip, maar wankelend van beslissing, en zooals bij dergelijke karakters meestal het geval is, al te veel gesteld op verschillende adviezen. Hij vroeg adviezen binnen en buiten het departement en geraakte dan in twijfel welk te volgen’; Fasseur 1975: Bijlage III; *ENI* 1919, III:630; Uit de gedenkschriften van jhr.mr. James Loudon:262; De semi-officiële en particuliere briefwisseling tussen J.C. Baud en J.J. Rochussen, Baud-Rochussen I:12-8. De semi-officiële briefwisseling tussen minister en gouverneur-generaal was uitsluitend persoonlijk bedoeld. Deze brieven mochten alleen door een zeer vertrouwde geheimschrijver in het net worden geschreven, zij moesten in het geheime archief worden opgeborgen en tenslotte aan zijn opvolger worden overgegeven. De semi-officiële brieven van de gouverneur-generaal hadden het karakter van een vertrouwelijk maandverslag; Briefwisseling Baud-Rochussen I:2-3.

66. Het RR van 1830 was bestemd om de invoering van het Cultuurstelsel mogelijk te maken. Het sloot zich aan bij de denkbeelden en plannen van zijn ontwerper GG J. van den Bosch, die het bij zijn komst naar Nederlands-Indië meebracht en daaraan zijn macht ontleende. Toen bleek dat de Raad van Indië niet altijd even gewillig meewerkte met zijn voorzitter en tegenover de gouverneur-generaal (Baud) een zekere zelfstandigheid handhaafde, werd bij het RR van 1836 de Raad van Indië onder een vice-president tot een adviserend lichaam teruggebracht en alle macht in handen van de gouverneur-generaal geconcentreerd; De Louter 1914:79.

67. Rochussen-Baud 28.03.1850 in De semi-officiële en particuliere briefwisseling tussen J.C. Baud en J.J. Rochussen, II-R.95:384.

68. Fasseur 1975:8.

69. Rochussen-Baud 26.05.1846 in Briefwisseling Baud-Rochussen, II-R.36:127.

70. Rochussen-Baud-Rochussen 23.05.1851 in Briefwisseling Baud-Rochussen, II-R.103:402.

71. Rochussen-Baud 18.02.1846 en 26.05.46 in Briefwisseling Baud-Rochussen, II-R.28:90, R.36:126.

woonte dat de stukken rondgingen en ieder raadslid zijn visie gaf,⁷² maar dat ook de gouverneur-generaal deelnam aan de raadsvergaderingen, hetgeen hij niet altijd deed. Hij had het gevoel dat de Raad zijn ‘werk moest beoordelen’.⁷³ Nam de landvoogd deel aan de vergaderingen dan kwam hij meermalen in de situatie dat hij de door de meerderheid van de Raad aan hemzelf uitgebrachte adviezen moest medetekenen, terwijl hij een andere mening was toegedaan. Toen hem ter ore kwam dat in de Raad werd beweerd dat de gouverneur-generaal de Raad wel presideerde of bijwoonde, maar niet meestemde bij het bepalen van het advies verminderde Rochussen zijn aanwezigheid bij de vergaderingen.⁷⁴ Deze wijze van adviseren en vergaderen liet de raadsleden weinig ruimte voor een van de landvoogd afwijkende mening (en omgekeerd).

De Raad keurde het ontwerp noch goed, noch af, maar beval aan enige residenten van Java onder andere de vraag te stellen of en zo ja welke bedenkingen zij tegen het ontwerp hadden. Niets doen, afwachten en nog meer adviezen, daar kwam het op neer.

Vice-president jhr. J.C. Reynst stelde een paar wijzigingen voor en zei ‘Dat een besluit conform het ontwerp, al worden daarin ook enige veranderingen gemaakt volgens mijn aanmerkingen, zou van zoveel invloed zijn op de Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen, dat ik nog niet kan adviseren conform par. 1 van de staatsraad Wichers zulk een besluit te arresteren vóór dat enige plaatselijke autoriteiten daarop zullen worden gehoord’. De raadsleden J.P. Cornets de Groot en J. du Puy spraken zich, verwijzend naar de brief van de gouverneur-generaal van 6 juli 1848, uit voor een milde staatkunde, te weten grote voorzichtigheid en omzichtigheid, geleidelijke invoering van wettelijke bepalingen en alles vermijden wat tot bezwaren voor en botsingen met de niet-Europese bevolking zou kunnen leiden. Cornets de Groot adviseerde om voorlopig niets te doen dan het ontwerp in een meer volledige staat te laten brengen en te verduidelijken en het dan opnieuw aan de Raad ter overweging te geven, of om het ontwerp met alle stukken voor te leggen aan de Generale Directie van Financiën, dan wel aan een speciale commissie bestaande uit ambtenaren die residenten op of buiten Java waren of geweest waren. Du Puy had geen bezwaren tegen de voorstellen van Wichers (zo snel mogelijk invoeren) als haast inderdaad geboden was, maar gaf de voorkeur aan het advies van Cornets de Groot (eerst meer adviezen inwinnen).⁷⁵

Gehouden als Rochussen was om in de praktijk het advies van de Raad op te volgen – en in dit geval ging de Raad mee in zijn onzekerheid – besloot hij tot een nieuwe adviezenronde, waarbij de kring van adviseurs werd uitgebreid tot de residenten op Java en in de Buitenbezittingen, zowel die op de grote als op de kleine plaatsen en tevens die op kleine, verafgelegen eilanden.

De vraag is gerechtvaardigd in hoeverre in redelijkheid verwacht mocht worden dat de residenten op de kleinere plaatsen, die niet eerder geraadpleegd waren en tot het lagere echelon van de ambtelijke hiërarchie behoorden, nog een waardevolle bijdrage konden leveren aan een discussie waar men zelfs op het hoogste niveau niet uit kwam. Alles wees op uitstel. En deze vertragungstactiek had succes.

Op 8 maart 1849 werd aan residenten op Java en in de Buitenbezittingen de vraag voorgelegd welke bedenkingen zij hadden tegen het laatste ontwerp Wichers en zo ja, welke uitbreiding thans reeds zou kunnen worden opgenomen in de geest van Art. 7 K.B. van 16

72. Door Rochussen's opvolger A.J. Duymaer van Twist werd geconstateerd dat in strijd met de voorschriften het gewoonte was geworden dat de Raad slechts individuele adviezen gaf; Zwart 1939:83.

73. Rochussen-Baud 27.04.1850 in Briefwisseling Baud-Rochussen II, R.96:386.

74. Rochussen-Baud 24.07.1850 in Briefwisseling Baud-Rochussen II, R.97:388.

75. Adviezen leden van de RvNI 11.02.1849-469 en 01.03.1849-697 in V.17.07.1857-30.

mei 1846 no. 1. De laatste van de 38 reacties, met bijlagen, van deze bestuurlijke ambtenaren, waarvan een aantal op kleine verafgelegen plaatsen of eilanden was gestationeerd, kwam ruim een jaar later en was gedateerd 8 juli 1850.⁷⁶ Toen was Wichers echter reeds lang vertrokken. In dezelfde maand dat de brief van de algemene secretaris aan de residenten uitging,⁷⁷ was hij scheep gegaan, terug naar Nederland, misschien toen reeds vermoedend dat zijn ontwerp zou verstoffen in een bureaulade ter Algemene Secretarie.

3. DE PERIODE DUYMAER VAN TWIST (1851-1855)

De laatste twee jaren van Rochussen's bewind gingen voorbij zonder dat er iets gedaan werd met het onderwerp. Rochussen's opvolger mr. A.J. Duymaer van Twist,⁷⁸ bij Koninklijk Besluit van 22 januari 1851 tot gouverneur-generaal benoemd,⁷⁹ nam in zijn eerste bestuursjaar het onderwerp van de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden weer ter hand. Het nodige overzicht werd verkregen door middel van een resumerende nota, waarin alles op een rijtje werd gezet. Het ontwerp, concludeerde de steller van de nota, was niet gestoeld op een beginsel en men moest beginnen met het vaststellen van enige punten. Zoals het maken van onderscheid tussen Java en de Buitenbezittingen en het maken van onderscheid tussen de rechten van de inheemse bevolking en die van de Vreemde Oosterlingen op haar eigen instellingen.⁸⁰ Al spoedig, in januari 1852, kwamen klaagschriften van de handel binnen.⁸¹

3.1 Het boemerangeffect van de gescheiden rechtsbedeling

Het rekest van januari 1852 van een vijftigtal Bataviase kooplieden en handelshuizen, waaronder de Factorij der Nederlandsche Handel Maatschappij en de Javasche Bank, was opgesteld door mr. F. Alting Mees, op dat ogenblik advocaat en procureur te Batavia. Opmerkelijk was de aard van de klachten. Men zou op grond van het voorgaande verwachten dat de handel opnieuw zou klagen over de 'kwade praktijken' van de Vreemde Oosterlingen en met wettelijke bepalingen daartegen beschermd wilde worden. Nu echter waren de klachten vrijwel uitsluitend toegespitst op de sinds de invoering van de nieuwe wetgeving in 1848

76. Alleen de residenten op de grote plaatsen hadden min of meer duidelijke meningen. In de kleine plaatsen en in de Buitenbezittingen had men moeite met de beantwoording van de vragen. Voor het overgrote deel had men geen of geen bijzondere bedenkingen tegen het ontwerp en wist men geen antwoord op de tweede vraag. In deze kleine plaatsen speelde het probleem overigens veelal niet of nauwelijks. De handelscontacten waren zeer gering vanwege de samenstelling van de bevolking waarvan Chinezen slechts een gering deel uitmaakten. De handel ter plaatse was van gering belang, of men achtte de bevolking 'onrijp' voor onderwerping aan het Europese recht; in V.17.07.1857-30.

77. Van Kan 1941:156.

78. Mr. A.J. Duymaer van Twist (1809-1887) was GG van 1851-1856.

79. Zwart 1939:71.

80. Nota C. Sandenburgh Mathiessen 15.11.1851 in V.17.07.1857-30.

81. Klaagschrift van de handel aan de OvJ bij de RvJ Batavia 26.01.1852 (wel vermeld op inventarislijst, echter niet aanwezig, mogelijk dezelfde als die Van Kan noemt), ongedateerd rekest (volgens Van Kan 1927a:173 van begin januari 1852) van een vijftigtal handelshuizen, onder andere van de Factorij en de Javasche Bank; brief van advocaat Buys namens enige handelsspersonen van 11.02.1852 ter ondersteuning van het klaagschrift van de handel van januari 1852 in V.17.07.1857-30.

opgedane ervaringen in rechtsgedingen tegen Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen. De nieuwe wetgeving, die op grond van het concordantiebeginsel de Europeanen in Nederlands-Indië zoveel mogelijk dezelfde rechtszekerheid wilde bieden als de bevolking in het moederland, bleek averechts te werken in rechtsgedingen tussen partijen die elk aan een andere rechtsbedeling waren onderworpen. In rechtszaken van Europeanen tegen de Inlandse of daarmee gelijkgestelde bevolking werd de wet na de invoering in 1848 als uiterst onbillijk en nadelig ervaren. De klachten betreffende de wetgeving waren ditmaal dus niet zozeer gericht tegen de Vreemde Oosterlingen, als wel tegen de wetgever, de regering en de geldende competentievoorschriften.

Het rekest begon met de constatering dat de regering bij de invoering van de nieuwe wetgeving, op grond van billijkheid en staatkunde, besloten had om de Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen naar hun eigen wetten en instellingen te laten leven. Hierbij was echter niet voldoende gelet op de vele contacten, in het bijzonder op de hoofdplaatsen van Java, tussen de Europeanen en de met de Inlandse bevolking gelijkgestelden. Al deelde de handel de mening van het gouvernement dat het billijk was dat de inheemse bevolking haar eigen wetten en instellingen behield, toch meende het dat de niet op Java thuishorende oosterlingen – als vreemdelingen – niet in diezelfde voorrechten hoefden te delen. Het laatste was behalve niet noodzakelijk ook zeer nadelig omdat het belang van de Europese bevolking daarbij geheel uit het oog was verloren. Een aanzienlijk gedeelte van de handel in de kolonie werd immers uitgeoefend door Chinezen en Arabieren. Met hen waren er dagelijks contacten omdat zij bijna uitsluitend de tussenhandel uitoefenden. Eveneens was dit het geval in de scheepvaart waar vooral contacten waren met Arabieren. Wanneer Arabieren en Chinezen hun verplichtingen niet nakwamen en het aanwenden van rechtsmiddelen noodzakelijk werd, bleek een gesloten overeenkomst voor beide partijen verschillende rechtsgevolgen te hebben.⁸² Europeanen konden dan tegen Arabieren en Chinezen niet dezelfde rechten uitoefenen en omgekeerd. Was de eiser een Europeaan, dan kwam de zaak voor de Inlandse rechtbank, de Landraad, terwijl voor de Chinees of Arabier als eiser de bevoegde rechter in hun zaak de Europese rechter was, de Raad van Justitie. Het verschil in rechtsbedeling bracht de Europeaan aan de andere, de Inlandse, kant van de rechtspraak, waar hij te maken kreeg met de nadelen en onzekerheden die hieraan verbonden waren. Deze nadelen waren er in de wijze van procederen, in alle fasen van de procedure, bij de tenuitvoerlegging van het vonnis, de beslaglegging, lijfswang, hoger beroep enzovoorts.

82. In civiele rechtsgedingen is de bevoegde rechter de rechter van de gedaagde. Vanwege de gescheiden rechtsbedeling betekende dit dat in rechtsgedingen van Europeanen als eisers tegen Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen als gedaagden de rechter van de laatsten bevoegd was. In de gevallen dat Europeanen de gedaagden waren was de Europese rechter bevoegd. De Europese rechter paste het Europese recht toe dat in 1848 was gecodificeerd. De procedures waren duidelijk omschreven en bekend aan de Europeanen, waardoor zij rechtszekerheid hadden. De Inlandse rechtbank, de Landraad met een Europese president, diende daarentegen het recht voor Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen toe te passen, deels gecodificeerd en deels ongecodificeerd en aangeduid als de wetten, instellingen en gebruiken van de betreffende bevolkingsgroep. Voor de procedurevoorschriften bij de burgerlijke rechtspleging hanteerde de Raad van Justitie het 'Reglement op de Burgerlijke Regtsvordering voor de Raden van Justitie op Java...'. De burgerlijke rechtspleging voor Inlanders en daarmee gelijkgestelden was opgenomen in het Inlands Reglement. Voor Europeanen betekende dit minder rechtszekerheid.

In de bepalingen houdende de voorschriften omtrent de rechtspleging onder de Inlanders⁸³ waren hierover geen bepalingen te vinden, of waren die bepalingen anders of zelfs tegengesteld aan de Europese wetten. Daar kwam nog bij dat de Inlandse rechter niet op basis van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel tot zijn uitspraak kwam. Hij was niet bevoegd het voor Europeanen geldende recht toe te passen, maar sprak recht volgens bepalingen waarvan het nooit de bedoeling was dat zij zouden worden toegepast in zaken waar Europeanen bij betrokken waren. Dit alles was een gevolg van de codificatie van de nieuwe wetgeving van 1848, na welke datum men zich diende te houden aan de wettelijke voorschriften, behorende bij de gescheiden rechtsbedeling. Was het wel billijk, vroeg de Europese handelsstand, wanneer de ene partij (in dit geval de Inlander of Vreemde Oosterling) door de Europese wet beschermd werd, terwijl de andere (de Europeaan) vergeefs het middel tot handhaving van zijn rechten in de wet voor Inlanders en daarmee gelijkgestelden, moest zoeken?

De gescheiden rechtsbedeling en de daaruit voortvloeiende rechtsongelijkheid kregen door de bevoegdheidskwestie van de rechter in civiele rechtsgedingen een boemerangeffect. Het plaatste de Europeaan in de schoenen van de niet-Europese tegenpartij en voor hem veranderden vanzelfsprekende rechten en voordelen in onverwachte en 'onbillijke' nadelen.

Ook wat de kwestie van de faillissementen van Vreemde Oosterlingen betrof, pakte de gescheiden rechtsbedeling verkeerd uit. Deze faillissementen kwamen, zei men, enige uitzonderingen daargelaten, voort uit bedrog en kwade trouw. Zelfs onderwerping van niet-Europeanen aan het Europese civiele recht, het Wetboek van Koophandel, had niet tot gevolg kunnen hebben dat de strafbepalingen met betrekking tot het misdrijf van bedrieglijke bankbreuk⁸⁴ op de Vreemde Oosterling konden worden toegepast. Zowel de Raad van Justitie als het Hooggerechtshof hadden uitgemaakt dat, al had men zich onderworpen aan het Europese civiele recht, het misdrijf van bedrog bij faillissement onder het Europese strafrecht viel. Aan het laatste had men zich niet onderworpen en kon men zich ook niet onderwerpen. Omdat de titel van het Wetboek van Koophandel handelende over faillissement net zo min als de strafwet op de Vreemde Oosterling toepasselijk kon worden verklaard, beperkte de laatste zich tot overgave van zijn failliete boedel aan het sekwestraat,⁸⁵ waardoor hij van alle rechtsvervolging werd ontheven. Hij kon zijn crediteuren naar het sekwestraat verwijzen en opnieuw beginnen. Hierdoor, aldus het rekest, was het voor Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen mogelijk om, ondanks onderwerping aan het Europese civiele recht, ongestraft hun betaling te staken en zich als failliet te verrijken met datgene wat aan hun crediteuren toekwam.

De handelshuizen wezen er verder op dat in zaken de handel betreffende door de rechter niet gelet werd op de oude wetten en instellingen, die immers alleen in die zaken die de staat der personen, erfstelling en huwelijksgemeenschap betroffen, van belang waren. Hierdoor zou het toepasselijk verklaren van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel op de Vreemde Oosterlingen de laatsten niet benadelen.

83. Dit was het Inlands Reglement; Reglement op de Uitoefening der Politie, de Burgerlijke Regtspleging en de Strafvordering onder de Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen op Java en Madura (St. 1847 no. 23).

84. Bankbreuk: faillissement ten gevolge van feiten die strafrechtelijk vervolgbaar zijn; bedrieglijke bankbreuk: benadeling van schuldeisers door een koopman die failliet is verklaard.

85. Bewaarder van betwist goed, hier de Boedelkamer.

Vóór de invoering van de nieuwe wetgeving in 1848, aldus het rekest, toen ook dezelfde als de sindsdien bestaande voorschriften bestonden voor Inlanders en daarmee gelijkgesteld, was het langzamerhand gewoonte geworden deze bevolkingsgroepen voor de wet met Europeanen gelijk te stellen. Dit betekende dat zij op de drie hoofdplaatsen op Java voor de Inlandse rechter, de Landraad, kwamen die echter dezelfde wet toepaste als de Raad van Justitie. Door ook de bepalingen uit het Reglement op de Rechtsvordering voor de Raden van Justitie en het Hooggerechtshof bij de Landraad toe te passen bleek dat men zich destijds in de rechtspraak niet had gehouden aan de voorschriften door de wetgever gegeven ten aanzien van de Inlandse en daarmee gelijkgestelde bevolking. Toen werd, betoogde de handel, dan ook niet zo sterk gevoeld, wat na 1848 als zeer bezwaarlijk wordt gevoeld en was er, ofschoon onderworpen aan onvolledige en gebrekkige wetten, in de meeste opzichten gelijkstelling voor de wet van Europese kooplieden met hen met wie zij dagelijks in aanraking kwamen.

Er bleek tussen 1824 en 1848 aldus een onwettige situatie te hebben geheerst op civiel-rechtelijk terrein. Ondanks dat de Vreemde Oosterlingen bij St. 1824 no. 4 onder dezelfde rechtsbedeling vielen als de Inlanders, gaf men in het handelsverkeer de voorkeur aan de situatie van vóór 1824, toen Chinezen in de rechtsbedeling met Europeanen waren gelijkgesteld. Voor de hand ligt de verklaring dat de afschaffing in 1824 van een in de handel reeds eeuwenlang bestaande gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen als onhandig en onwerkbaar werd ervaren. De daarna heersende chaos in de regelgeving en de ontoereikende wetgeving op handelsterrein⁸⁶ in de rechtspraak voor Inlanders en daarmee gelijkgestelden bood geen redelijk alternatief. Feitelijk keerde men, met medewerking van de rechterlijke macht, terug naar de oude en vertrouwde toestand, zij het dat niet de Europese rechter, maar de Inlandse rechter, de Landraad, het Europese recht toepaste. De sinds 1824 bestaande gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Inlanders in de rechtsbedeling werd in de civiele rechtspraak terzijde geschoven en de met de wet strijdige gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen in het burgerlijk- en handelsrecht, een onwettige situatie, werd algemeen gehanteerd en gedoogd.

Het rekest ging verder met de stelling dat niet alleen de Vreemde Oosterlingen maar ook de gehele handelsstand profijt zouden hebben van de toepasselijkverklaring van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Koophandel op die Vreemde Oosterlingen. Door hen en alle andere vreemdelingen de verplichting op te leggen zich te gedragen naar de wetten van het land van vestiging en door de onderwerping aan het Europese recht zouden zij leren wat goede trouw was en dat zij niet ongestraft frauduleuze handelingen konden verrichten. Bij voorkeur zouden de Europese wetten ook op de handelingen tussen de Vreemde Oosterlingen onderling toepasselijk worden verklaard, want uit een gedeeltelijke toepasselijkverklaring zouden weer nieuwe verwickelingen geboren kunnen worden. Het enige punt in het rekest dat buiten de rechtsbedeling viel was het verzoek om aan Vreemde Oosterlingen bij het verlaten van de koloniën de verplichting op te leggen hun vertrek, net als Europeanen, publiekelijk bekend te maken. Zo zouden zij niet 'met stille trom' (hoewel niet tersluiks want voorzien van een reispas) kunnen vertrekken.⁸⁷

86. Zie ook Scholten van Oud-Haarlem, die in zijn *Algemene Beschouwingen van de Commissie van wetgeving over deze periode* zegt, dat er heerst 'een chaos van verwarring, waarin de regter rondwaalt' en de wetgeving van die periode een 'ellendige Indische wetgeving' noemt, Archief Scholten/inv.30.

87. Rekest Bataviase kooplieden januari 1852 in Van Kan 1927b:75-88, ook in V.17.07.1857-30.

In maart 1852 adviseerde de Raad van Indië tot afkondiging van het laatste ontwerp Wichers (La.B) en vertaling van de Nederlandse wetboeken in de Javaanse en Maleise talen. Het opnieuw inwinnen van nadere inlichtingen en het onderwerpen van de ontwerpen aan een beoordeling van deskundigen zou, naar zijn mening, niet tot verdere resultaten leiden.⁸⁸

3.2 Het ontwerp Alting Mees

Ondanks het duidelijke advies van de Raad van Indië was gouverneur-generaal Duymaer van Twist er niet gerust op, want een maand later, op 12 april 1852, wendde hij zich tot mr. H. Merkus Willer en mr. F. Alting Mees. Hij had, schreef hij, nog steeds niet beslist wanneer en in hoeverre tot de bedoelde toepasselijkverklaring zou worden overgegaan, al was het duidelijk dat op de Vreemde Oosterlingen een gedeelte van de nieuwe wetgeving voorzover noodzakelijk in het belang van de handel toepasselijk moest worden verklaard. Het hoofddoel was iets gewijzigd. Het luidde thans ‘de verzekering der belangen van de Europese bevolking in het noodzakelijk en belangrijk handelsverkeer met de Vreemde Oosterlingen’. Het liet de inheemse bevolking buiten beschouwing. Voordat hij tot een keuze kwam tussen het eerste en laatste ontwerp van Wichers wilde Duymaer van Twist ter zake voorgelicht worden, eventueel in de vorm van een nieuw concept. Beiden werden daartoe aangezocht omdat zij juristen waren en vanwege hun beroepsbezigheden de behoeften van de handel beter zouden kunnen beoordelen dan ambtenaren. Merkus Willer was notaris en secretaris van de Javasche Bank geweest en op dat ogenblik lid van een der belangrijkste handelshuizen die het rekest had mede-ondertekend. Hij ging, vanwege zijn drukke werkzaamheden, niet op het verzoek van de gouverneur-generaal in, evenmin op een tweede verzoek later in het jaar. Alting Mees was op dat moment advocaat en procureur bij het Hooggerechtshof te Batavia en had een paar maanden tevoren het rekest van de Bataviase kooplieden opgesteld.⁸⁹ Hij zette zich aan een ontwerp.

Als basis nam Alting Mees het eerste ontwerp Wichers, dat hij omwerkte tot een eigen ontwerp. Teneinde het hoofddoel van de regering te bereiken – de verzekering van de belangen der Europese bevolking in het noodzakelijk en handelsverkeer met de Vreemde Oosterlingen – door toepasselijkverklaring van de gehele of van een gedeelte der Europese wetgeving op de Vreemde Oosterlingen, dienden volgens Alting Mees eerst op drie vragen een antwoord gegeven worden.

De eerste luidde: ‘Moet daarvoor alleen het Wetboek van Koophandel of ook het Burgerlijk Wetboek worden toepasselijk verklaard?’ De tweede: ‘Moet de Europese wetgeving alleen op transacties tussen vreemde oosterse volken met Europeanen of ook op alle transacties van de oosterse bevolking onderling toepasselijk worden verklaard?’ En vraag drie was: ‘Welke wetsbepalingen moeten wel en welke niet worden toepasselijk verklaard op de Vreemde Oosterlingen?’ Alting Mees was van mening dat het Wetboek van Koophandel niet zonder het Burgerlijk Wetboek kon worden toepasselijk verklaard, vanwege de bestaande samenhang tussen beide wetboeken.⁹⁰

88. Advies RvNI 16.03.1852 in V.17.07.1857-30.

89. AS A. Prins-Merkus Willer en Alting Mees 12.04.1852-La.I.1 vertrouwelijk in V.17.07.1857-30.

90. Het Burgerlijk Wetboek geeft de algemene regelingen met betrekking tot koop, verkoop, pandrecht, wisselbrieven, contracten van bevrachting enzovoorts, terwijl in het Wetboek van Koophandel de uitzonderingen staan. De rechten en verplichtingen, voortvloeiende uit overeenkomsten, terzake van koophandel aangegaan, worden eerst beoordeeld volgens het Burgerlijk Wetboek en houden pas op volgens dat Burger-

Op de tweede vraag of de Europese wetgeving niet alleen op transacties tussen Vreemde Oosterlingen met Europeanen maar ook op alle transacties van Vreemde Oosterlingen onderling toepasselijk moest worden verklaard, vond Alting Mees dat het laatste moest gebeuren. Het uitgangspunt moest volgens hem dan ook het beginsel zijn dat de Europese wetgeving eveneens op de handelingen tussen Vreemde Oosterlingen onderling toepasselijk zou worden verklaard.

Ditzelfde standpunt had hij reeds eerder ingenomen in het rekest, dat hij voor de Bataviase kooplieden in januari 1852 had opgesteld. Voor een billijke en rechtvaardige werking van de wet, zei hij, was gelijkheid voor de wet een eerste vereiste. Men zou oppervlakkig beschouwd kunnen denken dat het doel bereikt kon worden met de toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op transacties van Vreemde Oosterlingen met Europeanen, maar een dergelijke discriminerende regeling zou in de praktijk tot veel problemen leiden. Verbintenissen moesten voor de verbonden personen dezelfde rechtsgevolgen hebben en het enige middel daartoe was de toepasselijkverklaring van de Europese wet, ook op alle handelingen van de oosterse volken. Bovendien konden daar geen redelijke bezwaren tegen bestaan, omdat ook thans op de Chinezen, Moren en Arabieren een Europese wetgeving werd toegepast, weliswaar in veel opzichten verschillend van de thans op Europeanen van toepassing zijnde wetgeving, maar toch een wetgeving die volstrekt niet tot grondslag had de zeden en gewoonten van die oosterse volken. De leer omtrent verbintenissen, verjaring, het bewijs enzovoorts werd op hen toegepast evenals op de Europeanen, met het enige onderscheid dat voor de Europeanen stellige wetsbepalingen waren voorgeschreven, terwijl men wat de oosterse volken betrof nog dikwijls in het duister tastte. Als gevolg van deze rechtsonzekerheid waren rechterlijke beslissingen van de ene rechtbank soms tegengesteld aan die van een andere. Bovendien werden tussen Vreemde Oosterlingen vaak zulke belangrijke rechtsgedingen gevoerd, dat men zich in redelijkheid af moest vragen of dusdanige belangen behoorlijk konden worden behartigd door een rechterlijk college, de Landraad, waarvan de leden geen rechtsgeleerden waren en die de rechtsbedeling, vanwege hun andere beroepsbezigheden, als bijzaak beschouwden.

Bij de derde vraag ging het erom welke wetsbepalingen wel en welke niet op de Vreemde Oosterlingen toepasselijk moesten worden verklaard. Op het eerste gezicht zou, aldus Alting Mees, het doel ten volle bereikt kunnen worden wanneer buiten toepassing zou worden gelaten alles wat betrekking had op de staat der personen in Boek 1 BW en op de erfopvolging bij versterf en ex testamento. En wel van toepassing zouden worden verklaard de eerste 11 titels van Boek 2 BW, enige bepalingen omtrent de uiterste willen, het 3de en 4de Boek BW, het gehele Wetboek van Koophandel, alsmede de bepalingen met betrekking tot de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surseance van betaling. Maar, ging Alting Mees verder, niet uit het oog mocht worden verloren dat rechten en verplichtingen uit overeenkomsten voortvloeiende, niet alleen afhankelijk waren van de daarin gemaakte voorwaarden, maar dat die rechten en verplichtingen in een zeer nauw verband stonden tot de bevoegdheid welke elk der contracterende partijen, onafhankelijk van de aangegane verbintenis, als persoon bezat en welke op hem krachtens zijn persoonlijke staat ten opzichte van derden rustten. Het grote verband tussen de verschillende wetsbepalingen maakten het noodzakelijk om de Europese wetsbepalingen zoveel mogelijk toe te passen en alleen datgene dat in strijd was met de zeden en gewoonten der oosterlingen buiten toepassing te laten.

lijk Wetboek van kracht te zijn, wanneer bepaalde uitzonderingen op die algemene regel in het Wetboek van Koophandel voorkomen.

Om deze redenen achtte Alting Mees enige bepalingen noodzakelijk omtrent de staat van personen, zoals met betrekking tot de meerderjarigheid bij geschillen over handelings(on)bekwaamheid, met betrekking tot het bewijs van een wettig huwelijk, de rechten en verplichtingen van echtgenoten onderling, het al of niet bestaan van gemeenschap van goederen, de rechten en bevoegdheid van de vrouw tot daden van beheer en eigendom, de rechten van de getrouwde vrouw bij faillissement van de man, en dergelijke. Lacunes in de wet zouden tot geschillen aanleiding geven. Het lag niet in zijn bedoeling het gehele Boek 1 BW toepasselijk te verklaren, want dat zou te zeer ingrijpen in de inwendige huishouding van de Vreemde Oosterlingen, maar er moesten afzonderlijke bepalingen komen.

Het logische gevolg van het beginsel, dat Alting Mees hanteerde, namelijk zoveel mogelijk gelijkheid voor de wet en zoveel mogelijk behoud van de samenhang, was een zeer ruime toepassing van het Europese recht op de Vreemde Oosterlingen. Zoveel mogelijk zou de gehele Europese wetgeving toepasselijk moeten worden verklaard, waar nodig gewijzigd of aangepast, en alleen daar waar grote belemmeringen zich tegen de toepasselijkverklaring verzetten, zou die wetgeving buiten toepassing moeten worden gelaten. Met deze ruime toepasselijkverklaring sloeg hij een andere weg in dan Wichers die een zo beperkt mogelijke regeling voorstond.

In het ontwerp van Alting Mees, dat hij met zijn nota indiende,⁹¹ werden in de eerste afdeling op Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen dezelfde bepalingen als die in ontwerp La.A toepasselijk verklaard, namelijk die betreffende de levering of overdracht van onroerende zaken en schepen, het vestigen en opheffen van hypotheek op schepen, en de bepalingen betreffende rechten van opgezetenen en herendiensten. Op de Arabieren, Moren, Chinezen en alle andere oosterse volken werden van toepassing verklaard: het gehele Burgerlijk Wetboek, met uitzonderingen, het gehele Wetboek van Koophandel en de bepalingen betreffende de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling. Uitzonderd van toepasselijkverklaring was Boek 1 BW, zonder de bepalingen betreffende woonplaats en domicilie en die van vermoedelijk overlijden; van Boek 2 BW waren uitgezonderd de bepalingen omtrent de legitieme portie en vorm van uiterste wil, de boedelscheiding en haar gevolgen, en onbeheerde nalatenschappen.

De tweede afdeling bevatte gewijzigde bepalingen op het toepasselijk verklaarde gedeelte der Europese burgerlijke- en handelswetgeving en enige afzonderlijke bepalingen voor Chinezen, Arabieren en Moren enzovoort. Wat het burgerlijk recht aangaande betroffen zij het bewijs van een wettig huwelijk,⁹² de handelingsbekwaamheid van de vrouw,⁹³ de gemeenschap van goederen,⁹⁴ de

91. Het ontwerp Alting Mees was verdeeld in drie afdelingen en bevatte 30 artikelen. Eerste afdeling: Algemene Bepalingen; Tweede afdeling: Vaststelling van enige bepalingen omtrent de Chinezen, Arabieren en Mooren en wijziging op het toepasselijk verklaarde gedeelte der Europeesche burgerlijke- en handelswetgeving; Derde afdeling: Bepalingen van onderscheiden aard.

92. Het bestaan van een wettig huwelijk kan alleen bewezen worden door een verklaring van het College van Boedelmeesteren, door Wees- en Boedelkamers of namens deze colleges handelende agenten, inhoudende dat een consent tot het huwelijk is gegeven en ten gevolge daarvan het huwelijk op de wijze volgens de landaard der echtgenoten in gebruik is voltrokken.

93. De vrouw heeft de bijstand en machtiging van haar man niet nodig voor het aangaan van handelingen of verbintenissen.

94. De wet erkent geen gemeenschap van goederen. Eigendom van onroerende en roerende goederen van de vrouw aangebracht in het huwelijk of staande huwelijk verkregen, kunnen niet anders bewezen worden dan door authentieke akten of deugdelijke schriftelijke bescheiden ten genoegen van de rechter.

meerderjarigheid⁹⁵ en de uiterste wil.⁹⁶ Voor het Wetboek van Koophandel waren dezelfde bepalingen opgenomen als in het eerste ontwerp Wichers (La.A) met betrekking tot de voorschriften voor het houden van een dagboek en het waarmaken daarvan. Toegevoegd werd de erkenning van de Chinese verenigingen voor koophandel, kongsie's, als vennootschap van koophandel.

In de derde afdeling kregen de 'bepalingen van onderscheiden aard' een plaats. Het waren de bepalingen met betrekking tot de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement en surséance van betaling en de daarbij aangepaste straffen. De rechtsmacht van de Europese rechtbanken over Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen beperkte zich tot die bepalingen van de Europese wetgeving, zoals uitdrukkelijk vastgesteld in het ontwerpbesluit. De werking van het besluit beperkte zich niet tot Java en Madoera, maar strekte zich ook uit over die Buitenbezittingen waar een Europese rechtbank was gevestigd.

Afwijkend van alle overige bepalingen was Art. 26: 'Door de gedeeltelijke toepasselijkverklaring der Europese wetgeving op de Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen wordt geen inbreuk gemaakt op de bijzondere te hunnen aanzien bestaande of later uit te vaardigen verordeningen van politie, en andere waarbij hun bijzondere verplichtingen zijn of zullen worden opgelegd, noch ook op de bevoegdheid der Regering om aangaande het bezit of de verkrijging van de eigendom van vaste goederen door Chinezen en andere niet tot de Inlandse bevolking behorende personen, zodanige beperkende voorschriften vast te stellen, als bevonden zullen worden nodig of dienstig te zijn'.⁹⁷ Het verband tussen dit artikel en de overige voor de handel geschreven bepalingen leek er niet te zijn. Wat hadden bijvoorbeeld politieverordeningen of beperkende regelingen met betrekking tot het bezit en de verkrijging van de eigendom van vaste goederen door Chinezen, die te maken hadden met de publiekrechtelijke beperkingen in de rechtspositie van de Chinezen, met de belangen van de handel te maken? Deze bepaling was eveneens opmerkelijk, omdat Alting Mees in zijn uitvoerige memorie hier op geen enkele wijze melding van had gemaakt. Het zou verklaard kunnen worden wanneer wij een verband leggen tussen dit Art. 26 en de toen heersende opvattingen over Chinees landbezit en de behoefte om dat te beperken. Dan konden politieverordeningen, waarmee men de bewegings- en woonvrijheid van de Vreemde Oosterlingen kon beperken, instrumenten zijn om voor hen landbezit buiten de voor hen aangewezen wijken onaantrekkelijk of onmogelijk te maken. Met de verzekering van de belangen van de handel hadden dergelijke regelingen echter niets te maken. Wij komen hierop terug in Hoofdstuk III.

3.3 **Het ontwerp Brunsveld van Hulten**

Alting Mees was met zijn ontwerp veel verder gegaan dan Wichers in zijn eerste ontwerp. Niettemin kon hij met zijn pogingen om een zo volledig mogelijk ontwerp te maken, waarbij de samenhang tussen het BW en het WvK zoveel mogelijk kon worden behouden, en waarbij binnen die grenzen rekening werd gehouden met de gebruiken en wetten van de Vreemde Oosterlingen, de twijfel bij Duymaer van Twist niet wegnemen. Toen echter faillissementen onder grote Chinese handelaren opnieuw grote beroering brachten onder de Europeanen, en nadat mr. A. Merkus Willer voor de tweede maal en opnieuw vergeefs was aangezocht om van advies te dienen,⁹⁸ werd mr. P. Brunsveld van Hulten, raadsheer bij het

95. Vreemde Oosterlingen worden geacht meerderjarig te zijn zodra zij de ouderdom van 23 jaren hebben bereikt, of eerder in de echt zijn getreden.

96. Toepasselijkverklaring van de bepalingen omtrent de uiterste wil en de rechten en verplichtingen van erfgenamen maken geen inbreuk op de rechten die zij, als erfgenamen kunnen uitoefenen volgens hun wetten, gewoonten en instellingen. Beschikkingen bij uiterste wil zijn alleen mogelijk bij openbare akte.

97. Brief (geheim), Nota en Ontwerp van F. Alting Mees van 22 juni 1852 in V.17.07.1857-30.

98. A.S.-Merkus Willer 19.12.1852-3443, M. Willer-A.S. 28.12.1852 in V.17.07.1857-30.

Hooggerechtshof van Nederlands-Indië, bereid gevonden zich over het probleem te buigen. In zijn uitvoerige nota van 7 maart 1853 kwam Van Hulten niet met nieuwe uitgangs- of gezichtspunten. In tegenstelling tot Alting Mees was hij voor een enge toepassing van het Europese recht op de inheemse bevolking. Hij verwees naar een uitspraak van Wichers, waarin deze had gezegd ‘De wet moet als ’t ware een spiegel wezen die het beeld der maatschappij voor welke zij bestemd is in duidelijke trekken terugkaatst’.⁹⁹

Van Twist’s afwijzing van het ontwerp Alting Mees en de nieuwe opdracht aan Brunsveld van Hulten gaf aan dat hij meer voelde voor een enge toepassing van het Europese recht. Naar zijn mening moest bij de regeling worden uitgegaan van het beginsel van toepasselijk-verklaring van de Europese wetgeving alleen voorzover nodig op Arabieren, Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen, en voorlopig alleen op Java.¹⁰⁰ Als grondslag voor een nieuw ontwerp gaf Van Twist de voorkeur aan het laatste, meest beperkte, ontwerp Wichers (La.B) boven het eerste (La.A).¹⁰¹ Het ontwerp Brunsveld van Hulten was een weinig consistente verzameling van bepalingen, samengesteld uit bepalingen uit het laatste ontwerp Wichers (La.B) en zelf geformuleerde bepalingen die voor een deel niets met de handel te maken hadden.¹⁰²

3.4 Van Twist committeert zich aan het ontwerp van de Raad van Indië

De Raad van Indië, om advies gevraagd over de ontwerpen Alting Mees en Brunsveld van Hulten, meende dat, ondanks het spoedeisende karakter van de zaak, de raadpleging van het Hooggerechtshof hierover niet kon worden gemist. Niet alleen omdat het ontwerp van Brunsveld van Hulten afweek van de ontwerpen van Wichers, maar ook omdat bij Art. 9 van het Koninklijk Besluit van 16 mei 1846 no. 1 uitdrukkelijk was voorgeschreven dat de gouverneur-generaal, alvorens de daarvoor vatbare bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel op de Inlandse bevolking of een gedeelte daarvan toepasselijk te verklaren, daaromtrent gehouden was het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië te raadplegen. Bovendien achtte de Raad het zeer waarschijnlijk dat het Hooggerechtshof ten aanzien van de verschillende ter sprake gebrachte beginselen van staatkundige aard, aanvullende inlichtingen wilde hebben van de regering. Voor het geval de landvoogd niet zou besluiten het Hooggerechtshof om advies te vragen, dan was de Raad van Indië bereid alsnog van advies te dienen.¹⁰³

Van Twist wees verdere raadpleging van het Hooggerechtshof resoluut van de hand. Aan het voorschrift van Art. 9 K.B. van 16 mei 1846 was voldaan, schreef hij, het Hooggerechts-hof was geraadpleegd. Toen reeds waren allen gehoord die volgens de bestaande voorschriften gehoord moesten worden. En reeds na het advies van de Raad van 16 maart 1852 zou de gouverneur-generaal bevoegd zijn geweest om dadelijk te beschikken, hetzij overeenkomstig, hetzij in afwijking van het geadviseerde. Zijn twijfels hadden hem echter daarvan weerhouden en verwoordde hij in het volgende: ‘Ik achtte mij toen evenwel bezwaard om reeds dadelijk te beslissen, ik had de overtuiging niet dat het voorgestelde practisch uitvoerlijk

99. Nota B. van Hulten-Duymaer van Twist 07.03.1853 bij zijn brief 18.03.1853 in V.17.07.1857-30.

100. Zie de kladnota van Van Twist van maart 1852, zoals opgenomen in Van Kan 1927b:96-7.

101. A.S.-B. van Hulten 11.04.1853-879b in V.17.07.1857-30.

102. Concept ontwerp Brunsveld van Hulten 16.12.1853-1 in V.17.07.1857-30.

103. RvNI-GG 31.01.1854-4 in V.17.07.1857-30.

zou zijn, dat het niet tot grote botsingen zou geven, al stond het fraai op het papier. Hoezeer ik overtuigd was dat een beslissing noodzakelijk was, vooral met betrekking tot de oosterse vreemdelingen, en hoezeer ik minder bezwaar in zag om deze vreemdelingen, die zich in onze bezittingen komen vestigen, zoveel maar immer mogelijk onder onze wetten te doen leven, zo was ik echter zeer huiverig (en ik ben dit nog) om te ver te gaan met betrekking tot de eigenlijke inlandsche bevolking, die bij uitnemendheid aanspraak heeft op onze zorgen en onze bescherming. Waartoe deze mijn beduchtheid mij noopte zal de Raad uit de stukken bekend geworden zijn, ik behoef het hier niet te herinneren. Maar het concept van de heer Brunsveld van Hulten is het laatste resultaat geweest. Ook na ontvangst van dat concept zou ik evenals vroeger volkomen bevoegd zijn geweest om dadelijk te beschikken. Want allen waren gehoord, die over de zaak gehoord moesten worden. Maar ik stelde er prijs op vooraf nog het gevoelen van de Raad van Indië te kennen.’

Van Twist had duidelijk geen zin om het Hooggerechtshof te raadplegen. Mogelijk speelde naast zijn hieronder aangehaalde overwegingen ook mee, dat de laatste twee concepten afkomstig waren van de advocaat en procureur van het Hooggerechtshof (Alting Mees) en van een raadsheer van datzelfde hof (Brunsveld van Hulten). Het ontwerp Alting Mees ging in de ogen van Van Twist te ver, en ook in het ontwerp Brunsveld van Hulten kon hij zich niet vinden.

Van Twist vervolgde dat het hem niet ging om de vraag of raadpleging van het Hooggerechtshof noodzakelijk maar of het nuttig was. En dat laatste trok hij sterk in twijfel, gezien het standpunt van het Hof in het verleden en de samenstelling nu nog afgezien van de te verwachten vertraging. ‘Het is zeer verre af dat ik geringe waarde zou hechten aan het advies van het Hooggerechtshof, maar de vraag is of er in dit geval een voordeel zal worden verkregen, evenredig aan het verlies van tijd dat het zal vorderen? Het Hof bestaat uit een aantal van negen leden, waaronder er verscheidenen zijn die de zaak voor de eerste maal in behandeling zullen moeten nemen! En dan nog zal het Hof, meent de Raad, inlichtingen vragen ten aanzien van verschillende ter zake gebrachte beginselen van staatkundige aard! Wie weet waartoe dat vragen wederom aanleiding zal geven? Inderdaad, die weg inslaande, is het tijdstip niet te voorzien, waarop een beslissing mogelijk zal zijn. En het kan dan toch niet ontkend worden dat het hier geldt een onderwerp dat reeds te lang in behandeling is geweest en beslissing eist. Is er nu van ’s Hof’s advies te verwachten een voordeel opwevende tegen dit verlies van tijd? Ik geloof het niet. Het Hof heeft zich vroeger reeds verklaard. Het Hof zal dit concept bestrijden. Het Hof wenst een veel ruimere toepassing van de Europese wetgeving op Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen, dan in dit concept is voorgesteld.’ Grote bezwaren, vervolgde hij, zou hij hebben tegen elk ontwerp waarbij ontijdig aan de Inlandse bevolking de Europese wetgeving zou worden opgedrongen. In dit opzicht was veel meer te vrezen indien men te ver, in plaats van niet ver genoeg zou gaan. Waar het Duymaer van Twist werkelijk om ging was een ontwerp, afgestemd op de omstandigheden van dat ogenblik, dat de minste bezwaren zou opleveren met betrekking tot de punten, waarover voortdurend verschil van mening zou blijven bestaan. Hij wilde advies van de Raad zonder vooraf het Hooggerechtshof te horen.¹⁰⁴

Een andere reden waarom Van Twist geen behoefte had aan een nader advies van het Hooggerechtshof was, zei hij in dezelfde brief, ‘gelegen in de gelukkige samenstelling van

104. Van Twist-RvNI 07.02.1854-15 in V.17.07.1857-30.

de Raad van Indië die (het is zonder vleierij gezegd) alle elementen in zich bevat, zowel van theoretische en praktische rechtskennis, als in het algemeen van ervaring in Indische zaken, om over dit onderwerp een grondig advies uit te brengen'.¹⁰⁵ Wij laten in het midden of deze uitspraak vrij was van vleierij, maar met deze uitspraak had Van Twist zich gecommitteerd aan het advies van de Raad van Indië. Er waren geen adviseurs meer over, de weg naar het Hooggerechtshof had hij zelf afgesloten, hij had zijn hoop gevestigd op de Raad van Indië.

3.5 Van Twist en de Raad van Indië

Bij zijn aantreden bleek het Van Twist, die geen koloniale ervaring had¹⁰⁶ (hij was nooit in Nederlands-Indië geweest), dat het hem ontbrak aan een betrouwbare en kundige ambtenarenstaf. Velen achtte hij onbekwaam en niet voor hun taak berekend. Van Twist weet deze situatie aan de slaafse toepassing van het anciënniteitbeginsel. In 1852 bepaalde hij dat voortaan andere grondslagen moesten worden gevolgd. Er zou eerst gelet worden op geschiktheid en pas daarna op anciënniteit. Met die geschiktheid doelde hij ook op karaktereigenschappen, die achting en eerbied voor het bestuur zouden weten in te boezemen.¹⁰⁷

De samenwerking tussen Van Twist en de Raad van Indië zou volgens zijn biograaf J. Zwart zeer moeilijk zijn verlopen. Direct na zijn aantreden schreef Van Twist de Raad aan om haar werkwijze te hervormen. De ingeslopen gewoonte om individuele adviezen te geven was tegen de voorschriften en hij was van mening dat het advies van de Raad aan de landvoogd een collectief advies moest zijn en niet van de leden afzonderlijk. Hierdoor zou de Raad wel meer moeten vergaderen. Alleen in heel bijzondere gevallen zou de Raad van Indië gepresideerd worden door de gouverneur-generaal. De laatste moest niet mee discussieren, maar beslissen na de Raad te hebben gehoord.

Al spoedig bleek hem ook dat er een aanzienlijke achterstand in de werkzaamheden van de Raad was ontstaan. Hiervoor werd de vroegere Algemene Secretaris mr. C. Visscher, daarna tot lid van de Raad van Indië benoemd, verantwoordelijk gehouden. Visscher werkte wel accuraat, maar zeer traag, en zou veel stukken, waaronder in Van Twist's ogen belangrijke, lang onder zich houden. Het zou in 1852, 1854 en 1855 tot herhaalde aanmaningen aan de Raad leiden, waarop de raadsleden De Kock en De Perez zich genoodzaakt zagen te verklaren dat zij hieraan geen schuld hadden. Visscher vertrok 'eindelijk' in 1856, maar tot het eind van zijn bestuur moest Van Twist tot zijn grote ergernis met hem samenwerken.¹⁰⁸

De Raad van Indië die Van Twist bij zijn aantreden aantrof, miste, vond hij, alle zedelijke en verstandelijke eigenschappen om ontzag in te boezemen. Het is mogelijk dat de samenstelling van de Raad in 1853-1855, de jaren die cruciaal waren voor de ontwerpregeling van de handel van de Raad van Indië, dermate gewijzigd was dat Van Twist zijn mening radicaal herzag. Wij verwijzen hiervoor naar zijn lovende woorden over de Raad in zijn brief van 7 februari 1854.

105. Van Twist-RvNI 07.02.1854-15 in V.17.07.1857-30.

106. Zwart 1939:70.

107. Zwart 1939:80-2.

108. Zwart 1939:82-4.

Pas in maart 1855 kwam het advies van de Raad van Indië over de ontwerpen Alting Mees en Brunsveld van Hulten.¹⁰⁹ De Raad¹¹⁰ schreef thans op de meest volledige wijze te willen adviseren over de regeling voor de handel. Uitgangspunt daarbij was de veronderstelling dat het in de bedoeling van de gouverneur-generaal lag dat de Raad zich eerst zou uitspreken over het ontwerp Brunsveld van Hulten en bij verwerping van dat concept met een eigen voorstel tot regeling van het onderwerp zou komen. Op deze wijze meende de Raad het verzoek van de landvoogd om een grondig advies te moeten opvatten. Dat laatste, een grondig advies, had Van Twist gevraagd, maar niet expliciet om een eigen ontwerp, zoals hij dat wel had gedaan bij Alting Mees en Brunsveld van Hulten. We laten in het midden of deze interpretatie van de woorden van de gouverneur-generaal al dan niet juist was, of dat de Raad de gelegenheid aangreep om met een eigen voorstel te komen, waartoe die overigens bevoegd was.¹¹¹ Duidelijk was echter dat een ontwerp van de Raad van Indië van veel zwaarder gewicht was dan van iemand die 'buiten' de regering stond. Tegen een dergelijk concept kon de landvoogd immers niet zonder motivering in gaan. De weg naar een advies van het Hooggerechtshof was afgesloten nu Van Twist zelf had verklaard dat nutteloos te achten. De voorraad adviseurs leek uitgeput. Een ontwerp van de Raad van Indië plaatste Van Twist in feite in een situatie waarbij hem slechts twee dingen restten: op de lange baan schuiven, wat gezien het 'spoedeisende' karakter van het onderwerp aan grenzen gebonden was of uitvoeren, na eventuele wijzigingen, die Van Twist zou moeten motiveren.

Het concept van Brunsveld van Hulten werd na uitvoerige analyse door de Raad ontraden van vaststelling 'omdat hetzelfde behalve zijn onregelmatige vorm, onbestemd is van inhoud en strekking, onvoldoende om te beantwoorden aan 's Konings bedoeling uitgedrukt in Art. 7 K.B. van 16 mei 1846 no. 1, en ongeschikt om de behoeften van onze tijden te bevredigen'.

Nu de Raad het concept van Brunsveld van Hulten had verworpen, had het de zelfgekozen taak om met een eigen ontwerp te komen. De Raad begon met te verwijzen naar zijn gevestigde mening in zijn advies betreffende de beperking van het landbezit der Chinezen van 23 december 1853 no. 5.¹¹²

Een effectieve beperking van dat landbezit was volgens de Raad slechts mogelijk bij een algemene wet. Voor dat doel stelde hij voor de Chinezen te onttrekken aan de gelijkstelling met de inheemse bevolking en daarmee aan de vrijheid van landbezit, en hen gelijk te stellen met de Europeanen. Door die gelijkstelling met Europeanen zouden zij, behalve onderworpen te zijn aan de voor westerse vreemdelingen geldende beperkende bepalingen betreffende landbezit, ook onder de Europese wetgeving en onder de rechtsmacht van de Europese rechtbanken vallen. Hiermee zou tegelijkertijd de door de Europese handelsstand verlangde rechtszekerheid verkregen kunnen worden.¹¹³ Van Twist wees dit voorstel af omdat de Raad voor die beperking van het landbezit van

109. Het ontwerp Alting Mees was van juni 1852, dat van Brunsveld van Hulten van maart 1853, beide in V.17.07.1857-30.

110. In 1855 was de samenstelling van de RvNI a.v.: J.P.C. Ruloffs, vice-president, leden P.J.B. de Perez, mr. C. Visscher, A.H.W. baron de Kock.

111. Art. 11, 2de RR 1836: 'Het zal voorts aan den Vice-President en elk der leden van den Raad, individueel vrijstaan, om eigener beweging aan den gouverneur-generaal al zulke voorstellen te doen, als dezelve nuttig en wenschelijk achten voor des Konings dienst'.

112. In V.17.03.1854-8 en tevens in Van Kan 1927b:89-95.

113. RvNI-GG 23.12.1853-4 in V.17.03.1854-8.

een beginsel was uitgegaan dat tegengesteld was aan dat in Art. 97 conceptwet op het beleid der regering.¹¹⁴ Van dat laatste beginsel mocht aangenomen worden dat het de zienswijze van het opperbestuur uitdrukte. Hij gaf de voorkeur aan een regeling waartoe hij bevoegd was krachtens Art. 7 K.B. van 16 mei 1846 no. 1.¹¹⁵

Bij de ontwerpregeling voor de handel hield de Raad vast aan de mening dat het Europese burgerlijk- en handelsrecht niet toepasselijk hoefde te worden verklaard op de inheemse bevolking, van wie nog niet was gebleken dat zij daaraan behoefte had. Wat de Vreemde Oosterlingen betrof volgde de Raad de landvoogd in diens opmerking dat in elk geval die gedeelten van het burgerlijk- en handelsrecht, die niet op de Vreemde Oosterlingen toepasselijk zouden worden verklaard, moesten worden beschreven. Deze uitzonderingen op de toepasselijkverklaring zouden zich echter tot de volstrekt noodzakelijke moeten beperken. Dit betekende een zo ruim mogelijke toepassing van het Europese recht. De werking van het besluit zou zich moeten beperken tot Java en Madoera, in afwachting van de uitkomsten van een bijzonder onderzoek naar de rechtsbedeling in de Buitenbezittingen.¹¹⁶

Het verzoek van de Bataviase kooplieden om Vreemde Oosterlingen, net als Europeanen te verplichten, hun vertrek bekend te maken in een officieel nieuwsblad, wees de Raad af omdat die bepaling er een was van algemene orde en vreemd was aan de burgerlijke- en handelswetgeving. Bovendien dienden partijen zelf de waakzaamheid op te brengen voor hun eigen belangen; de middelen daartoe waren immers in de wet aanwezig. Verder kwam de Raad terug op zijn advies om de toepasselijke wetboeken in de Javaanse en Maleise talen te vertalen. Een vertaling van het besluit van toepasselijkverklaring zou volstaan. Als datum van inwerking reding stelde de Raad 1 januari 1856 voor.¹¹⁷

Van Twist had geen overwegende bedenkingen tegen dit ontwerp, dat later aan mr. C. Vischer werd toegeschreven.¹¹⁸ Zijn aandacht ging voornamelijk uit naar de inheemse bevolking, die tot zijn geruststelling buiten deze regeling viel. Hem was tot dusver niet gebleken dat er bij die bevolking, in tegenstelling tot de Vreemde Oosterlingen, behoefte bestond aan toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving. De ondervinding had aangetoond dat toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de Vreemde Oosterlingen niet zozeer een behoefte was maar een noodzaak. Zo snel mogelijk wilde hij de regeling afkondigen 'althans voor 1 Mei'.¹¹⁹ Maar een aantal bezwaren, ingebracht door de nieuwe algemeen secretaris tegen het ontwerp, leidde tot uitstel. Het betroffen kleine punten, die deze, ondanks de grote spoed die de publicatie vereiste, en de onmogelijkheid om het zo veelomvattende onderwerp nauwkeurig na te gaan, meende toch naar voren te moeten brengen.¹²⁰

114. We zijn dan aan de vooravond van de vaststelling van het Regeringsreglement van 1854. Art. 97 conceptwet zou het latere Art. 109 RR van 1854 worden, waarbij de bevolkingsindeling in Europeanen en Inlanders in het Regeringsreglement, de 'grondwet' van Nederlands-Indië, zou worden verankerd, en waarbij Chinezen met Inlanders waren gelijkgesteld.

115. Van Twist-MvK G.F. Pahud 11.01.1854-22/1 in V.17.03.1854-8; ook in Van Kan 1927b:97-8.

116. RvNI-GG 23.03.1855-1 in V.17.07.1857-30, ondertekend door vice-president Ruloffs.

117. RvNI-GG 23.03.1855-1 in V.17.07.1857-30.

118. Zie het 'Adres inzake de boekhouding van Vreemde Oosterlingen' van de Nederlandse handel in *IG* derde jaargang deel 2, 1881:950.

119. Nota Van Twist 10.04.1855 in Van Kan 1927b:98-100, niet aanwezig in V.17.07.1857-30.

120. Van Twist-RvNI 17.04.1855-99, nota A.S. A. Loudon 12.04.1855 in V.17.07.1857-30. De A.S. merkte op dat, gezien de grote haast waarmee de publicatie moest worden opgesteld, het voor hem onmoge-

Pas toen een half jaar later, op 30 oktober 1855, de handel opnieuw van zich liet horen en opnieuw vroeg om toepasselijkverklaring van de Europese burgerlijke- en handelswetgeving op de Vreemde Oosterlingen, kwam de Raad van Indië met zijn advies en zijn op kleine punten gewijzigde ontwerp.¹²¹ Bij gouvernementsbesluit van 8 december 1855, St. no. 79, werd dit ontwerp vastgesteld en afgekondigd, de datum van inwerkingtreding was vastgesteld op 1 maart 1856. De werking was beperkt tot Java en Madoera.¹²²

3.6 De regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79

Het hoofddoel bij de ontwerpen van Wichers was ‘geen andere dan de verzekering van de belangen der Europese bevolking in derzelver noodzakelijk en belangrijk handelsverkeer met de vreemde oosterse bevolking dezer gewesten’.¹²³ In de ontwerpen van Alting Mees en Brunsveld van Hulten was het hoofddoel ‘de verzekering der belangen van de Europese bevolking in het noodzakelijk en belangrijk handelsverkeer met de Vreemde Oosterlingen’. In de aanhef van St. 1855 no. 79 stond het doel als volgt geformuleerd: ‘In aanmerking nemende, dat overtuigend is gebleken de dringende noodzakelijkheid, voornamelijk ook in het belang van den handel, om de Europese wetgeving, voor zoo ver die thans daarvoor vatbaar is, van toepassing te verklaren op de met de Inlandsche gelijkgestelde bevolking (Vreemde Oosterlingen)’. De woorden ‘voornamelijk ook in het belang van de handel’ wekken de indruk dat er naast het belang van de handel ook een of meer andere belangen gediend moesten worden met de toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de Vreemde Oosterlingen.

Toepasselijk werden verklaard in Hoofdstuk I:

I. Het Burgerlijk Wetboek voor Nederlands-Indië, met uitzonderingen op het terrein van het personen-, familie- en erfrecht. Van Boek 1 BW werden slechts de Titels I en III omtrent de burgerlijke rechten en woonplaats en domicilie van toepassing verklaard. De overige titels, het personen- en familierecht betreffende, waren uitgezonderd van toepassing, te weten: de titels omtrent de akten van de Burgerlijke Stand, het huwelijk, de rechten en verplichtingen der echtgenoten, de wettelijke gemeenschap van goederen, de huwelijkse voorwaarden, de scheiding der goederen, de ontbinding van het huwelijk, de scheiding van tafel en bed, het vaderschap en de afstamming der kinderen, bloedverwantschap en zwagerschap, de vaderlijke macht, de minderjarigheid en voogdij. Vreemde Oosterlingen werden geacht minderjarig te zijn zolang zij de volle ouderdom van 23 jaar niet hadden bereikt en niet vroeger in de echt waren getreden.

Wat het erfrecht betrof werd van toepasselijkverklaring uitgezonderd Boek 2 BW Titel XII omtrent ‘de erfopvolging bij versterf’.¹²⁴

lijk was het ‘geheel, zo veelomvattende onderwerp met nauwgezetheid na te gaan’. Hij hield het bij een ‘oppervlakkige lezing’. Deze bezwaren leidden tot een redactionele wijziging, inhoudende dat alleen Inlanders uit de Buitenbezittingen die zich buiten hun gebied naar Java en Madoera begaven gerekend werden tot de Vreemde Oosterlingen; Advies RvNI 16.11.1855-11 in V.17.07.1857-30.

121. Rekest van de handel 30.10.1855; advies RvNI 16.11.1855-11, ondertekend door vice-president Ruloffs in V.17.07.1857-30.

122. Extract uit het register van besluiten van de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië van 8.12.1855-12 in V.17.07.1857-30.

123. K.B. van 05.12.1846-1.

124. Titel XIII Boek 2 BW (Van uitersten willen), dat met Titel XII in direct verband stond, werd echter, zonder dat hiernaar werd verwezen, wel van toepassing verklaard. Zie hierover Hoofdstuk III.

- II. Het Wetboek van Koophandel, met uitzonderingen, onder andere betreffende de verplichting om brieven te bewaren en afschriften te bewaren, de verplichting tot het jaarlijks opmaken, registreren en opmaken van een staat en balans;
- III. Bepalingen betreffende de misdrijven, begaan ter gelegenheid van faillissement en bij kennelijk onvermogen; mitsgaders bij surséance van betaling in Nederlands-Indië.
- IV. De bepalingen omtrent de invoering van en den overgang tot de nieuwe wetgeving, voor zoo-veel betreft de toepasselijk verklaarde Europese wetgeving;
- V. De bepalingen, omtrent de staat van kennelijk onvermogen, voorkomende in den VIIden Titel van het IIIde Boek van het reglement op de burgerlijke rechtsvordering voor de Raden van Justitie en het Hoogerechtshof van Nederlands-Indië; met inachtneming evenwel van de bepalingen, vervat in de volgende artikelen.

Hoofdstuk II regelde enige met de in Hoofdstuk I omschreven toepasselijkverklaring in verband staande onderwerpen, zoals:

- De uitsluiting van gemeenschap van goederen bij huwelijk. De eigendom van aan de vrouw toebehorende goederen ten huwelijk aangebracht of staande huwelijk verkregen, kan niet anders bewezen worden dan door een authentieke acte (vóór of bij huwelijk verleden) of door een notariële beschrijving. De winsten aan de vrouw staande huwelijk uit haar eigen zaken of uit eigen handel aangekomen, kunnen niet anders bewezen worden dan door deugdelijke schriftelijke bewijzen. Al het overige wordt geacht toe te behoren aan de man;
- Volledig bewijs levert een onderhands geschrift slechts op, indien het voorzien is van de verklaring van een notaris of een andere daartoe door de gouverneur-generaal gemachtigde ambtenaar, dat deze de ondertekenaar kent en bekend is met de akte enzovoorts;
- Over het niet regelmatig houden van het dagboek door de koopman;
- Erkenning van de kongsie bij Chinezen, een vereniging tot het uitoefenen van daden van koophandel en regeling van de rechten en verplichtingen;
- De straffen met betrekking tot de misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling en tegen het niet of niet behoorlijk houden van koopmansdagboeken door Vreemde Oosterlingen worden niet toegepast, wanneer ten genoeye van de rechter blijkt, dat deze nalatigheid, onnauwkeurigheid of onvolledigheid het gevolg is van onbedrevenheid.

Hoofdstuk III handelde 'Over de vorm der regtspleging'

- Vreemde Oosterlingen zijn in burgerlijke- en handelszaken onderworpen aan de rechtsmacht van de Europese rechtbanken, voor zoveel de rechtsvorderingen gegrond zijn op de op hen toepasselijk verklaarde Europese wetgeving;
- Ter zake van misdrijven, begaan ter gelegenheid van faillissement en bij kennelijk onvermogen en surséance van betaling in Nederlands-Indië, staan zij, evenals voor andere misdrijven, terecht voor de bevoegde Inlandse rechter.

Hoofdstuk IV bevatte enkele algemene bepalingen

- Naast de met de Inlanders gelijkgestelde bevolking worden ook onder Vreemde Oosterlingen gerangschikt alle Inlanders, die zich buiten het gewest vanwaar zij oorspronkelijk afkomstig zijn, ophouden, buiten de leiding van de plaatselijke hoofden der inheemse bevolking, en zonder zich met haar te hebben vermengd;
- Met betrekking tot de onderwerpen van burgerlijk- en handelsrecht, waaraan de Vreemde Oosterlingen niet aan de Europese wetgeving zijn onderworpen, worden op hen toegepast de voor hen thans bestaande verordeningen, godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, voorzover die niet in strijd zijn met algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid.

Met de vaststelling en invoering van St. 1855 no. 79, een ontwerp van de Raad van Indië (na de ontwerpen Wichers, het ontwerp Alting Mees en het ontwerp Brunsveld van Hulten), was voor het overgrote deel tegemoet gekomen aan de wensen van de handel. Nagenoeg alle gezichtspunten en bezwaren die in de voorgaande ontwerpen aan de orde waren gekomen hadden in het ontwerp een plaats gekregen.

St. 1855 no. 79 was alleen van toepassing op de Vreemde Oosterlingen. Het staatsblad beheerste de handelsbetrekkingen tussen Europeanen en Vreemde Oosterlingen en tussen Vreemde Oosterlingen onderling. De inheemse bevolking viel buiten de werking van het staatsblad, omdat handelscontacten van de Europese handel met hen minimaal waren. Het gehele Wetboek van Koophandel was op een kleine uitzondering na van toepassing verklaard. Van het Burgerlijk Wetboek was vrijwel het gehele Europese personen-, familie- en erfrecht van toepassing uitgezonderd. Voor een regeling voor de handel werd de toepasselijke verklaring van het Europese familie- en erfrecht niet nodig geacht. Het zou, vreesde men, leiden tot inbreuk op de interne huishouding van de Vreemde Oosterlingen. Bovendien zou het eeuwenoude beginsel van onthouding ten aanzien van de wetten, instellingen en gewoonten van de oosterse bevolkingsgroepen hiermee worden aangetast. In strijd met dit beleid van onthouding werd een deel van het Europese erfrecht, Titel XIII van Boek 2 BW ‘Van uitersten willen’ van toepassing verklaard.¹²⁵

3.7 De werking van St. 1855 no. 79

Over de werking van de vanaf 1 maart 1856 geldende ordonnantie van 8 december 1855 (St. 1855 no. 79) en de problemen die zich reeds in die korte tijd – driekwart jaar – voordeden, werd in het Koloniaal Verslag over 1856 door de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof, mr. A.J. Swart melding gemaakt. Ging het in dit verslag over de werking van de in 1848 ingevoerde nieuwe wetgeving voor Nederlands-Indië slechts deels over de gevolgen van de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79, het volgende verslag dat drie jaar later verscheen¹²⁶ handelde vrijwel uitsluitend en uitvoeriger over de al eerder genoemde problemen die de ordonnantie van 8 december 1855 (St. no. 79) tot gevolg had.

De procureur-generaal merkte op dat in tegenstelling tot het gunstige oordeel dat hij had over de werking van de nieuwe wetgeving in het algemeen, hij datzelfde gunstige oordeel niet durfde uit te spreken over de ordonnantie van 8 december 1855 (St. no. 79). Of de voordelen, daarmee beoogd en gedeeltelijk verkregen, wel opwogen tegen de vele daaruit voortvloeiende moeilijkheden, waagde hij te betwijfelen. Hij verwachtte pas van een gunstig resultaat te kunnen spreken wanneer de voorschriften van de ordonnantie aangevuld en verbeterd zouden zijn en de organieke bepalingen betreffende het rechtswezen in Java en Madura, waaronder een vermeerdering van het personeel van de Raden van Justitie op Java, daarmee in overeenstemming zouden zijn gebracht.¹²⁷

125. In Hoofdstuk I, Art. 1 onder o van St. 1855 no. 79 werd alleen de erfopvolging bij versterf, Boek 2 Titel XII van toepassing uitgezonderd; zie hiervoor ook Hoofdstuk III over het erfrecht der Chinezen.

126. Over de tussenliggende twee jaren werd geen verslag hierover gezonden aan het Opperbestuur; zie KV 1859: Verslag van het beheer en den staat der Oost-Indische bezittingen over 1859, Bijlage E no. 7:30.

127. Verslag van het beheer en den staat der Koloniën over 1856 (Zitting 1858-1859, LXV), Bijlage B no. 4, Verslag van de PG bij het HGH van NI over de werking der in 1848 ingevoerde nieuwe wetgeving voor Nederlandsch-Indië, A.J. Swart:4-6.

KV 1859: Verslag van het beheer en den staat der Oost-Indische bezittingen over 1859 (Zitting 1861-1862),



Zitting van de landraad, de Inlandse rechtbank, 1867. De landraad werd voorgezeten door resident P. W.A. van Spall. Aan zijn rechterhand de regent van Pati, Raden Adipati Arya Candra Adinegara, vervolgens een onbekend lid van de rechtbank en naast hem de kapitein-Chinees Oei Hotam. Aan de linkerkant van de resident de schrijver H.D. Wiggers, vervolgens een ander onbekend lid en tenslotte Haji Minhat, de penghulu of Islamitische rechter van de belangrijkste moskee in het gebied. *Woodbury & Page, Photographers Java*, Steven Waclin, KITLV Press Leiden, 1994.

3.7.1 *Problemen bij de rechterlijke macht en de gevolgen van vormvoorschriften*

De problemen voortvloeiend uit de ordonnantie beoordeelde het gouvernement vanuit de gevolgen voor het ambtelijk en rechterlijk apparaat. De moeilijkheden die Vreemde Oosterlingen ondervonden na de inwerkingtreding van St. 1855 no. 79 hielden in de eerste plaats verband met de bereikbaarheid en de deskundigheid van de bevoegde rechter en de gevolgen die uit de vormvereisten bij de Europese rechtspleging voor hen voortvloeiden.

In de residenties waar de Raden van Justitie gevestigd waren toonden de Vreemde Oosterlingen zich vooral ontevreden over de hoge kosten van de Europese rechtspleging. Voor hen, die op grote afstand van de Raad van Justitie woonden, leverden die afstand en de vormvoorschriften dermate grote problemen op dat hun vaak geen andere keus overbleef dan af te zien van hun recht. De kosten van verre en kostbare reizen, die soms gepaard gingen met de opoffering van andere belangen, stonden niet in verhouding tot de kleine vorderingen of gingen die zelfs te boven. Bovendien waren belanghebbenden meestal niet in staat hun belangen en rechten duidelijk op schrift te stellen en waren zij in hun woon-

Bijlage E no. 7, Verslag omtrent de werking der nieuwe wetgeving in Nederlandsch-Indië over de jaren 1857 en 1858, door de PG bij het HGH, A.J. Swart:30-3.

plaats verstoken van enige rechtskundige bijstand. Vooral de kleinhandel leed onder deze stand van zaken. Voor deze situatie, het grote verschil tussen stad en binnenland, werd reeds in 1847 gewaarschuwd door de resident van Cheribon in zijn advies aan staatsraad Wichers.¹²⁸ Om hieraan tegemoet te komen stelde de procureur-generaal in zijn verslag over 1856 voor om de rechtsmacht van de resident, alleen rechtsprekende in burgerlijke zaken, over vorderingen tegen Vreemde Oosterlingen tot *f.* 200 uit te breiden tot *f.* 500. Een dergelijke rechtspraak door administratieve ambtenaren, hoe gebrekkig ook, zou in zijn ogen de voorkeur verdienen boven in het geheel geen rechtspleging.¹²⁹ Een beslissing van het Hoog-gerechtshof echter dat ook vorderingen beneden de *f.* 200, door Vreemde Oosterlingen tegen Europeanen ingesteld, tot de kennisneming van de Raad van Justitie behoorden, maakte de zaken voor de Vreemde Oosterlingen nog moeilijker.¹³⁰ Met de door de procureur-generaal voorgestelde maatregel zou de kloof in de rechtspleging tussen Europeanen en Vreemde Oosterlingen groter worden en in het nadeel van de Vreemde Oosterlingen zijn. Er was duidelijk behoefte aan een rechter, anders dan de rechtsprekende administratieve ambtenaar, die zitting zou houden op die plaatsen waar geen Raad van Justitie, maar wel een groot aantal Vreemde Oosterlingen gevestigd was.

Verder signaleerde Swart dat de toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de Vreemde Oosterlingen, gevoegd bij het steeds toenemend aantal Europeanen en de belangrijke uitbreiding van handel, landbouw en nijverheid in de laatste jaren ook een zware druk op de Raden van Justitie had gelegd. Door de buitengewoon grote toename van werkzaamheden leek een vermeerdering van het personeel van de Raden van Justitie op Java onvermijdelijk.¹³¹

3.7.2 *Het faillissement*

Bij rechtsgedingen in faillissementszaken oordeelde de procureur-generaal, dat de rechtspraak voor de Inlandse rechter de Landraad, niet bleek te voldoen. Deze rechtsgedingen waren vaak dermate ingewikkeld dat de eenvoudige en weinige vormvoorschriften van rechtspleging, die voorgeschreven waren voor de Inlandse rechtbanken, niet berekend waren voor een behoorlijke afdoening. Door de behandeling door de partijen zelf of door onbekwame zaakwaarnemers nam bovendien de verwarring voor een in zulke zaken onervaren rechter alleen maar toe. Deze gebrekkige rechtspleging zou tot veel misbruiken en fraudes hebben geleid. Europese kooplieden zagen in deze bevoegdheid van de Inlandse rechtbank niet alleen een ongelijkheid voor de wet, ook zouden te kwader trouw handelende kooplieden hierdoor straffeloos hun gang kunnen gaan.

Deze veronderstelde kwade trouw zou volgens de Wees- en Boedelkamer te Soerabaia ook blijken uit het ruime gebruik dat Vreemde Oosterlingen maakten van de bepalingen van het 3de Boek Wetboek van Koophandel 'Van voorzieningen in geval van onvermogen van kooplieden', en uit het feit dat hun failliete boedels vrijwel geen roerende goederen en alleen dubieuze schulden en zwaar belaste onroerende goederen bevatten. Tegen deze 'kwade trouw' kon echter niets uitgericht worden, aangezien de bewijzen daarvoor ontbraken. Dit

128. RsdT Cheribon T. Ament-Wichers 06.08.1848-1681 in V. 17.07.1857-30.

129. KV 1856:5.

130. KV 1859:30.

131. KV 1856:5, KV 1859:31.

werd geweten aan de handelsboeken, waaruit die bewijzen geput zouden moeten worden, en die hetzij als gevolg van onkunde hetzij opzettelijk in een verwarde staat zouden zijn gehouden.¹³²

Op de vraag of de curatele van failliete boedels van Vreemde Oosterlingen aan de Weesdan wel aan de Boedelkamers moest worden opgedragen,¹³³ besliste de Raad van Justitie te Batavia dat deze taak in die stad diende te worden opgedragen aan de Weeskamer (alleen in Batavia vormden de Weeskamer en het College van Boedelmeesteren twee geheel afgescheiden colleges). De Weeskamer¹³⁴ bleek problemen te hebben met de behandeling van in staat van faillissement verkerende Chinese boedels. Het college had namelijk geen Chinese leden en de vertaling van de boeken door een deskundige bracht grote kosten met zich mee. Aan de Weeskamer te Batavia werd bij gouvernementsbesluit van 24 augustus 1858 no. 44 een Chinees lid toegevoegd. Verder beklagden Wees- en Boedelkamers zich over de aanzienlijke kosten, vooral in kleine boedels van minderjarigen en gefailleerden, voor verzoekschriften, die zij volgens de wet aan de rechter moesten richten.¹³⁵

4. AANVULLENDE REGELINGEN NA 1855

4.1 1865: vrijwel volledige toepassing van het Wetboek van Koophandel

In 1862 kwam een rekest van een veertigtal Bataviase kooplieden en handelshuizen. Hun klachten richtten zich op drie onderwerpen die alle betrekking hadden op de vele faillissementen onder de Vreemde Oosterlingen, voornamelijk Chinezen. De veelvuldig voorkomende faillissementen werden toegeschreven aan de kwade trouw van de Chinese handelaren die van de wet en van het vertrouwen van de Europese handel gebruik dan wel misbruik zouden hebben gemaakt om het faillissement aan te wenden als een middel om zich aan hun verplichtingen te onttrekken. Zij en andere oosterse kooplieden konden onder het gebruikelijke kredietsysteem met het kapitaal van hun kredietverstrekkers werken zonder zelf over enige middelen te beschikken. Ging het hun goed, dan trokken zij zich uit hun zaken terug. Was het tegenovergestelde het geval en konden zij niet aan hun verplichtingen voldoen, dan zouden zij ervoor gezorgd hebben dat, bij controle, niemand wijs kon worden uit hun gebrekkige boekhouding en nog minder kon nagaan of hun handelwijze de toets der eerlijkheid kon doorstaan. Hiertegen, en om te voorkomen dat de debiteur, getuige de recente voorbeelden van failliete Europeanen en Chinezen, met het grootste gemak en ongehinderd, de kolonie kon verlaten – op volkomen wettige wijze overigens, namelijk voorzien van een pas – moesten maatregelen komen. Er moest een betere controle komen op de Vreemde Oosterlingen en meer bemoeienis van de handel bij de afwikkeling van failliete boedels.

Betere controle op de soliditeit en betrouwbaarheid van de Vreemde Oosterlingen zou, volgens het rekest, bereikt kunnen worden door een verplichte registratie bij het residentiekantoor van de naam

132. KV 1859:32.

133. KV 1856:5-6, KV 1859:31.

134. De Weeskamer was echter ook vroeger steeds belast geweest met het sequestraat, dat failliete boedels vereffende.

135. KV 1856:5-6, KV 1859:31.

van de oosterse handelaar en de kongsie¹³⁶ waaronder hij wilde handeldrijven, onder overlegging van het contract tot bewijs der vennootschap. De Europese handelshuizen vonden dit zeer wenselijk omdat zij, in tegenstelling tot eerdere jaren, steeds meer te maken kregen met hen onbekende nieuwe kleinhandelaren.

Betere controle van de boekhouding zou bereikt kunnen worden door intrekking van het bepaalde bij St. 1855 no. 79, Hoofdstuk I, Art. 1 sub no. II, waardoor de van toepassing uitgezonderde Artt. 7 en 8 Wetboek van Koophandel – respectievelijk omtrent de verplichting om de ontvangen brieven te bewaren, van de verzonden brieven een kopie aan te houden en jaarlijks een staat en balans op te maken en te registreren – toepasselijk zou worden op alle Vreemde Oosterlingen. Deze vrijstellingen zouden, volgens het rekest, er toe geleid hebben dat menig Chinese handelaar, die gerechtigd in staat van faillissement was verklaard, straffeloos en zonder zorgen kon rondlopen, nadat hij blijkbaar een groot deel van zijn baten had verduisterd. De door de handelsinstellingen gevraagde administratieve en boekhoudkundige verplichtingen zouden een Chinese koopman niet vreemd zijn. Daarnaast vonden zij het raadzaam hem te verplichten de balans te maken of te vertalen in het Maleis met Latijnse letters. De in de eigen taal gehouden boeken zouden kunnen worden nagekeken door een tolk voor de Chinese taal.

Tot slot was bij de liquidatie van failliete boedels het grote en enige struikelblok de werkwijze van de Weeskamer, aan wie, naast haar andere werkzaamheden¹³⁷ de curatele van failliete boedels was opgedragen. Door haar samenstelling ontbrak het de Kamer geheel aan de nodige praktische kennis van alles wat met handelszaken te maken had. Haar werkwijze zou slap, traag en onvoldoende zijn. Bijna alle failliete boedels die reeds jaren aan de Weeskamer ter liquidatie waren opgedragen, waren onafgedaan gebleven, met uitzondering van die welke via een akkoord of minnelijke schikking tot liquidatie waren gekomen. Tot een dergelijke onderhandse regeling hadden crediteuren steeds meer hun toevlucht genomen. Algehele uitsluiting van de Weeskamers van de curatele van failliete boedels was volgens de handel het enige en radicale middel tot verbetering in de tegenwoordige toestand. In haar plaats zou de curatele van alle failliete boedels van Chinese, Arabische en andere oosterse handelaren moeten worden opgedragen aan een of meer curatoren, bij voorkeur gekozen uit de schuldeisers. Deze curatoren zouden bekleed moeten worden met dezelfde bevoegdheid en macht zoals die in het Wetboek van Koophandel aan de Weeskamers waren toegekend. De taak van de Weeskamer, aldus het rekest, zou wellicht beperkt moeten worden tot het in bewaring nemen van alle goederen en waarden uit failliete boedels.

Geen klacht werd er door de handel geuit over de rechtsgedingen bij faillissementen voor de Landraad, een probleem dat wel door de procureur-generaal naar voren werd gebracht in zijn verslagen over 1856 en 1859.

Door de drie Raden van Justitie op Java, de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof, het Hooggerechtshof en de Raad van Indië werd het voorstel tot registratie van oosterse handelaren op het residentiekantoor afgewezen. Dusdanige registratie zou geen meerdere waarborgen van soliditeit geven. Ook vonden zij dat niet van de politie verwacht kon worden dat zij, alvorens tot de verlangde registratie over te gaan, zich zou moeten overtuigen van de al of niet gegoedheid van degenen die zich aanmeldden. Het behoorde niet tot haar taken om de onvoorzichtige handelaar te behoeden voor het sluiten van overeenkom-

136. Een kongsie, beheer ('sie') van het gemeenschappelijk bezit of de algemene zaak ('kong'), is een Chinese handelsvereniging of handelsvennootschap. Er zijn twee vormen van kongsie's die in karakter het meest overeenkomen met de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap; zie Vleming 1925:56-7.

137. De werkzaamheden van de Weeskamer betroffen voogdij, curatele en beheer van onbeheerde nalatenschappen.

sten met onvermogenen. Al werd er herhaaldelijk geklaagd over de faillissementen die zich in de laatste jaren ook onder Europeanen maar vooral onder Vreemde Oosterlingen en wel voornamelijk Chinezen hadden voorgedaan, toch was er nog geen antwoord gekomen op de vraag bij wie de schuld lag. De procureur-generaal schreef over deze faillissementen: 'Geen wettelijke bepalingen zijn mijns inziens in staat dergelijke rampen te voorkomen. De koopman zelf moet toezien aan wie hij crediet verleent; geschiedt dit lichtvaardig, dan kan hij de gevolgen aan zichzelf wijten. Ten rekweste is erkend, dat meermalen onvoorzichtig wordt te werk gegaan met het verlenen van aanzienlijke credieten aan niets bezittende Chinezen. De schuld, de geleden verliezen, moet dus niet worden geweten aan de uitbreiding, welke het getal der Vreemde Oosterse handelaren, vooral Chinezen heeft ondervonden, maar wel aan de Europese groothandelaren die dikwijls door de zucht om maar veel van de hand te zetten, en het aanbod van hoge prijzen verlokt, goederen op crediet aan personen toevertrouwt, wier soliditeit en herkomst hem dikwijls geheel en al onbekend zijn. Geen wetgever kan, noch is gehouden, door verordeningen tegen zodanige roekeloosheid te waken.'¹³⁸ Het was voor het eerst dat een visie op de oorzaak van de faillissementen werd gegeven die niet automatisch met de beschuldigende vinger naar de Chinezen wees. Integendeel, de schuld werd nu bij de Europese handel zelf gelegd. Pas later, in 1884, zou F. Alting Mees, die deze situatie zelf jarenlang had meegemaakt, eerst als advocaat en procureur bij het Hooggerechtshof en daarna als president van de Javasche Bank, uitgebreid op deze beschuldigingen van de Europese handelshuizen terugkomen en de woorden van de procureur-generaal bevestigen.¹³⁹

De Weeskamers, vond men, zouden belast moeten blijven met de curatele van failliete boedels. Zij waren, welbeschouwd, toch de beste waarborg voor een nauwgezette afhandeling van de zaken. De aangevoerde bezwaren zouden kunnen worden ondervangen wanneer de kamers samengesteld zouden worden uit kundige en voortvarende mensen en op zouden houden een toevluchtsoord te zijn voor 'afgeleefde, ongeschikte of uit andere hoofde voor andere betrekkingen onbruikbare dienaars'. De benoeming van een rechtsgeleerde tot lid van de Weeskamer te Batavia zou reeds tot goede resultaten hebben geleid.

Het verzoek van de handel om de Artt. 7 en 8 Wetboek van Koophandel, waarin de verplichtingen omtrent de boekhouding en het maken van een balans omschreven werden, toepasselijk te verklaren op de Vreemde Oosterlingen, door intrekking van de bepalingen sub La. a en b van no. II Art. 1 der ordonnantie van 8 december 1855 (St. no. 79), werd ingewilligd. Bezwaar had de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof wel ten aanzien van de verplichting om de boekhouding te doen voeren in het Maleis geschreven met Latijnse karakters. Behalve bezwaarlijk voor de oosterse handelaar achtte hij een dergelijke verplichting niet billijk. Het was bovendien aannemelijk, vreesde hij, dat bij zodanig voorschrift de Vreemde Oosterling in de regel twee handelsboeken zou aanhouden, één in zijn moedertaal en één in het Maleis. Indien bij faillissement zou blijken dat de in de Maleise taal geschreven boeken niet regelmatig of naar waarheid waren gehouden, dan zou hij zich kunnen verschuilen achter de fout van zijn schrijver en achter zijn onvoldoende bekendheid met het Maleis. Op die uitvlucht zou elke vervolging stuiten.¹⁴⁰ Op de gouverneur-generaal kwam de ver-

138. PG bij het HGH mr. W. Rappard-GG mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele 24.12.1864- 2077/448 in V.25.09.1865-33/inv.1657.

139. Zie Alting Mees 1884:117-48, 229-43.

140. PG bij het HGH W. Rappard-GG 24.12.1864-2077/448, HGH-GG 02.02.1865-460, RvNI-GG 28.04.1865-5 in V. 25.09.1865-33/inv.1657.

langde verplichting om de boeken in het Maleis met Latijnse karakters te houden behalve drukkend en onbillijk, ook onuitvoerbaar voor. Zijn adviseurs hadden hem erop gewezen dat ‘zich daartegen nog in het bijzonder verzetten de speciaal onder Chineezzen gebrekkige kennis van het Maleisch zelfs als spreektaal, de nog veel geringere bekendheid van Chineezzen en vooral van Arabieren met het Latijnsche karakter en de moeilijkheid om zich die kennis eigen te maken, wanneer men, zoo als de Chinees, nooit een letterschrift geleerd heeft, of, zoo als de Arabier, gewend is aan eene op geheel andere grondslagen berustende schrijf- en spelwijze. De Indische Regeering’, schreef hij, ‘achtte het een ongerijmde stelling, dat personen die eene taal verstaan als het Maleisch door de Vreemde Oosterlingen verstaan wordt, zonder bezwaar ook in die taal zouden kunnen boekhouden’.¹⁴¹

Bij gouvernementsbesluit van 20 juni 1865 no. 29 (St. no. 60) werden de bepalingen sub La. a en b van Hoofdstuk I, Art. 1 sub II van de ordonnantie van 8 december 1855 (St. no. 79) vervallen verklaard. Hierdoor werd het gehele Wetboek van Koophandel van toepassing verklaard op de Vreemde Oosterlingen. Zij moesten de boekhouding voeren en een jaarlijkse balans maken volgens de bepalingen in dit wetboek, maar waren niet verplicht dat in de Maleise taal met Latijnse letters te doen.

4.2 **1868 en 1870: opnieuw klachten van de handel**

Op 11 december 1868 ontving de gouverneur-generaal opnieuw een rekest, nu van de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Batavia, gevolgd door adhesiebetuigingen van dezelfde Kamer te Semarang.¹⁴² De in 1862 geuite klachten werden herhaald, evenals de aangedragen oplossingen daarvoor. Gezien de toename van het aantal faillissementen van Chinezen¹⁴³ moest er meer controle komen op de handelsboekhouding van de Chinezen. Aan de Weeskamer moest de curatele in failliete boedels worden ontnomen. Gezien haar collegiale en ambtelijke samenstelling, de antecedenten van haar leden en de trage behandeling en afhandeling van faillissementen vanwege het ontbreken van de prikkel van het eigenbelang was de Weeskamer naar de mening van de handel volkomen ongeschikt om de curatele in failliete boedels uit te oefenen. Deze taak zou moeten worden opgedragen aan een curator, bij voorkeur gekozen uit de voornaamste crediteuren, of aan een der gevestigde rechtsgeleerden, met of zonder toevoeging van een der voornaamste crediteuren als raadslieden, zoals het in Nederland gebruikelijk was.

Tenslotte uitten zij het verzoek om de strafrechtspraak ten opzichte van de Vreemde Oosterlingen, wanneer het misdrijven betrof begaan ter gelegenheid van faillissement, op te dragen aan de Raden van Justitie. De Landraad zou de voor de vervolging en berechting vereiste kennis missen en daarvoor ten enenmale ongeschikt zijn. Dezelfde klachten werden twee jaar later herhaald door de handel te Batavia, Semarang en Soerabaia.¹⁴⁴

141. Alting Mees 1884:122.

142. KvK en N te Batavia en Semarang-GG 11.12.1868-84, 01.02.1869-172 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

143. Volgens de KvK en N te Batavia werd de waarde van de faillissementen in de jaren 1866, 1867 en 1868 geschat op zeker 8 à 10 miljoen gulden; zie KvK-GG 11.12.1868-84 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

144. Brieven van de Bataviase handel, de kooplieden te Soerabaia en Semarang 02.11.1870, 16.11.1870 en 30.11.1870 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

Na uitgebreide advisering¹⁴⁵ bleek men tegen de ontneming van de curatele in failliete boedels; die hoorde bij de Weeskamer te blijven. Even eensgezind was men vóór het ontnemen van de strafrechtspraak aan de Landraden en deze op te dragen aan de Raden van Justitie wanneer het misdrijven betrof bij gelegenheid van faillissement en surséance van betaling.

Verdeeld was men over de maatregelen voor een bevredigende controle op de handelsboeken van de Vreemde Oosterlingen, in het bijzonder de Chinezen. De Europese handelshuizen meenden dit slechts te kunnen bereiken met nog verdergaande regelingen, namelijk door de Vreemde Oosterlingen de verplichting op te leggen hun handelsboeken te houden in een der westerse talen, te weten het Nederlands, Frans, Engels of Duits, of in het Maleis met Latijnse karakters. Een boekhouding gevoerd in de Chinese taal was, vonden zij, niet voor enig behoorlijke controle vatbaar. Het maakte een zelfstandig onderzoek van de boekhouding van de failliet onmogelijk, zodat men het moest doen met globale rapporten, opge maakt door personen die zelf geen handelaren waren, en veelal de deskundigheid misten in handelszaken, nog afgezien van de mogelijkheid dat de rapporteurs bloot zouden staan aan de ‘verkeerde invloeden van partijdigheid als anderszins, welke bij de leden van een aaneengesloten vreemde gemeente als de Chinese, zo zelden geheel te vermijden zijn’. Noch van de particuliere Europese handelaar, noch van de administratieve en rechtsprekende ambtenaar kon, zo zei het rekest, een veeljarige studie om de Chinese taal te beheersen gevorderd worden. Dit in tegenstelling tot de Chinezen, want ‘zij toch die vatbaar zijn een taal te schrijven, waarvan elk woord moet getekend worden, schijnen zonder grote inspanning zich een schrijfwijze eigen te kunnen maken, welke de kennis van een slechts zeer gering aantal karakters vereist, terwijl de Maleise taal zelf, als de algemene landstaal, bij iedere Chinese handelaar mag verondersteld worden genoegzaam bekend te zijn. Na een behoorlijke termijn zal dus iedere Chinese handelaar zich gemakkelijk op de hoogte kunnen stellen van hetgeen van hem gevorderd wordt’. Deze verwachtingen ten aanzien van het leervermogen van onvermogen en kleine Chinese kooplieden, die men op minder optimistische momenten rekende tot de ‘heffe des volks’, aan wiens eerlijkheid men sterk twijfelde, en die behoorden tot een bevolkingsgroep die in 1868 slechts toegang had tot Chinees onderwijs,¹⁴⁶ waren niet alleen verbluffend hoog, maar getuigden ook van een groot gebrek aan realiteitszin. Bij de behandeling van het rekest van 1862, toen het ging om de verplichting om bij de boekhouding de Maleise taal te gebruiken was door adviseurs reeds aan de landvoogd gemeld dat de Chinezen het Maleis slecht beheersten en slechts weinigen onder hen bekend waren met het Latijnse schrift. Het verzoek dat er nu lag om de te gebruiken taal uit te breiden met een der westerse talen werd ondersteund door de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Semarang.¹⁴⁷

De voorstanders van de maatregel om aan Chinese kooplieden de verplichting op te leggen om hun handelsboeken te houden in het Nederlands, Frans, Duits of Engels, of in het Maleis met Latijnse letters – de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof en de Wees-

145. De adviezen werden ingewonnen bij de weeskamer, de PG bij het HGH (mr. T.H. der Kinderen), het HGH, De RvNI, de voorzitter van de commissie ingesteld bij het G.B. 19.01.1865-1 (mr. T.H. der Kinderen), de advocaat en procureur mr. F. Alting Mees en de tolk G. Schlegel (de laatste drie werden geraadpleegd op voorstel van de RvNI in zijn advies van 26.02.1869-L.II in V.02.12.1871-23/inv.2449).

146. Govaars-Tjia 1999:47-8.

147. KvK en N Semarang-GG 01.02.1869-172. Een tweede rekest van dezelfde strekking, eveneens van de Bataviase KvK 08.04.1869 in V. 02.12.1871-23/inv.2449.

kamer – meenden met deze controlemogelijkheid op de Chinese boekhouding een instrument in handen te hebben waarmee men de faillissementen waarmee Chinezen zich strafeloos ten koste van de schuldeisers zouden verrijken kon tegengaan. Als voorbereidingstijd voor het ingaan van deze maatregel werd door de procureur-generaal een termijn van twee jaar en door de Weeskamer een termijn van vijf jaar voorgesteld.

Tegenstanders van dit voorstel – het Hooggerechtshof, de tolk voor de Chinese taal G. Schlegel en de advocaat en procureur mr. F. Alting Mees¹⁴⁸ – hadden één argument gemeen, namelijk dat de oorzaak van de faillissementen van de Vreemde Oosterlingen niet gezocht moest worden bij de Chinezen, maar hoofdzakelijk was toe te schrijven aan het roekeloos verlenen van kolossale kredieten door de Europese handelsinstellingen. Bij zo een handelwijze zou het houden van de handelsboeken in welke taal dan ook een faillissement niet kunnen voorkomen. Met zijn betogen wist Alting Mees naast het Hooggerechtshof, ook de gouverneur-generaal en de minister van Koloniën voor zijn standpunt te winnen.

4.3 **Alting Mees over het voeren van de Chinese boekhouding in een westerse taal**

Alting Mees toetste het verzoek van de Europese handelshuizen om de Chinese koopman te verplichten zijn boekhouding te voeren in een der westerse talen of in het Maleis aan drie vragen, namelijk of een dergelijke bepaling billijk en rechtvaardig was, of een dergelijk voorstel in overeenstemming was met de vrijzinnige beginselen die de handel dienden te beheersen en of het beoogde doel daarmee zou worden bereikt. Zijn heldere betoog in zijn nota van 19 mei 1869 en op veel punten herhaald in zijn latere advies aan de gouverneur-generaal van 21 november 1870¹⁴⁹ was zo overtuigend dat mr. T.H. der Kinderen, die eerst als procureur-generaal het voorstel van de handelshuizen steunde, hierdoor radicaal zijn standpunt wijzigde.¹⁵⁰ Alting Mees sprak vanuit zijn grote ervaring in handelszaken, gedurende vele jaren opgedaan als advocaat en procureur en daarna als president van de Javasche Bank.

Het was, aldus Alting Mees, niet billijk om ten gerieve van Europese ambtenaren en crediteuren van de Chinese koopman te eisen iemand in dienst te nemen die één van de vereiste talen beheerste. De door Chinezen gevolgde wijze van boekhouden was naar zijn mening beslist niet slecht en maakte vervalsing bijna onmogelijk. Hierin met dwang verandering brengen zou betekenen dat dit gepaard zou gaan met grote hinder voor en grote tegenzin van de Chinese koopman. Waarschijnlijk zou pas een volgende generatie kooplieden hiermee kunnen werken. Bovendien diende rekening te worden gehouden met het feit dat, nu de immigratie van Chinezen weer was opengesteld, de handel gedreven zou worden door Chinezen uit China die, voorzover zij de Maleise taal spraken, dit gebrekkig zouden doen en die taal zeker niet zouden schrijven. De Chinese koopman zou hierdoor genoodzaakt worden personen in dienst te nemen die één der gewenste talen beheersten. Men moest zich dan wel afvragen of de koopman die voor zijn boekhouding aansprakelijk

148. HGH-GG 05.08.1869-515/761, Nota tolk Chinese taal G. Schlegel ongedateerd, Nota F. Alting Mees 19.05.1869 alle in V.02.12.1871-23/inv.2449.

149. Gewezen advocaat en procureur bij het HGH van NI, daarna president van de Javasche Bank, mr. F. Alting Mees-GG mr. P. Mijer van 21.11.1871 (vertrouwelijk) in V.02.12.1871-3/inv.2449.

150. Vergelijk advies PG T.H. der Kinderen-GG 27.01.1869-156/56 met zijn eerdere advies als DJ van 02.12.1870-1798/3391 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

was niet zou moeten kunnen lezen wat in zijn boeken geschreven stond. Wilde men hem afhankelijk maken van de bekwaamheid en goede trouw van zijn boekhouder, vooropgesteld dat er personen waren die aan deze vereisten voldeden? Hoe zou de rechter moeten beslissen wanneer de gefailleerde zich erop beriep dat hij de taal waarin de boeken geschreven waren niet kende en de schuld zou schuiven op zijn boekhouder, die hij niet had kunnen controleren en die had verzuimd bepaalde handelingen te boeken of iets anders had opgeschreven dan in de bedoeling van de beklaagde had gelegen? Deze bezwaren, vond Alting Mees, zouden zwaar moeten wegen bij de wetgever.

Bovendien zou een dergelijke bepaling indruisen tegen de vrijzinnigheid in de handel waar men zoveel prijs op stelde. De handel had reeds zo vaak gezegd dat men haar niet aan banden moest leggen en dat de wetgever zich zo weinig mogelijk met de handel moest inlaten. Maar de vrijheid die men voor zichzelf wenste, wilde men de Chinese kooplieden ontnemen door hen te dwingen tot het voeren van het beheer over zijn zaken in een taal die hij niet kende. Aan de Kamers van Koophandel en Nijverheid zou de vraag gericht moeten worden wat haar antwoord zou zijn wanneer men haar wilde noodzaken een andere dan haar eigen taal te bezigen en of haar voorstel niet de inconsequentie tot grondslag had dat de Europese handel aan vreemdelingen het vertrouwen schonk, van wie zij tegelijkertijd ontkende dat zij dat waard waren.

Waarom moest de Chinese handelaar met een in de geschiedenis der wetgeving ongekende wetsbepaling gedwongen worden om het beheer van zijn zaken te voeren in een hem vreemde taal? Het was een dwangmiddel dat een grote belemmering voor hem zou zijn en waartegen men, bij toepassing op zichzelf, zeer krachtig zou protesteren. De Kamers van Koophandel hadden gezegd dat onder de bestaande wetgeving het faillissement een gereed middel was geworden voor de Chinese handelaar om zich straffeloos ten koste van zijn crediteuren te verrijken. Was dit wel juist, vroeg Alting Mees zich af, en werd verduistering van goed bewezen door de boeken? Immers, zei hij 'Uit de boeken kan men alleen tot de conclusie komen dat zij niet richtig gehouden zijn. Maar als men spreekt van frauduleus bankroet, dat is: verduistering van geld of goed, zich verrijken ten koste van zijn crediteuren dan zal dit feit op zichzelf tot klaarheid moeten worden gebracht'. De bewering dat het bewijs van frauduleus bankroet tot dusver niet geleverd kon worden omdat een goede controle onmogelijk was, werd door Alting Mees betwist. Hetzelfde gold de bewering dat de Chinese handelaren zo slecht waren. Hijzelf had die ervaring niet, maar wel had hij al jarenlang gezien dat de invoer en vooral de lijnwaadhandel in een 'verrotte toestand' verkeerde.¹⁵¹

Alting Mees, in 1870 opnieuw omtrent dezelfde onderwerpen om advies gevraagd, schreef resoluut dat hij met betrekking tot het voorstel tot het houden van de handelsboeken in een westerse of Maleise taal, geen woord terugnam van wat hij in zijn nota van 19 mei 1869 had gezegd. Op grond van zijn huidige ervaringen was zijn mening in deze integendeel versterkt. Wanneer de Bataviase handel de door haar genoemde 'grootste onheilen die de handelsstand te wachten staat' wilde voorkomen dan kon dat doel niet bereikt worden door tussenkomst van de regering, maar alleen door inspanning van eigen krachten, door de weg die de Europese handel ingeslagen had te verlaten en door een gehele ommekeer in het kredietstelsel tot stand te brengen. De klachten van de handel konden immers niet worden

151. Nota F. Alting Mees-GG 19.05.1869 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

geweten aan onvolkomenheden van de wet; het was het kredietstelsel en niets anders dat de oorzaak was van de kwaal.¹⁵²

Ook het Hoogerechtshof kwam tot dezelfde conclusie als Alting Mees en het hield vast aan zijn eerder advies van 20 februari 1865. Ook al zag het Hof de voordelen van de voorgestelde maatregel, te weten gemakkelijker controle van de handelsboeken en vereenvoudiging en bespoediging van de vereffening van failliete boedels, de nadelen verbonden aan een dergelijke aan Vreemde Oosterlingen opgelegde verplichting achtte hij voor hen een te grote belemmering. In het bijzonder zou dit gelden voor hen die buiten de grote steden woonden, geen relaties hadden met de Europese handelshuizen en zich bezig hielden met de handel in artikelen voor de Inlandse markten. Bovendien, herhaalde het Hof, werd in het rekest van de Europese kooplieden zelf erkend dat meermalen onvoorzichtig te werk was gegaan met het verlenen van aanzienlijke kredieten aan onvermogen Chinese en te oordelen naar het hoge bedrag van de Chinese faillissementen in de jaren 1866, 1867 en 1868 schenen de kooplieden op die weg te zijn voortgegaan. Hierin moest de oorzaak worden gezocht van de verliezen die de Europese groothandelaren hadden geleden, waarvoor de door de Kamer van Koophandel voorgestelde maatregel geen soelaas zou bieden. Tot slot adviseerde het Hof de Regering, indien zij toch ernstig mocht overwegen tot overgaan tot deze maatregel, vooraf de hoofden der Chinezen te raadplegen.¹⁵³

Met zijn adviezen wist Alting Mees zowel de gouverneur-generaal als de minister van Koloniën voor zijn standpunt te winnen, dat het opleggen van het gebruik van een westerse of de Maleise taal aan de Vreemde Oosterlingen bij hun handelsboekhouding niet kon dienen tot het tegengaan van faillissementen. Op het verzoek van de handel om aan Chinezen de verplichting op te leggen hun handelsboekhouding te voeren in een westerse taal werd aldus afwijzend beschikt.¹⁵⁴

Het gouvernement bleef ook in de volgende jaren de verzoeken van de handel afwijzen om Vreemde Oosterlingen de verplichting op te leggen, hun boekhouding te voeren in het Nederlands of Maleis (met Latijnse karakters). De regering van de Straits Settlements, hiernaar gevraagd, antwoordde in 1882 dat een dergelijke maatregel daar weinig of geen kans van slagen zou hebben. Al werd ook daar ingezien dat de Chinese wijze van boekhouden voor de rechter en voor het publiek in het algemeen een voortdurende bron van last en ongerief was, toch wilde men in de Straits daarover geen wettelijke bepalingen vaststellen.¹⁵⁵ Ook de Fransen in Indo-China gunden de Aziatische kooplieden de vrijheid hun handelsboeken in hun eigen taal te voeren, aldus Fromberg. Hij erkende dat Chinese kooplieden en andere Vreemde Oosterlingen hiermee in de praktijk een voorsprong hadden op hun schuldeisers.¹⁵⁶

Ook het tweede verzoek van de Europese handel om de Weeskamers de curatele in faillissementszaken te ontnemen, werd afgewezen. Voor het derde verzoek, het onttrekken van Vreemde Oosterlingen aan de rechtsmacht van de Landraad en het hen onderwerpen aan de rechtsmacht van de Raad van Justitie bij misdrijven begaan ter gelegenheid van faillisse-

152. Brief van de gewezen advocaat en procureur bij het HGH van NI, thans president van de Javasche Bank, mr. F. Alting Mees van 21.11.1871 (vertrouwelijk) in V.02.12.1871-23/inv.2449.

153. HGH-GG 05.12.1869-515/761 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

154. G.B. 04.08.1871-13, GG-MvK 04.08.1871-874/13 in V.02.12.1871-23/inv.2449.

155. Op 22.03.1899 bevestigd door de Nederlandse consul-generaal te Singapore mr. J.A. de Vicq; Fromberg 1926:625.

156. Fromberg 1926:313-4.

ment, kennelijk onvermogen en surséance van betaling, dat wel algemene instemming had gekregen, werd aan de Koning een ontwerpbesluit voorgelegd. Het K.B. van 26 november 1871 no. 10, werd afgekondigd bij gouvernementsbesluit van 4 februari 1872 (St. no. 21). Tegelijkertijd werd buiten werking gesteld het 2de lid van Art. 8 St. 1855 no. 79.¹⁵⁷

4.4 Alting Mees over de samenhang tussen kredietstelsel en faillissementen

Ook na 1872 bleven de faillissementen der Chinezen de gemoederen bezighouden en bleven de Europese handelshuizen en de Kamers van Koophandel met een beschuldigende vinger naar de Chinezen wijzen. En opnieuw wees het gouvernement de bekende verzoeken om maatregelen af.¹⁵⁸

Over de oorzaak van de talrijke faillissementen onder de Chinese kooplieden schreef Alting Mees in 1884 een artikel in het tijdschrift *De Economist*,¹⁵⁹ waarin hij de situatie van de handel tussen 1860 en 1881 schetste als achtergrond en oorzaak van de klachten van de Europese handel. Hij achtte de beschuldigingen tegen de Chinezen in het algemeen onbevoegd en onterecht. Als hoofdschuldige voor de faillissementen wees hij het kredietstelsel aan. Tegelijkertijd stelde hij de tegenstrijdigheid in woord en daad van de handel aan de kaak.

Het artikel schreef hij in reactie op een adres van de Kamer van Koophandel en Nijverheid in het Bataviaasch Nieuwsblad van 28 september 1881 naar aanleiding van de vele faillissementen onder Chinezen.¹⁶⁰ Hoewel hij in dat artikel erkende vrijwel alleen te staan in zijn mening en zich om die reden meermalen had afgevraagd of hij inderdaad in dwaling verkeerde, bleef hij toch op grond van zijn eigen ervaringen zijn mening verdedigen. Er waren, zei hij, voldoende redenen voor belanghebbenden om te zwijgen bij een dergelijke eenzijdige voorstelling van zaken. Wilde men de zaak echter goed beoordelen dan moest men een juiste voorstelling geven en oorzaak en gevolg niet met elkaar verwarren. Te gemakkelijk werd een zondebok gezocht met het doel de eigen schuld te bedekken.¹⁶¹

157. Advies RvNI 26.01.1872-23, GG-MvK met Extract uit het Register van Besluiten GG 04.02.871-168/1 in V.21.03.1872-2/inv.2478.

158. Zie in chronologische volgorde: P. Meeter in *Indisch Weekblad van het Recht* 733, 16.07.1877 over de 'Onbedrevenheid van de Chinezen'; *De Locomotief* van 04.04.1878, waarin de wensen, die de handel in een adres van een half jaar tevoren naar voren had gebracht, werden opgesomd; W. no. 843 van 25.08.1879 waarin G.B. 29.03.1879, waarin afwijzend werd beschikt op een rekest van de KvK en N van 27.07.1878; W. no. 845 van 08.09.1879 en no. 847 van 22.09.1879 over rekest KvK en N en over de Handelsboeken der V.O.

159. Alting Mees 1884:117-48, 229-43.

160. De aanleiding tot de publicatie in het *Bataviaasch Nieuwsblad* waren de vele faillissementen onder de Chinezen, volgens Alting Mees (1884:140) een gevolg van de explosieve aanvoer van lijnwaden tussen 1877 en 1881; zie ook Van den Berg 1883:15; Marktbericht van de Handelsvereniging van 20 december 1877: 'Een oorzaak van de gedruktheid onzer markt, die meer speciaal een hoogst nadeeligen invloed op de waarde der goederen uitoefende, waren de kolossale aanvoeren; dagelijks zagen importeurs hunnen voorraad toenemen en was het niet te verwonderen, dat alle moeite werd aangewend om op te ruimen, teneinde plaats te maken voor nieuwe zendingen die, niettegenstaande de verliesgevende resultaten, voortgingen om onze markt te overstelpen, zoodat bij het eindigen van het jaar de voorraad van de meeste goederen buitengewoon groot en geheel buiten verhouding tot de behoefte is.'

161. Alting Mees 1884:241, 243.

Tegen de door Alting Mees geschetste achtergrond kregen de woorden van de Europese handel en de faillissementen van Chinese kooplieden een andere betekenis. Mees' zienswijze op twee onderwerpen uit zijn artikel, de houding van de Europese handel ten aanzien van de Chinezen en de oorzaak van de faillissementen, worden hieronder verkort weergegeven. Wanneer men de adressen van de Europese handel aan het gouvernement mocht geloven, aldus Alting Mees, dan zou men uit hun woorden de conclusie kunnen trekken dat de Chinezen in Nederlands-Indië het 'uitvaagsel van het mensdom' vertegenwoordigden, mensen met 'een slechte en bedrieglijke inborst', 'erkende bedriegers, dieven en meinedigen' die er op uit waren zich door verduistering van geld of goed ten koste van anderen te verrijken.¹⁶² Tussen deze woorden en de daden van de Europese handel gaapte echter een kloof. Jarenlang had de Europese handel de Chinezen ondanks hun vele faillissementen groot vertrouwen geschonken door hen, soms zelfs direct na faillissement, voor aanzienlijke bedragen krediet te blijven verlenen. In de kantoren van de Europese handelsinstellingen werden bij voorkeur Chinezen in dienst genomen voor het kasbeheer. Geen Europees handelshuis, geen grote geldinstelling die niet een Chinees als kassier had, die in de regel werd geroemd als voor de uitoefening van dat vak bij uitnemendheid geschikt te zijn.¹⁶³ Over de Chinese boekhouding had de Kamer van Koophandel en Nijverheid in zijn verslag over 1867 zelf gezegd: 'Geen beter boekhouder dan de Chinees. Zoo hij in iets zijn buitengewonen aanleg als handelsman bewijst, doet hij het zeker door de aangeboren zucht om van alle zijne handelingen aantekening te houden, die zelfs bij den geringsten kleinhandelaar wordt aangetroffen'.¹⁶⁴ En wat moest men, de verdachtmakingen in de eigen rekesten in aanmerking nemende, denken van het verzoek van dezelfde Kamer van Koophandel en Nijverheid te Batavia aan de gouverneur-generaal van 30 augustus 1865? In die rekesten tot intrekking van het verbod van 1837 op immigratie van Chinezen¹⁶⁵ werd hoog opgegeven van de goede eigenschappen van de Chinees. Wat te denken van het verslag over 1866 waarin dezelfde Kamer schreef geen hinder te hebben van Chinezenvrees en meende 'dat het welbegrepen belang dezer bezittingen medebrengt om de grote emigratie van dit krachtig en energiek aziatisch volk zooveel mogelijk naar Nederlandsch-Indië te leiden'; en tot slot wat te denken van de rede van de aftredende president van de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Batavia, waarin hij wees op de 'even verderfelijke als noodeloze staatkunde tegenover een volk dat – waar op den aardbol het zich vestigde – steeds uitmuntte door ijver en werkzaamheid, door handelsgeest en spaarzaamheid'. 'Men denke zich', zoo sprak hij, 'een oogenblik het Chinees element geheel weg uit onze Indische zamenleving, en aan uwe verbeelding laat ik het over, zich eene voorstelling te vormen van den verachterden en ongelukkigen toestand waartoe al haar leden dier zamenleving gedoemd zouden zijn', gevolgd door een lofrede op de Chinezen.¹⁶⁶ Aan een ernstige aantasting van de geloofwaardigheid van de Europese handel kon een dergelijke contradictie tussen haar rekesten aan de regering en haar daden in eigen kring niet ontkomen. Het leidde tot de vraag of de beschuldiging van frauduleus bankroet wel op goede gronden berustte en of daar wel bewijzen voor waren?

Alting Mees zelf hechtte weinig geloof aan de herhaaldelijk geuite beschuldigingen die, vond hij, te gemakkelijk als vaststaand werden aangenomen en waarvoor geen bewijzen werden gegeven. Hij zocht de oorzaak van de faillissementen, die zich voornamelijk voordeden in de lijnwaadhandel, in deze handelssector zelf. Na een periode waarin met deze handel grote winsten waren gemaakt en fortuinen waren verdiend, volgden gedurende twintig jaar vele faillissementen te Batavia, die zich via Semarang en Soerabaia zelfs uitbreidden tot Makassar.¹⁶⁷

162. Alting Mees 1884:127, 130.

163. Alting Mees 1884:130.

164. Alting Mees 1884:128.

165. Het verbod van 1837 was bedoeld om het landbezit der Chinezen te beperken.

166. Alting Mees 1884:130-1.

167. Alting Mees 1884:127.

Het was volgens Alting Mees een abnormale toestand, omdat de lijnwaden niet voor rekening van de handel werden verkocht, maar door de fabrikanten in Nederland naar Indië werden gezonden om daar op de markt te worden gebracht. Feitelijk werden zij daar voor het eerst verkocht aan de eigenlijk ten onrechte genoemde tweede hand, de Chinezen. De fabrikant in het moederland ontving de afrekening dan ook pas nadat die verkoop in Indië had plaats gehad. Hij kon echter op die afrekening wachten, omdat er geldinstellingen waren die hem op basis van de verscheepte goederen de nodige gelden voorschoten, en die hem onder zekere voorwaarden in staat stelden de tijd af te wachten waarop die verkoop tot stand zou zijn gekomen. Zo werd, onder druk van fabrikant en geldschietter, bij toenemende zendingen van goederen, steeds met lagere prijzen verkocht. De tweede hand werd aldus gebruikt om de noodlottige gevolgen te dragen van een systeem, waarbij de groothandel eigenlijk buiten schot bleef.¹⁶⁸ Die groothandel moest letterlijk ten koste van alles de goederen afzetten. Het failliet gaan van de tweede hand in een markt waar het aanbod uit het moederland niets te maken had met de vraag in Nederlands-Indië, was aldus een te verwachten gevolg dat zou voortduren zolang dit systeem werd gehandhaafd. De handel was meedogenloos. Zij liet niet alleen willens en wetens kleine handelaren failliet gaan maar beschuldigde hen daarnaast voortdurend van kwade trouw.

In het verslag over het beruchte jaar 1867, een jaar van zeer grote verliezen, was de lijnwaadhandel bijna tot een volkomen stilstand gekomen. De prijzen waren tot een ongekend laag niveau gedaald en de importeurs waren vanwege het grote risico huiverig geworden om krediet te verlenen en transacties af te sluiten. Dit alles was het gevolg van 'de boven alle berekening aanzienlijke aanvoeren van meest alle soorten van lijnwaden die de behoefte verre te boven gingen'.¹⁶⁹ In het daaropvolgende jaar, 1868, verbeterde de situatie niet. Al konden de prijzen niet veel meer dalen na het zo lage prijspeil van 1867, toch kwam er geen wijziging in de situatie en bleven de aanvoeren in 1868 de behoefte in hoge mate overtreffen. Het aantal faillissementen was zo groot dat zij volgens de Kamer 'in talrijkheid en uitgebreidheid in de handelsgeschiedenis van Java geen weder-gade vonden'. Volgens de Kamer zou het nog geruime tijd duren voordat de lijnwaadhandel weer gezond zou worden.

Voor het bewijs dat faillissementen niet konden uitblijven bij het heersende kredietstelsel en de steeds dalende prijzen door de voortdurende overmatige aanvoer verwees Alting Mees naar de verslagen van de Kamer van Koophandel en Nijverheid zelf van de jaren 1866, 1867, 1868 en het verslag van de Nederlands Indische Escompto-Maatschappij over 1868. Het Escompto verslag meldde dat na afloop van de Amerikaanse burgeroorlog, de produktie van katoen in diverse landen in haar geheel was toegenomen, met een daling van de prijzen en kolossale verliezen als gevolg. Op Java waren de schokken niet te voorkomen, want de aanvoer uit Europa hield niet op en overtrof, zoals eerder gezegd, verre de behoefte. In het binnenland van Java ontstond een ongekende concurrentie totdat de tweede hand, de Chinese tussenhandelaar, het hoofd niet meer kon bieden aan de steeds toenemende verliezen en de Chinese lijnwaadhandelaars op Java en dan vooral te Batavia zich failliet moesten verklaren of tot een minnelijke schikking met hun crediteuren moesten komen. In één klap was in Batavia nagenoeg de gehele Chinese tweede hand geruïneerd. Aan het eind van die drie rampzalige jaren had, zei Alting Mees, de Europese handel 'redden gevonden om zich tot de regeering te wenden met het beklag dat men door de Chineezers werd opgelicht; dat zij in het faillissement een gereed middel vinden om zich ten koste hunner crediteuren te verrijken!'.¹⁷⁰

Voor de beschuldiging dat de Chinezen zich schuldig gemaakt zouden hebben aan frauduleus bankroet, putte Alting Mees ook uit de eigen verslagen van de Kamer van Koophandel en Nijverheid te Batavia. In het verslag over 1867 werd de Chinese handelaar niet 'per se' als een oneerlijk

168. Alting Mees 1884:242.

169. Alting Mees 1884:131-2.

170. Alting Mees 1884:134-7.

man beschouwd zolang het hem goed ging. Echter, zodra executie of faillissement voor de deur stonden, zou zijn bedrieglijke aard tevoorschijn zijn gekomen en werd hij zonder enig bewijs van frauduleus bankroet beschuldigd. Terwijl de Kamer in haar verslag van 1868 vaststelde dat door de toenemende verliezen de gehele Chinese tweede hand in één klap werd geruïneerd, meldde zij immers tegelijkertijd dat in de regel uit een Chinees faillissement 40 tot 50% kwam. Hoe kon men, vroeg Alting Mees zich af, als na zulke rampzalige omstandigheden nog 40 a 50% werd uitgekeerd, met enige grond beweren dat de Chinees het overige verduisterd had, en daarbij erkennen dat de Chinees niet met eigen kapitaal had gewerkt? In de regel had een gefailleerd Europees handelshuis immers niet zoveel aan zijn crediteuren kunnen uitkeren.¹⁷¹

De faillissementen onder de Chinese kooplieden, betoogde Alting Mees, waren niet de oorzaak van de verliezen van de Europese handelshuizen, maar het gevolg van een voortdurend overvoerde markt met steeds dalende prijzen en het kredietstelsel. Met het verlenen van kredieten zoals de Europese handelshuizen dat deden en waren blijven doen, konden in een dergelijke markt faillissementen niet uitblijven. De handelshuizen bleven kredieten geven omdat zij voor de keuze stonden om of de kolossale uitzendingen van lijnwaden niet meer te accepteren en die tak van commissiehandel vaarwel te zeggen of door te gaan. Het laatste betekende plaats maken voor nieuwe zendingen en verkopen op krediet, omdat de Chinese lijnwaadhandel niet bij machte was om à contant te kopen.¹⁷² En juist aan de Chinese handelaren werd krediet verleend, omdat de groothandel niet de middelen bezat om zijn waren zelf aan de consument te brengen en de tweede hand, de Chinese koopman, niet missen kon.¹⁷³

Toen rond 1895 een golf van faillissementen Soerabaia trof schreef ook P.A. Daum, hoofdredacteur van het *Bataviaas Nieuwsblad*, dat de Europese handel hiervoor de hand in eigen boezem moest steken. Men ging maar door met de Chinese en Arabische tussenhandelaar te voorzien van stapels goederen op betalingsvoorwaarden die een zeer speculatief karakter hadden. De import moest, aldus Daum, op een solidere basis worden gevestigd.¹⁷⁴

In zijn recent verschenen proefschrift noemt Claver naast de hierboven genoemde oorzaken (overvoering van de markt en een te gemakkelijk gegeven krediet tegen veel te royale voorwaarden) de verstandhouding tussen de Europese groothandelshuizen zelf. Zij waren onderling in een felle concurrentiestrijd verwickeld, die geen ruimte liet voor overleg, noch voor een gezamenlijke strategie om de ware oorzaken aan te pakken. Bij een dreigend faillissement was het ieder voor zichzelf en zonodig ten nadele van de ander.¹⁷⁵ Ook de mogelijkheid die de wet aan Chinese handelaren bood om zich failliet te verklaren werd door velen, aldus Claver, als een hoofdoorzaak genoemd.¹⁷⁶ En natuurlijk mag men daarnaast de ogen er niet voor sluiten dat tussen het zwart van de Europese handel en het 'wit' van Alting Mees een zeker percentage van de faillissementen mogelijk veroorzaakt werd door opzet en bedrog bij de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen zelf. Chinezen waren zich er heel

171. Alting Mees 1884:138-9.

172. Alting Mees 1884:141.

173. Alting Mees 1884:141; zie voor de dubbelhartige houding van de Europese handel tegenover de Chinezen ook Fromberg (1926:407-9). Gingen de zaken goed, dan was de omgang joviaal, werden er verliezen geleden, dan eiste de handel maatregelen van de wetgever, niet alleen met betrekking tot de boekhouding van de Chinees, maar ook belemmering van het faillissement op eigen aangifte en het toestaan van lijfswang ook gedurende de loop van het faillissement; Claver 2006:419.

174. Claver (2006:193-4) verwijst naar *Bataviaasch Nieuwsblad* 29.04.1895 en Bank Indonesia/De Javasche Bank 67 no. 8:43.

175. A. Claver, A wave of failures: Surabaya in the late 1890s, NIOD-NICAM 10.01.2007.

176. Claver 2006:419.

goed van bewust dat de boekhouding in de Chinese taal mogelijkheden bood voor bedrog. Boekhoudingen zouden bij gelegenheid zijn vervalst om bijvoorbeeld belastingen te ontduiken, opzettelijk activa te onderwaarden en uitgaven kunstmatig te verhogen. Deze vervalsingen konden zelden worden achterhaald en waren bijna onmogelijk te bewijzen. Vrijpraak had daarnaast, volgens Claver, ook te maken met het feit dat de rechtbanken in veel gevallen niet waren opgewassen tegen hun taak om een Chinees faillissement op hun deugdelijkheid te beoordelen. Veel rechters beschikten niet over voldoende kennis over de boekhouding van de Chinezen, over hun taal en over de Chinezen zelf. Van de kant der Chinezen werd de gelijkwaardigheid in het handelsrecht, waardoor zij op gelijke wijze als Europeanen werden behandeld, meer dan eens gezien als ‘hulp’ en als ‘redding’, wanneer zij op verdenking van boos opzet bij faillissementen voor de Raad van Justitie moesten komen.¹⁷⁷ Het oordeel van P. Meeter, tolk voor de Chinese taal te Soerabaia, over de Chinese handelsboeken van faillierende Chinezen, die hij vele malen had onderzocht, was zeer ongunstig. Naar zijn mening waren de boeken meermalen ‘faillissementsklaar’ gemaakt, en wat hem betrof stond een Chinees faillissement gelijk met bankbreuk.¹⁷⁸

De dreiging van lijfswang werd ook genoemd als een reden om faillissement aan te vragen, indien in moeilijkheden geraakte Chinese kooplieden er niet in slaagden met hun crediteuren tot een akkoord te komen. De uitgesproken faillietverklaring maakte gijzeling na een verkregen vonnis immers onmogelijk. De wens van de Europese handel om ook nadat het vonnis van faillietverklaring was uitgesproken, de gefailliede te kunnen gijzelen, zou meer bedoeld zijn om de failliet van faillissement te weerhouden.¹⁷⁹

Van de kant der Chinezen bestond de vrees dat de controle van de Chinese boekhouding door de machtige importeurs door de laatsten gebruikt zou worden om te ‘komen snuffelen’ en na te gaan welke prijzen er door hun concurrenten bedongen werden, hoeveel er bij hen gekocht of afbetaald was en van die informatie profijt te trekken om daarna ‘de lakens uit te delen’. De ontoegankelijke taal beschermde de Chinese kooplieden tegen het gevaar de ‘knechtjes van de machtige importeurs’ te worden en aldus hun zelfstandigheid te verliezen.¹⁸⁰

Nadat de Europese handel te Soerabaia aan het eind van de negentiende eeuw ertoe overging om op een gezondere basis zaken te doen en voorzichtiger krediet te verlenen bleek dit voor hen tot gunstiger resultaten te leiden.¹⁸¹ Langzamerhand wijzigde zich de toon van de Kamers van Koophandel en van de Europese handelsverenigingen. De klachten over de Chinese boekhouding en de verdachtmakingen dat Chinezen zich zouden willen verrijken door middel van het faillissement werden steeds minder gehoord. De tweede hand zou ‘hare verplichtingen over het algemeen vlot’ nakomen.¹⁸²

In 1890 werd Art. 7 St. 1855 no. 79 die Chinezen de mogelijkheid bood zich bij het niet behoorlijk houden van de boeken te beroepen op ‘onbedrevenheid’ gewijzigd (St. 1890 no. 154 en intrekking van Art. 327 Inlands Strafwetboek).¹⁸³ De steen des aanstoots, de boek-

177. Claver 2006:418.

178. P. Meeter, ‘Advies van een deskundige inzake boekhouding en faillissementen’, 1881, *Indisch Weekblad van het Recht* 733, 16.07.1877.

179. Fromberg 1926:620, 623.

180. Fromberg 1926:623.

181. Fromberg (1926:320) haalt het verslag van de handelvereniging te Soerabaia over 1898 aan.

182. Fromberg 1926:627; Claver 2006:419.

183. Fromberg 1926:313.

houding in de eigen taal voor Vreemde Oosterlingen, werd gehandhaafd. De Indische faillissementsverordening voor Europeanen in Nederlands-Indië (St. 1905 no. 217) trad in werking op 1 november 1906 (St. 1906 no. 348).¹⁸⁴ Deze werd echter pas bij St. 1917 no. 129 op Chinezen en bij St. 1924 no. 556 op Vreemde Oosterlingen anders dan Chinezen toepasselijk verklaard. De kwestie van lijfswang liep uit op een gematigde regeling in de faillissementsverordening, die gelijkelijk voor Europeanen en Chinezen gold.¹⁸⁵

In 1921 werd in de Volksraad opnieuw voorgesteld om aan Chinese kooplieden in Nederlands-Indië de wettelijke verplichting op te leggen om dezelfde handelsboeken aan te houden zoals voorgeschreven aan de Europeanen en om deze boekhouding te voeren in een of andere Europese taal. De moeilijkheid van een dergelijke maatregel lag hierin dat deze niet beperkt kon blijven tot de Chinezen, aangezien 'dezelfde bedenkingen van ontoegankelijkheid dan wel afwezigheid der handelsboeken evenzeer geldt voor de koopmansboeken der Arabieren, Japaneezen, Klingaleezen, Bombayers, Bengaleezen en Europeesche vreemdelingen om van den Inlandschen koopmansstand nog niet eens te spreken. Behalve het gebruik van zekere talen zou buitendien dat van bepaalde letterschriften moeten worden voorgeschreven'. De kwestie leek zich op te lossen toen de minister van Koloniën in maart 1921 de invoering van een verplichte belastingboekhouding aan de orde stelde. Hierdoor zou een handelsboekhouding, zoals dat door het Wetboek van Koophandel werd geëist, onnodig worden. Uit de ontwerpordonnantie voor de belastingboekhouding bleek dat de boekhoudkundige voorschriften konden worden aangepast aan de gebruiken van de Chinezen op dit gebied en dat de vrijstellingen op het stuk van de voorgeschreven talen waren geregeld.¹⁸⁶

5. ASPECTEN VAN DE REGELINGEN VOOR DE HANDEL

5.1 **Het gouvernement en de belangen van de handel**

De wensen van de handel brachten de Chinezen in 1855 (St. 1855 no. 79) partieel onder het Europese burgerlijk- en handelsrecht. Een volledige toepasselijkverklaring van het Wetboek van Koophandel volgde in 1865 (St. 1865 no. 60). De enige uitzondering hierop was dat Chinezen hun boekhouding mochten voeren in hun eigen taal. Privaatrechtelijk waren Chinezen aldus vanaf 1865 geheel onderworpen aan het Europese handelsrecht, maar wat het burgerlijk recht betrof slechts partieel en alleen voorzover het samenhang met het handelsrecht. De privaatrechtelijke uitzonderingen bij St. 1855 no. 79 betroffen hoofdzakelijk het familie- en erfrecht.

Aan nog meer wensen om zich te beschermen tegen de gevolgen van faillissementen van Chinezen werd door het gouvernement deels tegemoet gekomen. In 1871 werd bepaald (St. 1872 no. 21) dat voor het misdrijf begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling Vreemde Oosterlingen onderworpen waren aan de Europese strafwet en de Europese strafrechtspraak. Vanaf 1890 (St. 1890 no. 154) was het niet

184. Fromberg 1926:625.

185. Fromberg 1926:627.

186. KCZ jaarverslag 1921:30-1 in Binnenlands Bestuur no. 2065.

meer mogelijk zich op 'onbedrevenheid' te beroepen bij het niet behoorlijk houden van de handelsboeken.

Terwijl het door de handel ook na 1872 noodzakelijk werd gevonden om aan de Chinezen de verplichting op te leggen hun boekhouding in een westerse of in de Maleise taal te voeren, bleef het gouvernement weigeren hieraan mee te werken. Zij achtte een dergelijke maatregel een te grote belemmering vooral voor de kleine Chinese handelaren, en moeilijk uitvoerbaar omdat de maatregel ook zou moeten worden uitgestrekt over andere niet-westerse handelaren. Bovendien werd algemeen erkend dat de schuld niet alleen bij de Chinezen gelegd kon worden, maar ook bij het gehanteerde kredietstelsel en de Europese handel zelf die meermalen onvoorzichtig te werk was gegaan.

Het wetgevingsbeleid werd gestuurd door de belangen van de handel. De moeilijkheid voor het gouvernement was om bij het tegemoet komen aan de wensen van de handel tegelijkertijd te voorkomen dat het beleid in strijd zou zijn of nog erger in botsing zou komen met de regeringsbeginselen van rust en orde en van doelmatigheid. Zowel het bestuur als de handel waren gediend met politieke stabiliteit.

De vermelding in de opdracht dat het Europese burgerlijk- en handelsrecht toepasselijk moest worden verklaard in de eerste plaats op de inheemse bevolking, terwijl niet zij maar de Vreemde Oosterlingen de meeste handelsbetrekkingen hadden met de Europeanen, werd vanwege de gevreesde gevolgen als het grootste probleem gevoeld door de landvoogden Rochussen en Duymaer van Twist. Uiteindelijk verklaarde de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 het Europese burgerlijk- en handelsrecht alleen van toepassing op de 'met de Inlandsche gelijkgestelde bevolking (Vreemde Oosterlingen)'.

De regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 werd door Fromberg een daad genoemd waarover de Chinezen zich konden verheugen. Het gecodificeerde burgerlijk- en handelsrecht verschafte hen in hun vermogensrechtelijke betrekkingen met anderen en onderling rechtszekerheid. Dat recht was geschikt voor de talrijke en uiteenlopende geschillen in het handelsverkeer en kon als richtsnoer dienen bij het aangaan van contracten. Het Europese procesrecht gaf hen de mogelijkheid een geschil naar eigen goedvinden en direct bij de Europese rechter aanhangig te maken. Volgens Fromberg namen Chinezen 'den Kampf um's Recht' veel serieuzer dan Nederlanders. 'Zonder Chinezen zou de civiele rol bij de Raden van Justitie en bij het Hooggerechtshof weinig of niets te beduiden hebben gehad', meende hij.¹⁸⁷

Verder zou het Europese burgerlijk- en handelsrecht de Chinezen als groep maatschappelijker hoger en economisch sterker gemaakt. Het onttrekken aan de rechtspraak van de Inlandse rechtbanken, heeft hen ook, schreef Fromberg, onttrokken aan willekeur. De rechter van de Landraad had als rechtsbron de 'wetten, instellingen en gewoonten', het niet gecodificeerde adatrecht. Civiele zaken waren om die reden voor een bestuursambtenaar die het Landraadspresidium waarnam een 'nachtmerrie' en leverden voor jonge en onervaren Landraadsvoorzitters grote moeilijkheden op.¹⁸⁸ Daarnaast zouden Chinezen behalve van de gelijke bescherming en zekerheid die het Europese recht hen bood, ook geprofiteerd

187. Het grote aantal civiele processen werd door Walbeehm in zijn artikel in het *Koloniaal Tijdschrift* (Walbeehm 1911-12) uitgelegd als het bewijs van oneerlijkheid en kwade trouw, terwijl Fromberg (1926:488) wijst op de goede reputatie van de Chinees wegens de eerbiediging van het eens gesloten contract.

188. Fromberg 1926:417-8.

hebben van de onvoldoende bekendheid van de Europese rechter met hen. In 1898 werd in *De Locomotief* de volgende uitspraak aan Chinese ‘bankroetiers’ toegeschreven: ‘De Nederlandsche Justitie behandelt ons als waren wij Europeanen en dit is onze redding; was zij samengesteld uit heeren die met onze trucs bekend zijn en meer geoefend waren, dan waren wij verloren’.¹⁸⁹

Met de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 werd het probleem van verschil in recht opgelost, het probleem vanwege het verschil in taal kon echter niet worden weggenomen. Door Vreemde Oosterlingen te verplichten de boekhouding te voeren in een andere dan de eigen taal zou het doel, effectieve controle ter bescherming tegen faillissementen, niet kunnen worden bereikt. Er zouden alleen maar andere problemen voor in de plaats komen.

Het doel was de belangen van de Europese handel te dienen, en dat werd voor het overgrote deel naar tevredenheid van die handel bereikt. Mogelijk niet voorzien, noch bedoeld was dat de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen bij St. 1855 no. 79 ook de handelsbelangen en de rechtspositie van de Chinezen ten goede zou komen. Het heeft, aldus Onghokham,¹⁹⁰ de basis gelegd voor de sterke economische positie der Chinezen daarna.

5.2 **Rechtszekerheid voor de Europese handel**

De codificatie van de gescheiden rechtsbedeling bleek na 1848 voor de Europese handel bij handelskwesties tussen Europeanen en niet-Europeanen niet de gewenste rechtszekerheid, maar juist rechtsonzekerheid te brengen. Het algemeen gevoelen was dat aan de behoefte aan rechtszekerheid van die handel het best tegemoet zou worden gekomen door de niet-Europese bevolking van Nederlands-Indië te onderwerpen aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht. Bij de voorbereiding van de regeling voor de handel speelde, naast de hierboven genoemde twee aspecten met betrekking tot rechtszekerheid (rechtsonzekerheid na de codificatie, en maximale rechtszekerheid versus minimale aantasting van rust en orde), de beeldvorming over de Chinezen een belangrijke rol. Beeldvorming werd gebruikt om de wensen van de handel te rechtvaardigen of kracht bij te zetten.

Na de inwerkingtreding van de codificatie werden de nadelen van de gescheiden rechtsbedeling door de Europese handel sterk gevoeld. Volgens de voorschriften van de burgerlijke rechtsvordering moest bij een handelsconflict tussen Europeanen en niet-Europeanen de Europese eiser zijn zaak voorbrengen bij de Inlandse rechter, waar de procedures met minder waarborgen waren omkleed en de rechter uit niet-gecodificeerde rechtsbronnen moest putten. Aan die rechtsonzekerheid kon slechts een einde worden gemaakt indien voor beide partijen één rechtsregime zou gelden, te bereiken door de niet-Europese handelspartners aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht te onderwerpen. In feite wilde de Europese handel terug naar de toestand van vóór 1824 toen Chinezen onder de Europese rechtsbedeling vielen.

Een algehele toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op alle niet-Europese bevolkingsgroepen werd een te grote inbreuk geacht op het eigen recht – de wetten, instellingen en gewoonten – van die oosterse bevolkingen. Terughoudendheid ten

189. *De Locomotief* 10.03.1898.

190. Gesprek met de auteur, Jakarta 2001.

aanzien van en eerbiediging van die wetten, instellingen en gewoonten was een belangrijk en eeuwenlang gevolgd regeringsbeginsel, dat niet los kon worden gezien van een ander belangrijk regeringsbeginsel, het handhaven van rust en orde. Het ging er dus om de toepasselijkverklaring van het Europese recht zodanig af te bakenen dat de belangen van de Europese handel zouden worden gediend, zonder dat het regeringsbeginsel van rust en orde te veel zou worden aangetast. Het waren redenen om af te zien van de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk- en handelsrecht op de inheemse bevolking, met wie weinig handelscontacten waren. Op de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen, met wie wel intensieve handelscontacten waren, werd besloten dat Europese recht, met uitzondering van het familie- en erfrecht, ruim toe te passen.

Teneinde de noodzaak en urgentie van de wensen te rechtvaardigen en kracht bij te zetten werd door de Europese handel een zeer negatief beeld neergezet van hun Chinese handelspartners. Tegen hun slechte inborst, waarvan de talrijke faillissementen onder de Chinezen een bewijs zouden zijn, zou de Europese handel zich slechts kunnen verdedigen door middel van de onderwerping van Chinezen aan het Europese recht en een intensieve controle op hun boekhouding. In 1884 werd dit beeld door Alting Mees gecorrigeerd. Niet de beweerde bedrieglijke aard der Chinezen, maar het onvoorzichtige gedrag van de Europese handel zelf en het door die handel gehanteerde kredietstelsel bleken de hoofdschuldigen voor het grote aantal faillissementen onder de Chinezen.

De regeling voor de handel kwam in 1855 tot stand (St. 1855 no. 79), waarbij op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen een groot deel van het Europese Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel toepasselijk werd verklaard. Van het Burgerlijk Wetboek werd het familie- en erfrecht van toepassing uitgezonderd. Een vrijwel volledige toepasselijkverklaring van het Wetboek van Koophandel volgde in 1865 (St. 1865 no. 60). De enige uitzondering hierop was dat Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen hun boekhouding mochten voeren in hun eigen taal.

Bij de regeling voor de handel overheerste het pragmatisme. De behoeften van de praktijk brachten Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen vanaf 1855 onder een groot deel van het Europese burgerlijk- en handelsrecht en vanaf 1872 voor een deel onder het Europese strafrecht. Rasverschillen waren van geen belang of betekenis bij het toepasselijkverklaren van die delen van het Europese recht, die daarvoor nodig werden gevonden. Ook pragmatisme bepaalde de grenzen van de onderwerping aan dat Europese recht. De voortdurende afweging over wie in hoeverre aan welk recht moest worden onderworpen, diende om een maximale doelmatigheid te bereiken, de juiste balans tussen doel en middel. Daarbij werd door de handel niet geschroomd om doelbewust en tegen beter weten in gebruik te maken van negatieve beeldvorming.

Alting Mees heeft de Chinezen een grote dienst bewezen met zijn analyse van de feitelijke oorzaken van de talrijke faillissementen onder de Chinezen. In de negentiende eeuw waren Chinezen vanwege de streng gesegregeerde samenleving en de taalbarrière immers niet in staat een weerwoord te geven. Het is verleidelijk om aan zijn motieven uitsluitend een positieve morele lading te geven, zoals het dienen van waarheid, rechtvaardigheid en fatsoen. Wij zijn geneigd, ook gezien het hierna volgende hoofdstuk, daarin voorzichtig te zijn en bij Alting Mees het doelmatigheidsbeginsel meer centraal te stellen. Gezien zijn grote ervaring als advocaat en in het Indische bank- en zakenleven zal een zeker pragmatisme hem niet vreemd zijn geweest. Hij zal beseft hebben dat meer wetgeving en strengere eisen het probleem van de talrijke faillissementen onder de Chinezen niet konden oplossen.

Voor een effectieve aanpak moest(en) eerst de oorzaak/oorzaken duidelijk worden benoemd en vastgesteld. Het had geen zin de ogen te sluiten voor de realiteit. Rechtszekerheid was voldoende gewaarborgd met de regeling van de handel en de aanvullingen daarop. Het bij wet aan Vreemde Oosterlingen opleggen dat de boekhouding in een vreemde taal diende te worden gevoerd zou niet tot meer rechtszekerheid leiden. Voor de – meest kleine – Chinese handelaren zou de dwang van een vreemde taal immers een onmogelijke eis zijn. Het daaraan moeten voldoen zou hen ertoe kunnen brengen onwenselijke oplossingen te zoeken, waarmee het doel, effectieve controle, niet zou worden bereikt. In dit licht gezien is het voorstelbaar dat Alting Mees met zijn artikel de Europese handel een spiegel voor wilde houden en de wetgever wilde behoeden voor ondoelmatige wetgeving.

III EEN REGELING VAN HET ERFRECHT VOOR DE CHINEZEN

I. EEN ERFRECHTELIJKE BEPALING IN EEN REGELING VOOR DE HANDEL

In de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79, in werking getreden op 1 maart 1856, werd het Europese burgerlijk- en handelsrecht – met uitzonderingen – op de Vreemde Oosterlingen toepasselijk verklaard. Van het Burgerlijk Wetboek betroffen deze uitzonderingen het Europese personen- en erfrecht, behalve Titel XIII van Boek 2 BW.¹ In deze titel, die onder andere bepalingen omtrent de uiterste wil bevatte, gaf de toepassing van de 3de afdeling betreffende de legitieme portie, reeds direct na invoering veel problemen bij de Chinezen zelf en aan Nederlandse zijde bij de Boedelkamers² en in de rechtspraak. De procureur-generaal bij het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië mr. A.J. Swart meldde reeds in zijn Verslag over 1856 met betrekking tot de werking van St. 1855 no. 79 dat de Boedelkamers vreesden dat de toepassing van de 13de Titel van Boek 2 BW op de Vreemde Oosterlingen tot veel botsingen op erfrechtelijk terrein aanleiding zou geven. In het daaropvolgende Verslag 1859 over de jaren 1857 en 1858 bleek die vrees bewaarheid te zijn geworden. Volgens de Boedelkamers bestond er in het erfrecht onzekerheid omtrent de vraag of er volgens de bepalingen van de ordonnantie wel een legitieme portie bestond bij Vreemde Oosterlingen, en zo ja, hoe die zou moeten worden berekend. Het viel niet te ontkennen, zei de procureur-generaal verder dat, door het op Vreemde Oosterlingen van toepassing verklaren van de 13de Titel (Van uiterste willen) en tegelijkertijd het van toepassing uitzonderen van de 12de Titel van Boek 2 BW (Van erfopvolging bij versterf), te weinig was gelet op het nauwe verband en de onderlinge samenhang tussen deze twee titels. Niet alleen was dit punt niet

1. De 13de Titel van Boek 2 BW 'Van uiterste willen' bevatte: Algemene bepalingen (1ste afd.); Van de bekwaamheid om bij uitersten wil te beschikken of daarvan voordeel te genieten (2de afd.); Van de legitieme portie of het wettelijk erfdeel, en van de inkorting der giften welke die portie zouden verminderen (3de afd.); Van den vorm der uiterste willen (4de afd.); Van de erfstellingen (5de afd.); Van legaten (6de afd.); Van de geoorloofde erfstellingen over de hand ten behoeve van kleinkinderen en afstammelingen van broeders en zusters (7de afd.); Van de erfstellingen over de hand in hetgeen de erfgenaam of legataris onvervreemd en onverteerd zal nalaten (8ste afd.); Van het herroepen van uiterste wilsbeschikkingen en het vervallen van dezelve (9de afd.).

2. Ten aanzien van Vreemde Oosterlingen hadden de Boedelkamers (te Batavia was dat het College van Boedelmeesteren en op andere plaatsen de Wees- en Boedelkamer) tot taken: 1. Bemoeienis met de boedels van Vreemde Oosterlingen; 2. Tijdelijke voogdij bij gebreke van een voogd (Art. 3 St. 1828 no. 46); 4. Beheer over het vermogen der minderjarigen, bij niet behoorlijke zekerheidsstelling voor dat beheer door de voogd (St. 1845 no. 15); 5. Registratie en opening van uiterste willen (Artt. 15 en 16 St. 1828 no. 46); 6. Beheer van onbeheerde nalatenschappen (Art. 3 St. 1828 no. 46 en Art. 1 par 1 St. 1855 no. 79 en St. 1905 no. 347).

De instructie der Boedelkamers was vastgesteld bij besluit van de commissarissen-generaal van 31 mei 1828 (St. no. 46), en in de loop der jaren gewijzigd en aangevuld. In het College van Boedelmeesteren hadden zitting een president, een Europees lid, twee Chinese leden, twee Inlandse leden en een Moors lid (Art. 1 St. 1828 no. 46). De Boedelkamer bracht beheerlonen en leges in rekening en bezoldigde haar leden uit de eigen inkomsten. Aan de Boedelkamer was rechtspersoonlijkheid toegekend, zodat zij in rechte konden optreden. Zie M.J. Mijer, *Handleiding voor ambtenaren en agenten der Wees- en Boedelkamers in Nederlands-Indië*, 1902, II:1; ENI 1917, I:737; H.C. Gall, *De weeskamer in Nederlands-Indië 1624-1848*, aspecten van haar uitsluiting bij testament, *Tombola, acht rechtshistorische loten*, 1988.

behoorlijk geregeld, ging hij verder, maar voor de Boedelkamers had St. 1855 no. 79 tot zoveel meer moeilijkheden geleid, dat zij een wettelijke regeling wenselijk vonden.³

De opname van deze erfrechtelijke bepaling – de legitieme – in een regeling voor de handel had dus geen gevolgen voor de handel, maar gevolgen voor het erfrecht der Chinezen. Bij de totstandkoming had men er steeds naar gestreefd deze regeling voor de handel zo beperkt mogelijk te houden om inbreuk op de godsdienstige wetten, instellingen en gewoonten van de oosterse volken te voorkomen. Zelfs mr. F. Alting Mees, één der ontwerpers, die een ruime toepassing van het Nederlandse recht voorstond, had uitdrukkelijk de toepassing van de legitieme daarvan uitgezonderd. Ook zagen wij in het vorige hoofdstuk reeds dat voor de handel de al of niet toepasselijkheid van de legitieme geen enkele rol speelde. De door het gouvernement voor de handel noodzakelijk geachte aanvullingen op St. 1855 no. 79 resulteerden in een volledige toepassing van het Wetboek van Koophandel voor Nederlands-Indië op de Vreemde Oosterlingen en hielden geen verband met het erfrecht der Chinezen.

Wanneer het toepasselijkverklaren van de legitieme geen handelsbelang diende en tegelijkertijd in strijd was met het beginsel van terughoudendheid op het terrein van de godsdienstige wetten, instellingen en gewoonten van de Vreemde Oosterlingen, zou men op grond daarvan mogen verwachten dat intrekking van de legitieme een eerste punt van overweging zou zijn. Dan zou immers snel een einde kunnen worden gemaakt aan de onvoorzienbare problemen, die zowel aan Nederlandse als aan Chinese zijde waren ontstaan als gevolg van de ontstane en grote rechtsonzekerheid op erfrechtelijk terrein. Geen enkele maal is bij het onderzoek deze overweging aangetroffen, integendeel. Er leek stilzwijgend van te zijn uitgegaan dat de legitieme gehandhaafd en daarmee de rechtsonzekerheid geaccepteerd zou worden. Het heeft geleid tot de vraag of er mogelijk een ander Europees belang meespeelde, dat handhaving van de legitieme vereiste. Voor het antwoord op deze vraag werd de periode van voorbereiding van St. 1855 no. 79 (1850-1854) nogmaals onderzocht, en vervolgens de daaropvolgende periode tot 1865. In 1865 werd besloten een commissie in te stellen met het doel de ontstane rechtsonzekerheid op erfrechtelijk terrein op te heffen. De opdracht luidde: het ontwerpen van bepalingen omtrent het versterfrecht der Chinezen ‘en ook in verband daarmee behoorlijk geformuleerde voorstellen aan de Regering te doen tot wijziging der ordonnantie van 8 december 1855 (St. no. 79)’. De rechtsonzekerheid als gevolg van de toepassing van een deel van het Europese erfrecht op de Chinezen zou aldus moeten worden opgeheven met een regeling van het erfrecht voor de Chinezen. Die regeling zou rechtszekerheid moeten brengen. Wij meenden dat wij tegelijkertijd rekening moesten houden met de mogelijkheid dat een tot dusver onbekend motief meespeelde bij de toepasselijkverklaring van Titel XIII Boek 2 BW.

Voor het begrip van de werking van de legitieme in het Chinese familieleven en de botsing van de legitieme met het Chinese erfrecht kan enige kennis van het laatste, ook voor de vergelijking met het Europese recht, niet gemist worden. Het in de volgende paragraaf beschreven recht kunnen wij het best omschrijven als het klassieke Chinese recht, zoals dat in de cultuur was verankerd en was meegenomen naar Indië. Het afgesneden zijn van de bron

3. KV 1856 ‘Verslag van den procureur-generaal bij het Hooggerechtshof van Nederlandsch-Indië over de werking der in 1848 ingevoerde nieuwe wetgeving voor Nederlandsch-Indië’, Bijlage B no. 4:5, KV 1859 ‘Verslag over de werking der nieuwe wetgeving in Nederlandsch-Indië over de jaren 1857 en 1858’, Bijlage E no. 7:31; PG bij het HGH was mr. A.J. Swart.

van die cultuur, het lang gevestigd zijn in Indië, de vermenging met de inheemse bevolking en de lokale omstandigheden zullen ongetwijfeld een verzwakkende en vervormende invloed hebben gehad, maar de hoofdlijnen van dat Chinese recht moeten, zeker in de negentiende eeuw, nog door de Chinezen zijn gevolgd.

Ook volgens Van Vollenhoven namen de wetten uit China voor de Chinezen in Indië een zeer belangrijke plaats in. Al mochten deze Chinese wetten niet zonder bewijs als geldend recht voor Indië worden beschouwd, de hoofdtrekken van het levende Chinezenrecht in Indië vertoonden ongetwijfeld die van de geschreven wetten in China. Om die reden kon, aldus Van Vollenhoven, het ongecodificeerde recht in Indië geen gewoonterecht worden genoemd.⁴ Het Indisch Chinezenrecht, aldus Van Vollenhoven in 1931, bevatte nog altijd dit 'hoogst belangrijk substraat, ontleend aan Chineesche rechtsteksten'. Er was een tegenstelling tussen het Chinese wettenrecht en het ongeschreven plaatselijk gebruik, maar ook in Zuid-China week het plaatselijk rechtsgebruik af van het wettenrecht. Al konden Chinezen in Indië zich door de omstandigheden zoals het ontbreken van ouderen, van gezinsleven en van de 'maatschappelijke dwingkrachten van dorp en staat' niet meer helemaal richten naar het zuiver Chinese recht, de hoofdtrekken waren gebleven.⁵

2. OVER HET CHINESE EN HET EUROPESE ERFRECHT

2.1 Tegenpolen in 1850: het Chinese en het Europese erfrecht

2.1.1 *Het Chinese erfrecht*⁶

Vanaf de vroegste periode van de Verenigde Oostindische Compagnie waren Chinezen ook al vielen zij onder de rechtsbedeling voor Europeanen uitgezonderd van de toepassing van het Europese personen-, familie- en erfrecht. Zij behielden hun personeel statuut⁷ en bleven onder wat later genoemd werd, hun eigen 'godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken'.

In de Compagniestijd waren wel enige regelingen tot stand gekomen, maar deze, waaronder 'Chinaas regt', in 1761 opgetekend door de secretaris der Schepenen P. Haksteen met medewerking van de kapitein der Chinezen Oei Tsi Lauw, dienden meer als richtlijn.⁸ Ook

4. C. van Vollenhoven, *Het adatrecht van Nederlandsch-Indië*, 1918, I:117-8.

5. Van Vollenhoven 1931, II:10-1.

6. Over het familie- en erfrecht der Chinezen werden geraadpleegd in alfabetische volgorde: G. von Faber, *Het familie- en erfrecht der Chinezen in Nederlandsch-Indië*, 1895; Fromberg 1926; Han Swie Tian 1936; Van Vollenhoven 1931, II, 'Bijdragen tot de kennis van de wetten en instellingen der Chinezen in Nederlandsch Indië', *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië*, 1853:241-54.

7. Zie Hoofdstuk I onder 2.1.1.

8. Op erfrechtelijk terrein kwamen voor de Chinezen tot stand:
24.12.1720: Regeling van de erfenissen ab intestato bij Chinezen 'samengesteld door het College van Boedelmeesteren in vergadering met drie Chinese luitenants en een Chinees oud-lid van Boedelmeesteren, niet als een wet, maar als een wegwyser en tot voorbeeld';

22.05.1761: 'Chinaas regt', verzameld door de secretaris der Schepenen P. Haksteen, bijgestaan door de oud-kapitein der Chinezen Oei Tsi Lauw, met aantekeningen van de Raad extra-ordinair R. de Klerck, 'ter speculatie' aangeboden aan de beide Raden van Justitie en de Boedelmeesteren;

9 mei 1769: Voorschriften nopens adoptie onder onchristen ingezetenen (in verband met hun erfrecht).

na de in 1848 tot stand gekomen codificatie van de Nederlands-Indische wetgeving werd deze eeuwenlang bestaande toestand voortgezet, en vastgelegd in de Artt. 11 en 12 van de Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië, die bepaalden dat op Chinezen, als met de Inlanders gelijkgestelden, werden toegepast hun godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken. Vervolgens werd dit beginsel verankerd in het Regeringsreglement van 1854 in Art. 75 RR. Aangezien het Chinese personen- en erfrecht in Nederlands-Indië niet gecodificeerd was – de verzameling Haksteen van 1761 ‘Chinaas regt’ diende immers slechts ‘ter speculatie’, met andere woorden als richtsnoer, was er ruimte voor de interpretatie en toepassing van dat Chinese recht. Dit was gezien de verschillen in de lokale omstandigheden in een zo uitgestrekt gebied als Nederlands-Indië en de heterogeniteit van de Chinese bevolking aldaar ook nodig. Er had in de zin van lokale afwijkingen steeds een zekere rechtsonzekerheid bestaan, echter voor de Chinezen zelf niet in die mate dat een regeling van dat personen- en erfrecht door regering of rechterlijke macht als een dringende noodzaak werd gevoeld.

De Boedelkamers die het meest te maken hadden met het Chinese erfrecht hadden daar hun eigen oplossingen voor die zij, ook na St. 1855 no. 79 en daardoor in strijd met het staatsblad, aanhielden. Zij besloten de gedragslijn te blijven volgen dat bij nalatenschappen ex testamento de wil van de erflater werd gerespecteerd en dat bij ab intestato nalatenschappen het Europese recht werd toegepast. Zij rechtvaardigden hun handelwijze met de mededeling dat zij zich geen raad wisten met de toepassing van de legitieme op de Chinezen.⁹

In China waren de Chinese wetten opgetekend in het Chinese wetboek ‘Ta Tsing Lu Li’, het strafwetboek van de Mantsjoe-dynastie. In de Chinese maatschappij was de familie de maatschappelijke eenheid, waarvan het individu deel uitmaakte. Het betekende dat de familie, vertegenwoordigd door het familiehoofd, de drager was van rechten en plichten en dat het individu in die rechten participeerde. Dat kwam bijvoorbeeld tot uiting in het Chinese bevolkingsregister, dat niet het individu vermeldde, maar de familie. Voor het betalen van belastingen of voor het presteren van diensten richtte de Chinese overheid zich niet tot het individu, maar tot het familiehoofd dat voor de leden van de familie aansprakelijk was. In deze familie- en maatschappijstructuur nam het familiehoofd een centrale plaats in.¹⁰

Het Chinese recht had de Chinese moraal als grondslag. De wetgeving was een afspiegeling van de Chinese zeden, gewoonten en gebruiken, waardoor de wet als het ware waakte over het welzijn van de familie. De structuur van de Chinese maatschappij was derhalve gebaseerd op de morele opvattingen over de plichten tussen individu, familie en staat. De verschillende verhoudingen tussen de mensen onderling en tussen de onderdanen en de vorst bepaalden de verplichtingen tegenover elkaar, die nauwkeurig moesten worden nageleefd.

Binnen die Chinese moraal stonden de familie en het familieleven centraal. De plichten ten aanzien van elkaar vloeiden voort uit de nauw omschreven plaats die ieder binnen de familie innam. Jongeren werden dan ook opgevoed in een onbepaalde onderworpenheid (hiao) aan al wat ouder of hoger was, aan het gezag. De hiao-plicht was een fundament van de Chinese moraal, een groot nationaal gebod en een staatkundig grondbeginsel.¹¹

9. Zie Verslagen PG in de KV over 1856, 1857 en 1858.

10. Fromberg 1926:217-8.

11. Von Faber 1895:35-8.

Naast deze hiao-plicht werd het leven beheerst door de voorouderverering en de zorg voor de overledenen. Die legden weer andere plichten op aan de familie en in het bijzonder aan het familiehoofd, namelijk de plichten tot instandhouding en voortzetting van de familie. Deze voorouderverering was het andere fundament van de Chinese moraal. Het was de taak van het familie-hoofd de voorvaderlijke zieletabletten te bewaren en voor de gestorvenen te zorgen. De laatsten waren in het andere leven afhankelijk van datgene wat de achtergeblevenen, de levenden, voor hen deden in de vorm van offeranden, de zorg van de graven enzovoorts. Deze zorgtaken konden slechts vervuld worden door een zoon en meestal was dat de oudste zoon. Het was daarom van zeer groot belang en om die reden de belangrijkste en morele plicht van het familiehoofd de familietak voor uitsterven te behoeden en een zoon te hebben aan wie hij zijn zorgtaken tegenover de voorouders kon overdragen. Zou immers de familietak uitsterven, dan zouden de zieletabletten gevaar lopen verloren te raken, waardoor voor de zielen van de voorouders niets meer gedaan kon worden en zijn eigen ziel gedoemd zou zijn een treurig en onverzorgd bestaan te leiden in de andere wereld. Erfgenamen hadden de zorg voor begrafenis, graf en dodencultus, verwanten hadden rouwplichten.¹²

Naar Europese begrippen waren deze morele plichten die het leven en de maatschappij van de Chinezen beheersten mogelijk geen ‘recht’ of ‘wet’, echter voor de Chinezen zelf hield de leer van hun plichten niet alleen aanbeveling of afkeuring en een moraal in, het was tevens een gebod of verbod dat in de wet was vastgelegd.¹³

De plichten die het leven der Chinezen beheersten hadden voor hen een andere betekenis dan plichten zoals de Europese samenleving die kende. Voorzover de laatsten tamelijk nauw omschreven konden worden, kon dat voor Chinese plichten niet. Voor Chinezen waren plichten geheel geïntegreerd in hun levensinstelling en onlosmakelijk daarmee verbonden; zij konden niet los gezien worden van het individu. Binnen die plichtencultuur had het leven van het individu het karakter van een opdracht, die was omsloten met de plichten van dienstbaarheid en ondergeschiktheid aan het belang van de familie. Binnen dat kader ontleende de Chinees zijn betekenis en zijn identiteit aan zijn plaats in de familie.¹⁴ Kon in een dergelijke plichtencultuur sprake zijn van een recht? Niet in de zin van een zelfstandig uit te oefenen en nader omschreven recht, zeker niet van een wettelijk recht en hooguit van een moreel recht. Voorzover er gesproken kon worden van het laatste, moet gedacht worden aan een aanspraak van het ene individu die voortvloeit uit de plicht van een ander. Het was het morele recht erop te kunnen rekenen, de zekerheid te hebben dat de ander zijn plichten zou kennen en vervullen.

12. Fromberg 1926:219.

13. Van Vollenhoven 1931, II:38.

14. Hoeveel betekenis er in het Chinese familieleven werd gehecht aan de plaats van een familielid binnen de familie, wordt geïllustreerd aan de hand van persoonlijke observaties in de generatie van mijn ouders en grootouders. Chinese namen gaven in die tijd nog de volgorde aan van familienaam, gevolgd door generatiennaam en daarna de eigennaam. Wanneer men zichzelf introduceerde was het belangrijk de hiërarchie in de familie aan te duiden door te zeggen dat men de (klein)zoon/ (klein)dochter was van [...]. Familieleden spraken elkaar meestal niet aan bij de voornaam, tenzij de ander veel jonger was of een kind. Zij spraken elkaar en oudere familieleden aan met de aanspreekvorm die de plaats in de familie aangaf, zoals ‘oudste broer of oom of oudoom aan vaderskant, tweede zuster of tante of oudtante aan moederskant’ etcetera.

Met de familie als rechtssubject was eigendom in de regel familie-eigendom. Het erfrecht, dat volgens Europese begrippen de nadruk legde op de verdeling van het familiegoed, hing bij de Chinezen ten nauwste samen met de plichten omtrent de instandhouding en voortzetting van de familie. Dat betekende dat het familiebelang voorop stond bij de keuze van verdeling van het familiegoed.

Het Chinese erfrecht bepaalde zich in hoofdzaak tot de nederdalende lijn. Was er geen nakomelingschap meer, dan was de familietak die door de overledene werd vertegenwoordigd uitgestorven. Dan konden de plichten tegenover de voorouders niet meer worden nagekomen en had het familievermogen geen subject meer. Om dit te voorkomen ging een reeks bepalingen die erop gericht waren de familie in stand te houden vooraf aan de bepalingen betreffende de verdeling van de nalatenschap. Wanneer het familiehoofd geen zoon had om hem op te volgen, stelden die voorafgaande bepalingen hem in staat door middel van adoptie een zogenaamde stamvoortzetter, ook wel successor of continuator genoemd, aan te stellen. Adoptie en erfrecht waren hierdoor onafscheidelijk met elkaar verbonden.

Bij een wettig huwelijk was de oudste zoon de stamvoortzetter. Had een vader geen zoons bij de hoofdvrouw dan was één der zoons uit een bijvrouw geboren gerechtigd om als stamvoortzetter op te treden. De orde gebood dat dan ook de oudste zoon het eerst in aanmerking kwam. Als wettige zoons werden dus niet alleen erkend de kinderen die uit de hoofdvrouw, maar ook zij die uit een bijvrouw waren geboren. Het polygame huwelijk maakte derhalve deel uit van de Chinese moraal en was een essentieel deel bij het doel van voortzetting van de familie.

Had een vader geen zoons uit de hoofdvrouw, noch uit een bijvrouw, dan werd een stamvoortzetter geadopteerd. Adoptie van een stamvoortzetter was dan niet een keuze, maar een plicht. De keuze van een stamvoortzetter was niet vrij, ook hier heerste orde en regelmaat. Bij adoptie werd eerst de zijlinie tot erfopvolging geroepen. Als stamvoortzetter kwamen het eerst de agnatische¹⁵ verwanten van de adoptief-vader in aanmerking. Pas als adoptie van een zuivere agnaat onmogelijk was, mocht worden overgegaan tot het adopteren van een vreemde met dezelfde geslachtsnaam. Adoptie van een bloedverwant van de vrouwelijke zijde was niet toegestaan. Dochters kwamen niet in aanmerking voor voortzetting van de familie.¹⁶

Bestemd om te trouwen trad een dochter door het huwelijk in de familie van haar echtgenoot waar haar zorg in de eerste plaats gericht moest zijn op diens ouders. Haar kinderen traden op als voortzetters van de familie van haar man. Algemeen werd aangenomen dat volgens de Chinese wet de Chinese vrouw geen vermogenssubject was, zij kon niets bezitten en alles wat zij ten huwelijk bracht kwam in het bezit kwam van haar man. Toch past hier een kanttekening. Bij gegoede Chinese families kregen dochters die trouwden vaak sieraden en juwelen mee, die soms een aanzienlijke waarde vertegenwoordigden. In hoeverre het regel was dat zij deze 'lijfsieraden' moesten afstaan, konden houden of er gezamenlijk met hun echtgenoot over konden beschikken, is niet duidelijk en waarschijnlijk afhankelijk van de omstandigheden. Het is waarschijnlijk dat zij bedoeld waren de getrouwde vrouw een zekere, van haar echtgenoot onafhankelijke positie te verschaffen, een mogelijkheid die

15. Agnaten: naaste bloedverwanten van vaderszijde, de mannelijke afstammelingen van dezelfde vader, in verschillende rechte linies.

16. Fromberg 1926:218-25.

niet werd genoemd, maar die wel serieus genomen moet worden gezien de uitsluiting van de dochters van het erfrecht.

Dochters konden niet erven en waren uitgesloten van de nalatenschap, al kregen zij soms legaten. Zolang dochters niet getrouwd waren en deel uitmaakten van de familie gold ten aanzien van hen een voortdurende zorgplicht.

Ook het vermogensrechtelijke aspect was in de Chinese wet vastgelegd door bepalingen die er zorg voor droegen dat de familie stoffelijk krachtig bleef. Groot belang werd gehecht aan het samen blijven wonen van de familieleden. Het was regel dat getrouwde zoons in het ouderlijk huis bleven wonen of daar dichtbij, in wat als een soort dependance werd beschouwd van het familiehuis. Het bijeenblijven van de familie viel samen met onverdeeldheid van het vermogen. Dat laatste werd meer gezien als het gezamenlijke werkkapitaal van de familie dan als een te verdelen vermogen. Winsten werden in de gemeenschappelijke kas gestort. De dood van het familiehoofd hoefde dus niet te leiden tot een verdeling van het vermogen of tot gescheiden wonen. De gemeenschappelijke kas bleef dan bestaan en de toestand na de dood bleef dezelfde als die tijdens het leven van de vader. Bij families van aanzien soms zelfs generaties lang, zolang zoons niet overeenkwamen te verdelen. Voor verdeling was onderlinge overeenstemming nodig; verdeling was niet vanzelfsprekend, maar een keuze, waartoe men ook bij leven van de vader kon overgaan.

In het kort samengevat hield volgens de literatuur dit erfrecht in:

- Al het nagelaten goed, hetzij roerend of onroerend, moest gelijkelijk verdeeld worden tussen de zoons, geboren uit de hoofdvrouw, uit een bijvrouw, of uit een tot het huis behorende (ongehuwde) slavin. De gehele nalatenschap kwam hen van rechtswege toe en was eigenlijk hun legitieme. Verdeling vond plaats na onderlinge overeenstemming;
- Ook zoons geboren uit een ongeoorloofde omgang, waren tot een aandeel, en wel tot een half aandeel (al verschilden de meningen over dit aandeel) gerechtigd. Was er geen wettige zoon uit hoofdvrouw of bijvrouw en was er geen zoon geadopteerd, dan trad de uit de ongeoorloofde omgang geboren zoon als enige nakomeling zelf als stamvoortzetter op en verwierf de gehele nalatenschap;
- Bij ontstentenis van mannelijke nakomelingen hetzij natuurlijke of geadopteerde, ging de nalatenschap over op de naaste vrouwelijke betrekkingen;
- Waren ook deze laatste betrekkingen niet aanwezig, dan verviel de nalatenschap aan de staat. Echter, zolang er erfgenamen waren, in welke graad dan ook, die de nalatenschap wilden aanvaarden onder de verplichting van grafzorg en die de vereiste plechtigheden voor de gestorvenen wilden verrichten, werd de staat uitgesloten;
- Hoe groot het gezag van de vader ook mocht zijn, het recht van vrij testen, waarmee in zoverre bedoeld werd het recht om zijn zoons te onterven en zodoende het vermogen uit de familie te brengen en op vreemden te doen overgaan, had hij niet.¹⁷ In die zin waren er grenzen aan de testeervrijheid van het familiehoofd.¹⁸

17. Von Faber was de tegenovergestelde leer toegeedaan. Mijer 1902, II:10-1, 15-6.

18. Fromberg 1926:217-26.

De plichten tegenover de doden, in essentie inhoudende het behoud van de familie, stonden centraal in het Chinese erfrecht. Alle andere instituten en begrippen in het familie- en erfrecht ontleenden daaraan hun betekenis, zoals het polygame huwelijk, de wettigheid van kinderen uit hoofdvrouw en bijvrouw(en), de adoptie, de machtige positie van de man, in het bijzonder van het familiehoofd en de afhankelijke positie van de vrouw.

2.1.2 *Het Europese erfrecht*

Het Europese personen- en erfrecht ging uit van het individu als de maatschappelijke eenheid, aan wie als rechtssubject in de eerste plaats rechten waren toegekend. In dit rechtstelsel was de plaats van het individu binnen het familieverband niet relevant, want hij/zij kon zijn rechten in beginsel onafhankelijk daarvan en van het man of vrouw zijn uitoefenen. De grondslag van het huwelijk was de monogamie. Kinderen verwekt buiten dat monogame huwelijk werden beschouwd als in overspel te zijn verwekt en moesten als natuurlijke kinderen wettelijk erkend worden om aanspraak te kunnen maken op hun deel van de nalatenschap.

Door het overlijden van een vader ontstonden bij zijn wettige en wettelijk erkende kinderen vermogensrechtelijke aanspraken op de nalatenschap. Het erfrecht was gericht op verdeling en zoons en dochters stonden daarin gelijk. Ieder wettig of wettelijk erkend kind had een (niet gelijk) wettelijk erfdeel – de legitieme portie – waarvan het niet beroofd kon worden, die het kind kon opeisen en die de vrijheid tot testeren van de vader beperkte. Adoptie kwam niet voor in het Burgerlijk Wetboek en had niet de betekenis als bij de Chinezen.

De 3de afdeling van Titel XIII Boek 2 BW voor Nederlands-Indië bepaalde in Art. 913: 'De legitieme portie of het wettelijk erfdeel is een gedeelte der goederen, hetwelk aan de bij de wet geroepen erfgenamen in de regte linie wordt toegekend, en waarover de overledene, noch bij gifte onder de levenden, noch bij uiterste wil heeft mogen beschikken'. Tot de erfenis werden door de wet geroepen, in de rechte linie 'de wettige en de natuurlijke bloedverwanten', zijnde de wettige en wettelijk erkende natuurlijke kinderen. Wettelijk erkende natuurlijke kinderen erfden een kleiner aandeel dan datgene wat zij zouden hebben gehad, indien zij een wettig kind waren (Artt. 852, 862, 863 Boek 2 BW voor NI). De grootte van het wettelijk erfdeel was afhankelijk van het aantal wettige kinderen door de erflater nagelaten en bedroeg bij één wettig kind de helft van de goederen welke het kind bij versterf zou hebben gehad, bij twee wettige kinderen was het wettelijk erfdeel tweederde van hetgeen elk kind bij versterf zou erven. Liet de erflater drie of meer kinderen achter, dan zou het wettelijk erfdeel van elk kind drievierde gedeelte bedragen van hetgeen elk kind bij versterf zou hebben gehad (Art. 914 Boek 2 BW voor NI). Afhankelijk van het aantal kinderen was de vrijheid tot testeren van de erflater aldus beperkt tot datgene dat overbleef na aftrek van de legitieme portie. Bij één kind kon de erflater vrij beschikken over de helft, bij twee kinderen over eenderde, en bij drie of meer kinderen over eenvierde van elk kindsdeel bij versterf.

Titel XII (Van erfopvolging bij versterf)¹⁹ en Titel XIII (Van uiterste willen) Boek 2 BW werden algemeen beschouwd als onverbreekelijk met elkaar verbonden. Het eerste was niet, het tweede wel van toepassing verklaard op de Chinezen. De leer der legitieme die zich ontwikkelde toen Romeinse rechtsbegrippen op Duitse bodem werden overgeplant, ging uit van het beginsel dat een kind een zeker recht had op de nalatenschap van zijn vader en daarvan een wettig aandeel kon vorderen, waarvan hij niet beroofd kon worden. Deze leer vond ook in Nederland ingang en de legitieme bleek van haar eerste ontstaan af innig verbonden te zijn met het Nederlandse versterfrecht, waarmee het één onverbreekelijk geheel vormde.²⁰

Rechthebbers op de legitieme portie waren zij die waren de ‘bij de wet geroepen erfgenamen in de rechte linie’. Wie dat waren werd bepaald in de algemene bepalingen van Titel XII, Artt. 832 en 862. Zonder de toepasselijkverklaring van Titel XII, had de toepasselijkverklaring van Titel XIII en daarmee van de legitieme portie, geen basis en ontbrak tegelijkertijd het verband met het Europese erfrecht. De afzonderlijke toepassing van de legitieme op de Chinezen die onderworpen waren aan hun ‘godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken’ en het Europese begrip ‘legitieme’ niet kenden was hiermee onbegrijpelijk en onverklaarbaar. Bovendien had het Chinese recht waarin het huwelijk niet monogaam hoefde te zijn een geheel andere interpretatie van de ‘bij de wet geroepen erfgenamen in de rechte linie’. In het Chinese recht waren dat de zoons geboren uit hoofd-vrouw en bijvrouw(en).

Welk belang konden derden buiten de Chinese familiekring aan de toepassing van de legitieme ontlenen? Had de legitieme een externe werking die belangrijk was voor de handel, met andere woorden, kon de legitieme aanvullende zekerheden bieden aan de Europese handelspartners bij hun financiële aanspraken bij overlijden van een Chinese debiteur? In St. 1855 no. 79 was reeds ter meerdere zekerheid van de handel een artikel opgenomen dat bepaalde dat tussen Chinese echtgenoten gemeenschap van goederen was uitgesloten en dat eigendom van door de vrouw ten huwelijk aangebrachte of staande huwelijk aan de vrouw aangekomen goederen en zaken niet anders kon worden bewezen dan bij authentieke akte.²¹ Zowel bij faillissement als bij overlijden was hiermee duidelijkheid gekomen over de vermogensrechtelijke positie van beide echtgenoten. Bij overlijden van het familiehoofd trad volgens Chinees recht het hem opvolgende familiehoofd, een zoon, in diens rechten en verplichtingen. Voor een crediteur zou alleen de nakoming van het contract door het nieuwe familiehoofd relevant zijn en zou het de crediteur onverschillig moeten zijn hoe daarbuiten het familievermogen al of niet zou worden verdeeld. Dat laatste was een interne kwestie, die alleen de belanghebbenden aanging, met andere woorden de legitieme had slechts een interne werking en was slechts belangrijk voor de direct betrokkenen binnen de familiekring, de Chinezen zelf. Derden buiten de Chinese familiekring hadden, wat financiële aanspraken betrof, geen belang bij de toepassing van de legitieme.

19. Titel XII bevatte de algemene bepalingen (1ste afd.), de bepalingen van de erfopvolging in de wettige nederdalende, opgaande en zijlinie (2de afd.) en de erfopvolging wanneer er natuurlijke kinderen aanwezig waren (3de afd.).

20. W. de Gelder, ‘Opmerkingen omtrent het leerstuk der legitieme bij de vreemde Oosterlingen volgens het besluit van 1855 (Staatsblad no. 79)’, *Het Regt in Nederlandsch-Indië*, 1859:378-90.

21. St. 1855 no. 79, Hoofdstuk II, Art. 2.

Bij het overlijden van een Chinese vader stonden de vermogensrechtelijke gevolgen voor zijn kinderen niet op de eerste plaats. Indien de vader niet reeds eerder voorzien had in zijn opvolging, stonden bij zijn overlijden in de Chinese familie de plichten, gericht op het behoud en het voortzetten van de familie, voorop. Het belang hiervan oversteeg de vermogensrechtelijke gevolgen. Overleed in de Europese familie een vader, dan ontstonden bij de kinderen, als erfgenamen, gelijke rechten op de nalatenschap.

De morele voortzettingplicht in de Chinese familie tegenover de individuele vermogensrechtelijke aanspraken van Europese erfgenamen op de nalatenschap toonde de wereld van verschillen in hun denken en beleving van het erfrecht.

2.2 **Het onbekende land**

In de koloniale maatschappij van de negentiende eeuw leefden de bevolkingsgroepen geheel gescheiden van elkaar, elk in hun eigen levenssfeer. De wettelijke bevolkingsindeling in blanke en niet-blanke rassen, de op een gesegregeerde maatschappij gerichte wet- en regelgeving, de raciale vooroordelen en de toen heersende opvattingen over superioriteit van het westen en de westerse waarden en normen boven de oosterse bevestigden en verstevigden de grenzen. Contacten tussen de Europese en Chinese samenleving beperkten zich tot het publieke domein, wanneer contacten onvermijdelijk waren voor economische of bestuurlijke aangelegenheden. Het private domein bleef gesloten. Dat meer kennis over de oosterse volken in het belang was van het bestuur om deskundiger en beter toegerust te kunnen functioneren werd door Baud erkend en resulteerde onder andere in de oprichting van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in 1851.²² De belangstelling richtte zich echter voornamelijk op de inheemse bevolking, wat getalsmatig wel voor de hand lag. Voor de veel kleinere Chinese bevolkingsgroep, die economisch voor het gouvernement echter van groot belang was, en als een ‘onmisbaar element in Indië, bepaaldelijk op Java’²³ werd beschouwd, werden vanaf 1863 Europese ambtenaren als tolk voor de Chinese taal aangesteld. Aanleiding hiertoe was de behoefte van het gouvernement aan betrouwbardere vertalingen van de Chinese taal dan die van de tolken van Chinese landaard verkregen werden. Krachtens hun instructie bij St. 1863 no. 39 zouden tolken behalve als vertalers ook de taak hebben het bestuur te adviseren en voor te lichten omtrent Chinese aangelegenheden. Van die adviserende en voorlichtende taken zou door het bestuur slechts bij uitzondering gebruik gemaakt zijn.²⁴ W.P. Groeneveldt, zelf tolk voor de Chinese taal en later vice-president van de Raad van Indië vond dat in het algemeen de tolken over onvoldoende kennis van het Chinese recht en van de Nederlandse rechtsbegrippen beschikten.²⁵ Het zou een verklaring kunnen zijn van de geringe mate waarin tolken zouden zijn ingeschakeld bij de advisering van het bestuur.

In publicaties en bij het Indisch bestuur bleek men vaak geen hoge pet op te hebben van de Chinezen. Beschuldigingen en verdachtmakingen over hun onbetrouwbaarheid kwamen

22. Kuitenbrouwer 2001:31.

23. Het kamerlid J.J. Rochussen (GG 1845-1851), zie Hand. TK der SG, zitting 04.08.1853:1363.

24. E. Zorab, *De publiekrechtelijke toestand der Vreemde Oosterlingen in Nederlandsch Oost-Indië*, 1890:104-5; ENI 1919, I:477-78. In de Regeeringsalmanak werden M. von Faber en G. Schlegel als tolken voor de Chinese taal in 1863 voor het eerst vermeld.

25. Adviseur-honoraire voor Chinese zaken, W.P. Groeneveldt-mr. T.H. der Kinderen, lid RvNI 28.02.1886, in V.19.04.1892-33/inv. 4567.

veel voor. Neutrale of incidenteel tegengestelde meningen of weerleggingen trokken weinig aandacht. Wanneer Chinese hoofden of de Chinese Raden geraadpleegd werden door het gouvernement, werden hun adviezen in de regel met grote achterdocht ontvangen en afgedaan als ondeskundig of niet betrouwbaar.²⁶ Ze riepen kennelijk weinig vertrouwen op bij het bestuur. In een dergelijk onvriendelijk, onwelwillend en soms vijandig klimaat, waarin in de regel enig vertrouwen in de Chinese deskundigheid en betrouwbaarheid ontbrak en wantrouwen overheerste, en Europese tolken voor de Chinese taal ook onvoldoende kennis in huis leken te hebben, was geen belangstelling te verwachten voor het Chinese recht. In het algemeen leek het erop alsof men zich liever afsloot voor de kennis van en de adviezen over het Chinese recht. Zonder kennis hoefde men daar immers geen rekening mee te houden bij het bestuursbeleid.

Vrijwel alles wat zich afspeelde in het private domein van de Chinezen was aldus voor het Indisch bestuur terra incognita. Dat dit onbekende land van het Chinese recht bestond uit een specifiek en samenhangend maatschappelijk stelsel met eigen waarden en normen, was weinig bekend. Zonder de bereidheid om daar kennis van te nemen kon er geen begrip zijn. Men behield dan het externe gezichtspunt en bleef de zaak vanuit het eigen, gesloten perspectief bezien. Zonder het verband tussen de afzonderlijke onderwerpen van het Chinese recht die voor de Chinezen een logische vanzelfsprekendheid hadden, kon men dat recht niet begrijpen. Er was sprake van een andere denk- en begrippenwereld, waarin begrippen als vader, moeder, man, vrouw, huwelijk, wettige kinderen, adoptie, nalatenschap enzovoorts hun betekenis ontleenden aan een geheel andere context dan de Europese. Verhoudingen zoals tussen man en vrouw en tussen ouder en kind vloeiden voort uit de specifieke ordening van de Chinese maatschappij. Het plichtenstelsel bepaalde het wereldbeeld en de plaats en identiteit van het individu en gaf hem andere waarden, prioriteiten en criteria mee. Zonder enige kennis van dit interne gezichtspunt konden waardeoordelen van buitenaf over begrippen, die geplaatst werden buiten hun eigen context, en waarbij westerse criteria werden gehanteerd, alleen ongunstig uitvallen voor het Chinese recht. Dan werden Chinese gewoonten en zeden beoordeeld als eigenaardig, polygamie als onzedelijk, de vaderlijke macht als onrechtvaardig, het erfrecht als onbillijk en werd elke afwijking van de Europese norm negatief uitgelegd.

2.3 **Het corpus alienum**²⁷

De toepassing van de legitieme op de Chinezen trof het erfrecht der Chinezen recht in het hart, omdat het raakte aan alle aspecten van de Chinese moraal en het Chinese familieleven. Door een vreemd begrip in het familieleven der Chinezen te brengen, het individuele en wettelijk vastgelegde recht van een zoon en/of dochter op een deel van de nalatenschap, en door het vreemde lichaam er niet uit te halen maar het er tientallen jaren in te houden, kon het zijn ontwrichtende werking blijven verrichten. Het kon het familieleven blijven verzieken en het ondergroef uiteindelijk het gehele plichtenstelsel. Voor Chinezen betekende deze enorme verstoring van hun familieleven dat het patriarchale plichtenstelsel werd aangetast, dat het familieverband en de bestaande familiestructuren onder grote druk kwamen te staan

26. Zie verder in dit hoofdstuk.

27. Dat wil zeggen: een vreemd lichaam, een niet tot het organisme behorend voorwerp dat van buitenaf daarin is doorgedrongen.

en loyaliteiten en verantwoordelijkheden op de proef werden gesteld. Deze decennialange ontregeling en aantasting dwong de gesloten Chinese plichtensamenleving zich te openen voor het vreemde Europese begrip van het recht van het individu. Het recht van een dochter op de nalatenschap, een gelijk recht van een dochter aan dat van een zoon op de nalatenschap, het wettelijk beschermde recht van een kind op een deel van het kindsdeel, de uit deze rechten voortvloeiende beperking van de vaderlijke macht, de wettig- en onwettigheid van een huwelijk en van de kinderen staande dat huwelijk geboren enzovoorts; deze waren rechten en begrippen die voor Europeanen een grote vanzelfsprekendheid hadden, maar die echter volkomen vreemd waren aan de Chinese denkwereld. Toch moesten zij dwingend geïncorporeerd worden in een rechtsstelsel dat zijn grondslagen had in een volkomen andere moraal, een moraal die uitging van geheel andere waarden en normen, een moraal waarin plichten overheersten, die in een Europese samenleving onbestaanbaar en ondenkbaar waren. Het was een onmogelijkheid de legitieme in te passen in de destijds bestaande zedelijke opvattingen en in de ordening van het maatschappelijk leven van de Chinezen. Hoe kon bij deze botsing van twee rechtssystemen het wettelijk recht op een deel van het familievermogen van een op zichzelf staand individu in overeenstemming worden gebracht met de morele plicht van datzelfde individu dat tegelijkertijd deel uitmaakte van een collectief met een collectief doel? Onder bescherming van de wet zou de verleiding van het eigenbelang niet langdurig kunnen worden weerstaan.

Voor de Chinese vrouw zou met de legitieme een tevoren ongekend recht op zelfstandigheid binnen bereik komen. Als ongehuwde dochter zou zij niet langer afhankelijk zijn van de zorgplicht van de stamvoortzetter. Als gehuwde dochter zou zij, alhoewel volgens het Chinese recht uit de eigen familie en in de familie van haar man getreden, een op het Europese recht gebaseerde vermogensrechtelijke aanspraak blijven houden op het vermogen van haar eigen familie. Bij het overlijden van het familiehoofd kon zij haar wettelijk erfdeel opeisen en dit uit het vermogen van haar familie halen en in de familie van haar man brengen. Behoud van het familievermogen zou hiermee onmogelijk gemaakt worden, het gezamenlijke werkkapitaal zou worden aangetast, het bijeen blijven wonen zou zijn vanzelfsprekendheid verliezen, kortom: de eenheid van de familie zou gevaar lopen. Ook zoons zouden niet meer tot overeenstemming hoeven te komen om tot verdeling van het familievermogen over te gaan. Met het wettelijke recht op de nalatenschap kon die verdeling worden afgedwongen. Dochters en zoons konden hiermee hun eigen familie in grote problemen brengen doordat het familievermogen zou worden uitgehold en zo het gezag en prestige van het familiehoofd kon worden verzwakt. De banden waarmee de samenhangende plichten ten aanzien van de voorouders en de voortzetting van de familie werden bijeengehouden konden met het mes van het eigenbelang, verschaft door de legitieme, worden doorgesneden. Of, in hoeverre en wanneer dat gebeurde was volledig afhankelijk gemaakt van de loyaliteit of het eigenbelang van zoons en dochters ten aanzien van de familie. Het hele stelsel dat de voorouderverering droeg – de pijlers van de Chinese samenleving en het Chinese recht – en waar alle familieleden gezamenlijk en afzonderlijk deel van uitmaakten, zou in zijn fundamenten worden aangetast.

Ook de toepassing van de legitieme, die gebaseerd was op monogamie, op een rechtstelsel waarin polygamie geaccepteerd was en zoons van hoofdvrouw gelijkstonden met die van bijvrouw(en), maakte de inbreuk nog groter.

Een dergelijke ontregeling kon niet beperkt worden tot de eigen kring. De rechtsonzekerheid strekte zich ook uit over de Boedelkamers en de rechtspraak. De ontregeling van het Chinese familieleven vertaalde zich in tal van langdurige rechtsgedingen. De rechterlijke macht worstelde met de vraag of het bij de totstandkoming van St. 1855 no. 79 in de bedoeling van de wetgever had gelegen om de legitieme, afzonderlijk van het overige Europese erfrecht, van toepassing te verklaren op de Chinezen. Zij wist ook geen duidelijk antwoord te vinden op de vraag of de toepassing van de legitieme verenigbaar was met de Chinese ‘godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken’. Pas vanaf 1886 werd het vaste jurisprudentie de legitieme niet van toepassing te verklaren op de Chinezen, een arrest van het Hooggerechtshof overigens dat tegenstand opriep bij Boedelkamers en gouvernement, zoals hieronder zal blijken. Veel liever zagen zij het tegenovergestelde. Het corpus alienum, de legitieme, bleef ondanks de vaste jurisprudentie na 1886 als twistappel van het Indisch bestuur het Chinese familieleven vergiftigen.²⁸

2.4 Het ‘rechters recht’ en zijn opposanten

In de 62 jaren na 1855 voordat op de Chinezen in Nederlands-Indië bij St. 1917 no. 129 definitief het gehele Europese personen- en erfrecht toepasselijk werd verklaard, getuigden tal van rechtsgedingen, vooral in de negentiende eeuw, van de rechtsonzekerheid veroorzaakt door de werking van de legitieme. Alleen al de beantwoording van de vraag welk recht toegepast moest worden – het Europese recht of de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der Chinezen – en de daaraan verbonden bevoegdheidskwestie van de rechtbank,²⁹ kon, voordat men aan de eigenlijke rechtsvraag toekwam, vele jaren in beslag nemen, nog afgezien van de hoge kosten die het met zich meebracht.³⁰ Ook bleek uit de jurisprudentie dat de vraag of onder de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken verstaan moest worden het recht in China zoals het was opgetekend in de ‘Ta Tsing Lu Li’ of het Indo-Chinese gewoonterecht, niet eenduidig werd beantwoord.³¹ De onzekere rechtstoestand leidde tot ‘ruïneuze processen, die gansche Chineesche families tot volslagen ondergang hebben gebracht’.³²

De meest gestelde vraag die wij in de jurisprudentie vonden³³ was – niet verwonderlijk – de vraag of de Chinese vrouw recht had op de nalatenschap van haar vader. Het antwoord hierop was zonder uitzondering nee, ook bij ab intestato nalatenschappen.³⁴ Volgens het Chinese recht, de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, hadden dochters geen

28. Zie P. Winch, *The idea of a social science and its relation to philosophy*, 1985, *Trying to make sense*, 1987.

29. Was het Europese recht van toepassing dan kwam de zaak voor de RvJ. Moesten de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken worden toegepast, dan was de Landraad de bevoegde rechter.

30. Fromberg 1911:24.

31. Pas vanaf 1901 verliet de rechtspraak de leer van het zuiver Chinese recht volgens de Ta Tsing Lu Li en nam een daarvan afwijkend Indo-Chinees recht als rechtsbron aan; Phoa Liong Gie 1926:25-6.

32. ENI 1917, I:486.

33. De gegevens omtrent de rechterlijke uitspraken werden ontleend aan de uitspraken die opgenomen werden in J.H. Abendanon, *De Nederlands-Indische rechtspraak en rechtsliteratuur 1849-1907*, 1908-1930; Mijer 1902, II.

34. HGH (anders dan de RvJ te Batavia) besliste in zijn arrest van 16.08.1866 (T.XXIII:332-7) dat dochters geen erfgenamen ab intestato waren zolang er mannelijke afstammelingen waren en stelde het College van Boedelmeesteren te Batavia (appellant) in het ongelijk; zie ook Fromberg 1926:237.

recht op de nalatenschap van hun vader zolang er mannelijke afstammelingen waren. De uitsluiting van dochters van hun vaders nalatenschap werd overigens door het Hooggerechtshof in 1867, 1876 en 1877, anders dan de Raad van Justitie in Batavia, geacht niet in strijd te zijn met de algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid.³⁵

Door de uitsluiting van de dochters van erfopvolging in de jurisprudentie kwam in de gevolgde praktijk van de Boedelkamers ook verandering, in elk geval te Batavia. Daar werd als gevolg van de uitspraak van het Hooggerechtshof in 1886 de sedert onheuglijke tijden gevolgde praktijk verlaten dat bij nalatenschappen ex testamento de wil van de erf-later werd geëerbiedigd en dat bij ab intestato nalatenschappen het Europese recht werd toegepast. Onder dat Europese recht werd door de Boedelkamers tot die uitspraak aan Chinese dochters een gelijk deel in de nalatenschap toegekend.³⁶ In Semarang daarentegen deelden de dochters vanaf 1871 op aandringen bij de Boedelkamer van de toenmalige directeur van Justitie, mr. Der Kinderen, die het bovengenoemde arrest bestreed, opnieuw mee in de nalatenschap.³⁷

In hoeverre en wanneer de Boedelkamers de legitieme toepasten op zoons en dochters is niet duidelijk. Uit de woorden van de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof mr. A.J. Swart in zijn verslag van de werking van St. 1855 no. 79 bleek dat bij de Boedelkamers vooral onzekerheid bestond 'omtrent de vraag of bij Vreemde Oosterlingen volgens de bepalingen dier ordonnantie, eene legitime portie bestaat en hoe die wordt berekend'.³⁸ Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat in elk geval de legitieme door de Boedelkamers vóór de inwerkingtreding van dit staatsblad, niet op zoons, noch op dochters werd toegepast.

Tot 1886 besliste de rechterlijke macht wisselend op de vraag of de legitieme van toepassing was op de Chinezen.³⁹ In dat jaar ging het Hof om en besliste dat de legitieme niet van toepassing was op de Chinezen op grond van de volgende overweging 'dat wegens het nauwe verband tussen beide, de legitieme portie moet geacht worden te behooren tot de erfopvolging bij versterf; dat alles wat op dit laatste onderwerp betrekking heeft van de

35. Voor gelijkkluidende arresten betreffende de strijd met de algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid T.XXIII.334.335 (1867) HGH anders dan RvJ Batavia; W.166.137 (1866) HGH anders dan RvJ Batavia; W.710.22.c.; 742.150.a (19.12.76) en T.XXVIII.207 (1877) en T.XXIX.172 (HGH 9.8.1877); Abendanon 1918; nos. 101, 115 en 122.

36. Zie ook Fromberg (1926:235-7) waarin hij schrijft dat de Boedelkamers in ab intestato nalatenschappen vrouwen lieten meedelen in de nalatenschap. Aangezien zij voor hun gehele leven als 'onmondigen' werden beschouwd, kwam hun erfportie dan levenslang onder toezicht van de Boedelkamer. Fromberg haalde hierbij (in *Indisch Tijdschrift van het Recht* 13:33) ook de uitspraak van de RvJ Batavia van 09.02.1866 aan, waarin deze praktijk van de Boedelkamers 'hoogstwaarschijnlijk juist wordt weergegeven'. Deze gang van zaken was overigens ook in het belang van de Boedelkamers.

37. Fromberg 1926:237.

38. Verslag PG bij het HGH over de werking der in 1848 ingevoerde nieuwe wetgeving voor Nederlandsch-Indië, over 1856, Bijlage E no. 4:5 en in het Verslag omtrent de werking der nieuwe wetgeving in Nederlandsch-Indië over de jaren 1857 en 1858, Bijlage E no. 7:31.

39. Legitieme wel van toepassing op Chinezen: T.XXXIII.290 (1879 HGH); T.XXXIV.98 (22.01.1880 HGH) in Fromberg 1926:67; in T.XXII.16.22 (1866, HGH anders dan RvJ Semarang) in Abendanon 1908: no. 2.

Legitieme niet van toepassing vóór 1886: T.XXII.20 (1866 HGH cfm RvJ Sng); W.44.3.c. (1864 RvJ Makassar).

Legitieme niet van toepassing ná 1886: W.2247.147.c (1906) en T.LXXXVIII.98 (1907) RvJ Semarang, in Abendanon 1908: nos. 4, 7 en 18; W.2441.58.c (1911) en T.XCVI.160.147 (1911) in Abendanon 1908.

toepasselijkverklaring is uitgesloten, en dat om die redenen de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek omtrent de legitieme portie, op Vreemde Oosterlingen niet van toepassing zijn⁴⁰.

Aan het arrest van het Hooggerechtshof van 18 November 1886 (president mr. J. Sibenius Trip) ging het vonnis vooraf van de Raad van Justitie te Semarang van 11 maart 1885.

Op 27 augustus 1884 overleed te Semarang de Chinees Tan Tiem. Volgens zijn testament van 23 januari 1871 no. 62, voor de notaris te Semarang verleden, werd met uitzondering van een legaat aan de Chinese vrouw Lie Seneng Nio, tot zijn enige en universele erfgename benoemd zijn weduwe Ong Kam Nio. Bij Lie Seneng Nio, zijn vrouw van 'de tweede rang', had de erflater drie kinderen verwekt, één zoon, de appellant Tan Bing Sik, en twee dochters. Ten tijde van het overlijden van Tan Tiem was deze zoon 18 jaar (dus minderjarig), maar door zijn huwelijk op 2 oktober 1884 had hij de staat van meerderjarigheid bereikt.

Voor de Raad van Justitie maakte eiser Tan Bing Sik aanspraak op een legitieme portie. Deze eis werd hem ontzegd, waarbij de Raad van Justitie zijn vonnis op twee tegenstrijdige beslissingen gaf. Enerzijds volgde de Raad de redenering dat krachtens Art. 913 BW, bij St. 1855 no. 79 op Chinezen toepasselijk verklaard, een legitieme portie alleen werd toegekend aan de bij de wet geroepen erfgenamen in de rechte linie, deze laatsten waren alleen de wettige en de natuurlijke wettig erkende kinderen. Alleen kinderen uit de hoofdvrouw geboren waren wettige kinderen, zodat eiser als een niet uit een hoofdvrouw, maar uit een bijvrouw geboren kind en niet zijnde een wettig erkend natuurlijk kind, de legitieme portie niet kon vorderen. Tegelijkertijd stelde de Raad van Justitie vast dat bij de Chinezen alle zonen, zowel die uit de hoofdvrouw als die uit de bijvrouwen geboren ab intestato gelijk op erven; 'dat toch erfgenamen ab intestato zijn de bij de wet geroepen erfgenamen, en wanneer dus de uit bijwijven geboren zonen van den overledene ab intestato van deze erven, zij als den overledene in de rechte linie bestaande eo ipso vallen onder Art. 913 BW, waarbij de legitieme portie wordt toegekend aan de bij de wet geroepen erven in de rechte linie'. Volgens het Hof bleek uit deze tegengestelde redeneringen van de Raad van Justitie hoe moeilijk het voor de rechter was het Europese systeem dat in strijd was met alles wat in Nederlands-Indië steeds omtrent Chinees recht en Chinese gewoonten was aangenomen, consequent vol te houden.

Nadat voor het Hooggerechtshof duidelijk uit onder andere getuigenverklaringen was vastgesteld dat appellant ten tijde van Tan Tiems leven door hem op ondubbelzinnige en uitdrukkelijke wijze als diens wettige zoon was erkend en dat hij als zodanig bekend stond bij de Chinese Raad, bij de Wees- en Boedelkamer, de wijkmeester en familieleden en anderen,⁴¹ werd hem op grond van Art. 914 BW het recht op een legitieme portie toegewezen. Bij versterf zou de appellant de gehele nalatenschap ontvangen, terwijl de dochters alleen recht hadden op de kleren en levensonderhoud. Voor de appellant zou de legitieme drievierde van de nalatenschap bedragen.

Het Hof achtte de eis echter niet ontvankelijk omdat de eiser zijn vordering tot boedelscheiding tegen de gedaagde had gegrond op Art. 914 BW omtrent de hem toekomende legitieme portie. Het Hof meende dat eerst behoorde vast te staan of de eiser daaruit enig recht kon ontfangen, namelijk of dat wetsartikel een van die gedeelten van het Burgerlijk Wetboek was, welke ook voor de Chinezen op Java en Madoera, tot welke landaard de eiser behoorde, als burgerlijk recht gold. Het Hof concludeerde:

'dat, alsdan ook de in artikel 1 onder o. gestelde uitzondering aangaande het onderwerp der erfopvolging bij versterf geacht moet worden de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, omtrent de legitieme portie te omvatten;

40. Zie hiervoor *Indisch Weekblad van het Recht*, W.1161,156 a (1885-RvJ Semarang), W.1227, 4b (1887-HGH), W.1457.160 a (1891-Landraad Semarang), kort weergegeven in de hieronder volgende casus.

41. In 1886 bestond er geen Burgerlijke Stand voor de Chinezen.

dat deze toch buiten kijf in zulk een nauw verband tot het versterfrecht staan, dat zij afgezonderd daarvan geen redelijke uitvoering kunnen erlangen;

dat dan ook een enkele blik op die bepalingen voldoende is, om de overtuiging te erlangen dat zij geheel onverenigbaar zijn met een poligaam familierecht als dat der Vreemde Oosterlingen en met een erfrecht ab intestato ten deele daaruit voortvloeiende en in elk geval op geheel andere beginselen en maatschappelijke verhoudingen gegrond als die welke aan de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek ten grondslag liggen;

dat derhalve het bedoeld Artikel 914 van het Burgerlijk Wetboek moet geacht worden tot die gedeelten van het Wetboek te behooren welke bij de meermalde ordonnantie niet op de Vreemde Oosterlingen zijn van toepassing verklaard, alsdan ook de eischer als chinees daaruit nimmer eenige rechten kan ontlenuen en hij mitsdien met zijn daarop gegronde vordering niet ontvankelijk is⁴²;

Als gevolg van de conclusie van het Hof, dat de legitieme niet toepasselijk was op Vreemde Oosterlingen, werd Tan Bing Sik's eis niet ontvankelijk verklaard. De Landraad te Semarang, de bevoegde rechter wanneer het betrof de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken betrof, verklaarde in 1890 het testament van Tan Tiem, die zijn weduwe tot universeel erfgenaam had benoemd, nietig. Zijn uit zijn bijvrouw geboren, en door hem erkende zoon, werd tot de gehele nalatenschap gerechtigd verklaard.⁴³

Deze jurisprudentie werd daarna gehandhaafd, maar gaf ook aanleiding tot protesten van de Wees- en Boedelkamers,⁴⁴ die hierdoor 'in problemen' kwamen. Chinezen waren er in de loop der jaren toe overgegaan om in hun testamenten, daarbij uitgaande van een naar Chinees recht volledige testeervrijheid, met voorbijgaan van hun minderjarige kinderen, de weduwe, een meerderjarig familielid of zelfs een buitenstaander tot universeel erfgenaam te benoemen.⁴⁵ Deze 'onnatuurlijke'⁴⁶ testamenten, waarbij minderjarige kinderen onterfd werden, waren bedoeld om de Boedelkamer, die onder de Chinezen niet goed bekend stond, te passeren. De kamer had immers bij minderjarige erfgenamen de bevoegdheid om de gelden van deze erfgenamen in beheer te hebben en bij gebreke van een voogd de voogdij uit te oefenen. Zij streefde er tevens naar om Chinese nalatenschappen als vacant ten behoeve van het Chinese hospitaal in beheer te nemen.⁴⁷ Testamentaire uitsluiting⁴⁸ van minderjarige kinderen betekende uitsluiting van de bemoeienissen van de Boedelkamer met de nalatenschap en dat betekende geen beheerlonen en geen andere inkomsten voor de Boedelkamer. Zolang de onzekerheid over de toepassing van de legitieme bleef bestaan en verwe-

42. *Indisch weekblad van het Recht* 1887: W.1227.4b.

43. Vonnis Landraad Semarang van 13.11.1890 (W.1475).

44. Han Swie Tian 1936:14.

45. Het kwam niet zelden voor dat in testamenten van Chinezen de volgende clausule voorkwam 'En zulks met eerbiedige uitsluiting der bemoeienissen van het eerwaardig College der Boedelkamer' of 'met uitsluiting der Boedelkamer'. Later verdwenen deze clausules veelal, omdat men tot de conclusie kwam dat de Boedelkamers niet uit te sluiten waren en dergelijke clausules derhalve geen nut hadden; zie J.H. Carpenter Alting, *Het reglement op het college van Boedelmeesteren*, 1892:1.

Het is heel goed mogelijk dat in bovengenoemde casus sprake was van een dergelijk testament. Ook de haast waarmee de appellant in het huwelijk trad kan ermee te maken hebben dat hij als minderjarige door het huwelijk de staat van meerderjarigheid wilde bereiken en zich aldus kon onttrekken aan het toezicht van de Boedelkamer.

46. Deze term is afkomstig van Fromberg 1926:65.

47. Fromberg 1926:64.

48. Door Scholten van Oud-Haarlem werd in 1845 geconstateerd dat testamentaire uitsluiting van de weeskamers bij Europeanen veel voorkwam; Gall 1988:36-7.

zen kon worden naar rechterlijke vonnissen waarbij de legitieme toepasselijk werd verklaard op de Chinezen, kon door de Boedelkamer met een beroep hierop de testeervrijheid worden aangevochten. Na de uitspraak van het Hooggerechtshof van 1886, die vaste jurisprudentie werd, was dit instrument echter uit de handen van de Boedelkamer geslagen. Hoewel de regering toen meende dat de Boedelkamers zich moesten voegen naar deze vaste jurisprudentie,⁴⁹ deed het College van Boedelmeesteren te Batavia dat niet. Uit vrees dat binnen afzienbare tijd de Boedelkamers geen noemenswaardige gelden van minderjarige Chinezen meer in beheer zouden hebben en zij geen toezicht meer konden uitoefenen op Chinese voogdijen, wendden zij zich, soms met succes, tot de rechter om deze onbeperkte testeervrijheid aan te vechten, op grond dat zoons niet konden worden onterfd.⁵⁰ Voor Boedelkamers was in 1886 met de uitspraak van het Hooggerechtshof een eigen belang getroffen. Hun taken van toezicht en beheer bij minderjarige erfgenamen genereerden inkomsten, afhankelijk van de omvang van de nalatenschap.⁵¹ Het risico dat deze onnatuurlijke testamenten ook verkeerd konden uitpakken voor de erfgenamen,⁵² woog voor de erflater blijkbaar op tegen de zekerheid van ongewenste bemoeienissen van de Boedelkamer, die ongewenste gevolgen zouden hebben niet alleen voor de familie, maar ook voor het familievermogen, dat nogal eens was vastgelegd in een handelszaak of onderneming.

De terugkeer van de volledige testeervrijheid door het niet toepasselijk verklaren van de legitieme had nog op een ander gebied gevolgen. Onroerend goed dat vele jaren tevoren deel had uitgemaakt van een Chinese nalatenschap en dat inmiddels in handen was gekomen van Europese eigenaren of tot onderpand had gestrekt voor Europese geldschietters, werd het voorwerp van acties tot teruggave door het opduiken van Chinese erfgenamen, die thans meenden destijds als gerechtighden tot de nalatenschap onterecht te zijn onterfd.⁵³

Deze problemen voor de Boedelkamers en een aantal Europeanen zouden voor het gouvernement de aanleiding zijn geweest om zich ook in de discussie over de legitieme te mengen.⁵⁴ Uit een, ook in sommige dagbladen gepubliceerde, nota van de directeur van Justitie aan de Weeskamers in Nederlands-Indië in opdracht van de regering,⁵⁵ bleek dat de laatste in 1903, in tegenstelling tot haar eerdere standpunt, de standvastige jurisprudentie betreffende de legitieme 'minder juist' vond. Het gouvernement baseerde zich hiervoor op

49. Fromberg (1926:233) verwijst hiervoor naar Boedelkamers-DJ 17.03.1890-315/856B en het antwoord daarop bij circulaire DJ 21.06.1890-4420.

50. Fromberg 1926:232-4. Op 1 februari 1893 werd het testament van Kho Tjaj Bo, die zijn weduwe tot universeel erfgenaam had benoemd, met voorbijgaan aan zijn minderjarige zoons, door de Landraad te Batavia nietig verklaard.

51. Een weduwe, benoemd tot universeel erfgename, met voorbijgaan aan haar minderjarige kinderen, weigerde om rekening en verantwoording af te leggen aan de Boedelkamer, waardoor de laatste beheerloon en andere inkomsten misliep; Fromberg 1926:233.

52. Fromberg (1926:234) beschrijft hoe Tan Tjing Kong op de dag van zijn overlijden bij testament een meerderjarige man, die niet tot de familie hoorde, tot universeel erfgenaam benoemde, waarbij hij zijn minderjarige zoon die door zijn grootmoeder werd opgevoed, onterfde. De universeel erfgenaam overleed twee dagen daarna, ongehuwd en kinderloos. De Boedelkamer te Soerabaia aanvaardde daarop, op grond van het testament, de boedel ten behoeve van het Chinese hospitaal. De minderjarige zoon kreeg niets.

53. Fromberg 1911:26-7.

54. Fromberg (1911:26-7) legde het verband tussen de problemen van Europeanen met onroerend goed uit Chinese nalatenschappen en St. 1906 no. 517.

55. *Indisch Weekblad van het Recht* W.2072.42 (1903); Han Swie Tian 1936:14.

haar interpretatie van de stukken, die geleid hadden tot de totstandkoming van St. 1855 no. 79 en waaruit zou blijken dat het ‘wel degelijk de bedoeling van de wetgever geweest is, om de afdeling van het Burgerlijk Wetboek handelende over de legitieme portie op Vreemde Oosterlingen toepasselijk te doen zijn’,⁵⁶ hetgeen niet uit het door ons geraadpleegde materiaal in het archief Koloniën is gebleken. Uitdrukkelijk gaf het gouvernement de wens te kennen dat getracht zou worden de bestaande jurisprudentie op dit terrein te doen wijzigen. Hiertoe spoorde zij de Wees- en Boedelkamers aan om bij voorkomende gelegenheden, namelijk wanneer onder het toezicht van de Wees- en Boedelkamer staande Chinese minderjarigen door onterving benadeeld waren, te proberen een ommekeer te bewerkstelligen in de vaste rechtspraak⁵⁷ en terug te keren tot de vroegere jurisprudentie. De rechtspraak bleef standvastig, maar niettemin kwam in 1906 gouverneur-generaal J.B. van Heutsz met een besluit om, zoals het heette, de bestaande twijfel omtrent de toepasselijkheid op Vreemde Oosterlingen van de 3de afdeling Titel XIII, Boek 2 BW op te heffen, door een aanvulling op de redactie van St. 1855 no. 79, Art. 1 par 1 sub letter o. De oorspronkelijke redactie van genoemde letter o was, dat ‘de erfopvolging bij versterf, Boek II Titel XII’ van toepassing was uitgezonderd. Bij gouvernementsbesluit van 7 december 1906 no. 25 (St. no. 517) werd daaraan toegevoegd ‘met dien verstande, dat al hetgeen in de derde afdeling van Boek 2 Titel XIII, handelende over de legitieme portie en de inkorting der giften, welke die portie zouden verminderen, is bepaald, toepasselijk is, behoudens dat in de artikelen 913, 915 en 916 onder ‘de wet’ moet worden verstaan de voor den erflater geldende godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, en onder het in Art. 914 bedoelde erven bij versterf volgens evengemelde wetten, instellingen en gebruiken’. Hiermee verklaarde de landvoogd de Europese legitieme van toepassing op en verenigbaar met het familie- en erfrecht der Chinezen volgens hun godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken. Daarbij ging hij voorbij aan het door het Hof genoemde nauwe verband van de legitieme met de van toepasselijkverklaring uitgezonderde Titel XII, en maakte hij de toepasselijkverklaring van de legitieme op de Chinezen mogelijk. Hiermee ging de landvoogd welbewust in tegen de gevestigde jurisprudentie in. De beweegredenen hiervoor moeten zwaarwegend zijn geweest en moeten worden gezocht in het opkomen voor Europese belangen, die in de knel kwamen door de uitspraak van het Hooggerichtshof. Het is onwaarschijnlijk dat zij geïnspireerd werden door de benadeling van Chinese minderjarigen.

3. EEN REGELING VAN HET ERFRECHT VOOR DE CHINEZEN: DOEL OF MIDDEL

3.1 Is er een verband tussen het erfrecht en het landbezit der Chinezen?

Wij keren terug naar het wetgevingsproces. Het erfrecht der Chinezen kreeg volle aandacht toen enkele jaren na St. 1855 no.79, in 1861 en 1862, drie verzoeken de gouverneur-generaal bereikten. Twee waren afkomstig van de minister van Koloniën en één van het Hoogge-

56. F.H. Gerritzen is het in zijn verhandeling ‘De legitieme portie der Chinezen’, niet eens met de interpretatie van het gouvernement; zie *Het Regt in Nederlandsch-Indië*, deel 81, 1903:1-11.

57. De in Abandanon’s ‘Nederlands-Indische rechtspraak en rechtsliteratuur’ opgenomen arresten tussen 1886 en 1906 laten geen arrest zien dat afweek van de gevestigde jurisprudentie.

rechtshof. Voor de eerste maal werd er een verband gelegd tussen het erfrecht der Chinezen en de beperking van hun landbezit.

De minister van Koloniën mr. J. Loudon⁵⁸ vroeg om een onderzoek omtrent de vele problemen als gevolg van St. 1855 no. 79, met name op het gebied van het erfrecht der Chinezen,⁵⁹ zoals die waren gemeld in de verslagen van de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof.⁶⁰ Het Hooggerechtshof sloot kort daarna hierop aan door op de urgentie te wijzen van een regeling omtrent de erfopvolging der Chinezen vanwege de heersende onzekerheid op dit terrein, die door St. 1855 no. 79 alleen maar en in belangrijke mate was toegenomen en naar verwachting nog zou toenemen, waardoor de druk op de rechterlijke macht en daarmee op 's lands schatkist zou groeien.⁶¹

Het tweede verzoek van de minister betrof het denkbeeld dat in de in 1861 verschenen brochure 'Twee brieven over de Chinezen en hun landbezit op Java' naar voren werd gebracht, namelijk om het toenemend landbezit der Chinezen op Java tegen te gaan door op hen het Europese personen- en in het bijzonder het Europese erfrecht toe te passen. De anonieme schrijver van de brochure meende dat het voor het merendeel in handen van Chinezen zijn en voortdurend daarin blijven van particuliere landen een 'nadelige en gevaarlijke' toestand was, veroorzaakt 'omdat de Chinees in eenen exceptionele regtstoestand verkeert, en hem privilegiën zijn toegekend, die aan de Europesche maatschappij zijn ontzegd', waardoor hij majoraten⁶² kon stichten. Een maatregel, die niet als een grote schok op de bestaande situatie zou werken, zag de schrijver in het onderwerpen van de Chinezen aan het Europese erfrecht, een middel waardoor Chinezen onmerkbaar en geleidelijk zouden overgaan van de 'exceptionele rechtstoestand' in het erfrecht naar dezelfde positie van Europeanen.⁶³

Verdeling van de nalatenschap, indien dat bijvoorbeeld bestond uit de eigendom van particuliere landen van substantiële omvang was, zoals wij reeds zagen, in het Chinese erfrecht een keuze en geworteld in hun moraal, terwijl in het Europese erfrecht verdeling van de nalatenschap een recht was, dat algemeen werd toegepast. De schrijver van de brochure verwachtte dat van de toepassing van het Europese erfrecht op de Chinezen een dwang tot verkoop en verdeling van hun particuliere landen zou uitgaan, die uiteindelijk zou leiden tot vermindering van dat landbezit.

Reeds eerder, en zelfs recent in 1859 meende de minister, had de Indische regering aandacht besteed aan de beperking van het Chinese landbezit. Algemeen werd een rechtstreekse beperking, hoe wenselijk men dat ook vond, toen als 'zeer gevaarlijk' beschouwd, omdat 'de daarin gelegen krenkingen van verkregen rechten bij de reeds zeer invloedrijke landbezitters natuurlijk grote ontevredenheid zou verwekken'. Dit nieuwe, in de brochure aanbevo-

58. Mr. J. Loudon was minister van Koloniën van maart 1861-februari 1862.

59. De andere problemen waren die op het gebied van de handel (zie Hoofdstuk II) en de problemen met de rechterlijke macht wat betreft de bevoegdheid en bereikbaarheid buiten de grote steden van Java.

60. MvK mr. J. Loudon-GG mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele (GG 1861-1866) 25.10.1861- 5/1333 in V. 25.10.1861-5/inv.1112.

61. PG bij het HGH (mr. A.J. Swart; hij had als procureur-generaal bij het HGH de verslagen over de jaren 1856, 1858 en 1859 opgesteld)-GG 10.07.1862-612 in V.09.07.1864-16/inv.1491.

62. Voorrecht van het oudste lid van een familie in erfeniszaken; en/of erfrecht van de oudste zoon, onverdeeld familiegoed, dat op dat oudste lid moet overgaan.

63. De geanonimiseerde brochure bevatte twee brieven van een zekere E. aan N.N. van 29.01.1857 en 03.04.1860 en was uitgegeven in Tiel in 1861 in V.22.03.1862-15/311/inv.1162.

len, middel zou echter de oplossing kunnen zijn, omdat met deze maatregel het verband tussen erfrechtelijke bepalingen en beperking van het landbezit niet rechtstreeks gelegd zou worden en de maatregel daardoor vrij van een dergelijke verdenking zou zijn. Er moest nader onderzoek komen, vond Loudon's opvolger, minister G.H. Uhlenbeck.⁶⁴

Twee onderwerpen kwamen hier samen en werden met elkaar verbonden door het erfrecht der Chinezen. Het eerste betrof de problemen aan zowel Chinese als aan Europese zijde als gevolg van het toepasselijkverklaren van een deel van het Europese erfrecht (de legitieme) bij St. 1855 no. 79. Bij de Chinezen werd die erfrechtelijke bepaling als een inbreuk op het eigen erfrecht gevoeld, terwijl in algemene zin het ook voor de Boedelkamers en de rechterlijke macht onduidelijk was geworden of op de Chinezen het Europese erfrecht dan wel hun eigen erfrecht moest worden toegepast.

Het tweede onderwerp was de toepassing van het Europese erfrecht in zijn geheel met het doel het landbezit der Chinezen te beperken. Was dit een nieuwe gedachte of was het landbezit der Chinezen reeds langer een doorn in het oog der Europeanen? Een aanvullend onderzoek moest hierover meer duidelijkheid brengen, om er de juiste betekenis aan te kunnen geven. Daarnaast bleef de niet te verklaren toepasselijkverklaring van een erfrechtelijke bepaling in een regeling voor de handel in 1855 en vervolgens de handhaving ervan.

Die toepasselijkverklaring was onverklaarbaar, omdat zij in strijd was met de geest van de regeling voor de handel. Die regeling moest namelijk zo beperkt mogelijk zijn, waarmee bedoeld werd een regeling die aan de wensen van de handel tegemoet kwam, daarbij niet onnodig inbreuk zou maken op de wetten, instituten en gebruiken van de Vreemde Oosterlingen, en daarbij wetstechnisch zo geconstrueerd moest zijn dat ook de praktische gevolgen in verband tot de competentie en capaciteit van de rechterlijke macht beheersbaar waren. Vrijwel alle adviezen wezen toepasselijkverklaring van het Europese familie- en erfrecht af, voorzover zij niet een handelsbelang dienden. Alleen in het belang van de handel werd een regeling in het huwelijksvermogensrecht ten aanzien van de gemeenschap van goederen overwogen.

De toepasselijkverklaring van de legitieme (Titel XIII Boek 2 BW) betekende een ernstige inbreuk op de wetten, instellingen en gewoonten der Chinezen, met grote gevolgen niet alleen voor de Chinezen maar ook voor de rechterlijke macht en de Boedelkamers. Was de toepasselijkverklaring op zichzelf reeds in strijd met het wetgevingsbeleid ten aanzien van de regeling voor de handel, even onverklaarbaar was de handhaving ervan. Een vergissing leek niet in het spel te zijn, omdat voor de oplossing van de ontstane problemen op geen enkel moment werd overwogen deze bepaling in te trekken.

Kon het zijn dat die toepasselijkverklaring van Titel XIII Boek 2 BW in de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 een ander dan een handelsbelang diende, bijvoorbeeld de beperking van het landbezit der Chinezen? Dat zou betekenen dat beperking van dat landbezit reeds vóór de publicatie van de brochure in 1861 werd overwogen. Een nader onderzoek leek gerechtvaardigd.

64. Exh. 3/7-62 in V. 22.03.1862-15/311/inv.1162.

3.2 Beperking van het landbezit : tussen willen en kunnen

Beperking van het landbezit der Chinezen bleek inderdaad niet een onderwerp te zijn dat pas in 1861 op de gouvernementsagenda voorkwam. Reeds vanaf 1831,⁶⁵ maar mogelijk ook eerder, was de beperking van dat landbezit regelmatig een punt van discussie geweest bij het gouvernement. Men was er echter nog niet in geslaagd met een maatregel te komen waarmee dit landbezit beperkt kon worden, zonder schade te veroorzaken aan andere belangen van het gouvernement of zonder vrees voor onrust onder de Chinese landbezitters.

Het landbezit der Chinezen, waarmee voornamelijk bedoeld werden de particuliere landerijen ten westen van de rivier de Tjimanoeck,⁶⁶ ontstond in de beginjaren van de VOC. In de volgende twee eeuwen⁶⁷ waren Chinezen tot het landbezit toegelaten en zelfs lange tijd daartoe aangemoedigd wanneer het het Indische gouvernement goed uitkwam, bijvoorbeeld wanneer zij in geldnood verkeerde. Vooral in de beginjaren van de VOC werden aan particulieren, zowel Europeanen en niet-Europeanen, woeste gronden om niet en later tegen taxatiewaarde uitgegeven met de verplichting om het land in cultuur te brengen. Deze verplichting was een zware last voor de eerste eigenaar omdat hij voor het cultiveren van zijn gronden de kennis daarvoor moest hebben of verwerven, daar werkkrachten voor moest aantrekken, voor het vervoer van zijn producten wegen moest aanleggen en voor zijn eigen veiligheid en die van zijn werkkrachten moest zorgen. In feite werd door deze constructie een deel van de taak van de overheid op de schouders van de landeigenaren gelegd en werd de werkkraft en handelsgeest van de landheren benut en dienstbaar gemaakt voor de bevordering van de economische ontwikkeling. Met succes overigens, want het leidde tot rust en orde in deze streken en verbetering van de algemene toestand. Naarmate het land steeds verder in cultuur werd gebracht steeg de waarde navenant en verwierven enkele landeigenaren grote macht en prestige.⁶⁸ Tijdens het bewind van Daendels gingen, vanwege geldnood van het gouvernement, opnieuw grote stukken land aan Chinezen in eigendom over, waarbij het eveneens de bedoeling was dat arme en onbebouwde landen door de Chinese eigenaren in cultuur werden gebracht.⁶⁹ Raffles die de grondverkoop van Daendels sterk had veroordeeld en landerijen terug kocht was in 1813 genoodzaakt op zijn beurt aanzienlijke stukken land te verkopen om aan geld te komen.⁷⁰ Op deze particuliere landerijen, waarvan vooral die landen die in de Ommelanden van Batavia waren gelegen in de aandacht stonden, heerste een bijzondere verhouding tussen landheer en zijn opgezetenen, waarbij de eerste als alleenheerser soevereine rechten uitoefende. Hij kon van zijn opgezetenen producten en diensten vorderen, en ook belasting heffen.⁷¹

65. Wij zijn met ons onderzoek slechts teruggegaan tot 1830, omdat in dat jaar met de voorbereiding voor de codificatie werd begonnen.

66. Het gebied ten westen van de Tjimanoeck is het huidige West-Java.

67. De uitgifte van land tijdens de VOC periode duurde tot 1778 en werd vanwege geldgebrek van het gouvernement hervat gedurende het bestuur van Daendels en Raffles (tot 1829).

68. E. von Zboray, *De particuliere landerijen bewesten de Tjimanoeck*, 1948:17-21; ENI 1919, III:345-50.

69. RvNI-GG 26.12.1863-7 en brief Directeur der Middelen en Domeinen, mr. W.H. Du Cloux-GG 09.01.1861-162 beide in V.14.12.1864-1/inv.1549.

70. E. van Delden, *De particuliere landerijen op Java*, 1911:2.

71. De verhouding tussen landheer en opgezetenen was vaak aanleiding tot spanningen en onregelmatigheden en leidde onder andere tot het Reglement op de particuliere landerijen van 1836 (St. 1836 no. 19). In dit reglement werden de bestaande verhoudingen tussen landheer en bevolking vastgelegd; zie Von Zboray 1948:8. De pasarpacht (de belasting op alles wat op de pasar, de markt, te koop werd aangeboden) werd in 1853 en 1855 voor heel Java opgeheven, behalve op de particuliere landerijen; ENI 1919, III:351.

Reeds in 1831 werd het landbezit der Chinezen in Europese ogen geacht te zijn ‘nadelig, schadelijk en gevaarlijk’. Met enige tussenpozen herhaalden zich de klachten over Chinezen, waaruit de noodzaak van beperking van het landbezit zou blijken. Bij deze klachten ging het in 1831 vooral om de vrees voor de macht van de Chinezen. Men vond deze nadelig omdat de landbouw, handel en kustvaart soms bijna geheel in Chinese handen waren. Ook vond men het gevaarlijk vanwege hun beweerde slechte gezindheid en hun slechte invloed op de inheemse bevolking. Het eerste, de sterke economische positie van de Chinezen, kon juist zijn; de geuite beschuldigingen van de slechte gezindheid en de slechte invloed op de inheemse bevolking daarentegen, die ook later regelmatig terugkwamen, werden even regelmatig tegengesproken en met feiten gestaafd. Voor een rechtstreekse en onvoorwaardelijke verbodsbepaling aan Chinezen met betrekking tot hun landbezit voelde men niet veel, omdat men door deze uitsluiting tegenstand en onrust vreesde van de zijde van de Chinese landeigenaren. Dat werd als nadelig beschouwd voor het gouvernement. Chinezen waren als nuttige en kundige landbouwers op hun land immers van grote waarde voor de stad Batavia en voor het gouvernement. Ook zou het aan Chinezen verbieden van landbezit een gevoelige daling van de prijzen tot gevolg hebben en voor sommige landen in het westerkwartier van Batavia zou het waarschijnlijk moeilijk worden om Europese kopers te vinden. Prijsdaling en problemen met verkoopbaarheid zouden ook de Europese landeigenaren treffen. Met een dergelijke maatregel zou dan in het eigen vlees van de Europese bevolking worden gesneden. De onmogelijkheid van een rechtstreeks verbod betekende dat men aangewezen was op allerlei niet in het oog lopende maatregelen, die het landbezit voor Chinezen moeilijker of onaantrekkelijker moesten maken. Het waren omwegen die niet konden leiden tot een afdoende oplossing en duidelijk en voortdurend de tweestrijd illustreerden tussen willen en kunnen.

De oplossingen voor het tegengaan van het Chinese landbezit (geheel opheffen kon en wilde men niet vanwege het nut voor de stad Batavia en voor het gouvernement) werden gezocht in allerlei constructies om het beoogde doel langs een omweg te bereiken. In 1834 werd in een geheime resolutie⁷² het beginsel aangenomen (dat echter niet in werking trad), dat het bezitten of huren van landen slechts aan vaste ingezetenen⁷³ zou worden toegestaan. Hoewel Chinezen niet binnen de definitie van vaste ingezetenen vielen, werden zij er toch toe gerekend door de bepaling in dezelfde resolutie dat eveneens vaste ingezetenen waren ‘allen die thans reeds ook zonder de voorschreven vereisten te bezitten als zodanig zijn toegelaten’. Hierdoor konden reeds toegelaten en gevestigde Chinezen wel landen bezitten en huren en werd de bestaande toestand gehandhaafd. Westerse vreemdelingen echter, die geen diensten hadden verricht in Nederlands-Indië, vielen buiten deze bepaling, hetgeen later als een achterstelling ten opzichte van en een bevoorrechting van de Chinezen werd gezien.

Tussen 1836 en 1841 hield het vraagstuk hoe het Chinese landbezit te beperken de moederen in zowel Nederlands-Indië als in het moederland bezig. In Nederlands-Indië werden diverse maatregelen voorgesteld zoals het geheel verbieden van de aanvoer van Chinese nieuwelingen, een verbod dat van kracht werd bij besluit van 14 november 1837

72. Geh. resolutie 10.01.1834-La.A, tot stand gekomen onder commissaris-generaal J. van den Bosch/inv.4535.

73. Vaste ingezetenen waren krachtens de geheime resolutie van 10.01.1834-La.A: 1. Nederlanders bij geboorte, wetduiding of naturalisatie; 2. Vreemdelingen die lange en getrouwe civiele of militaire diensten in de kolonie hadden bewezen (Art. 1a). Aan hen werden de volgende voorrechten toegekend: het reizen langs de grote wegen (Art. 1c) en het bezitten of huren van landerijen (Art. 1e).

no. 1.⁷⁴ Voorstellen voor financieringsfaciliteiten om Europeanen in de gelegenheid te stellen land te verwerven, al of niet op hypotheek, en een verhoging van de verpondingsbelasting⁷⁵ voor Chinezen,⁷⁶ werden door de hiertoe ingestelde commissie⁷⁷ afgewezen. In plaats daarvan stelde de commissie voor dat aan de Chinezen het verblijf in de binnenlanden zou worden ontzegd en dat voor de verkoop van landen en voor de verlenging van huur- of pachtcontracten door Chinezen vooraf de toestemming van de gouverneur-generaal zou worden gevraagd. Tegen het laatste had de landvoogd grote bezwaren, want 'zonder een zekere regel welke bezwaarlijk vast te stellen is, zou de toestemming (van het gouvernement) in de meeste gevallen worden verleend, waardoor de regel van geen nut zou zijn; indien daartegen gemelde toestemming doorgaans werd geweigerd, dan zou de bepaling worden aangemerkt als een uitsluiting voor Chinezen, om landerijen te kopen'. Hij voelde er meer voor, daarbij gesteund door de Raad van Indië, om het beginsel, in 1834 aangenomen, om het bezitten of huren van landen alleen toe te staan aan vaste ingezetenen, in werking te brengen. Echter niet dan nadat een definitieve beslissing zou zijn gevallen omtrent het Chinese landbezit, omdat de maatregel anders averechts zou werken en landerijen van Europeanen of daarmee gelijkgestelden juist in handen zouden komen van 'Chinezen, als de bemiddeldste en ondernemendste kapitalisten op Java'. Met een definitieve beslissing omtrent het Chinese landbezit bedoelde de landvoogd een verbod aan Chinezen om buiten het westerkwartier van de Ommelanden van Batavia landen te kopen, te huren of te pachten; voor het westerkwartier zelf hoefde dat verbod niet te gelden, omdat de Chinezen daar meer als nuttig dan als schadelijk werden beschouwd.⁷⁸

In Nederland toonden zowel minister van Koloniën J. van den Bosch als staatsraad, later minister van Koloniën ad interim J.C. Baud, die overigens in eerdere brieven de gouverneur-generaal uitdrukkelijk hadden verzocht geen beslissingen te nemen inzake Chinezen zonder ruggespraak met het ministerie, zich tegenstanders van elke maatregel die de Chinezen zouden beperken in hun activiteiten. Voor Baud telde het landsbelang boven alles en dat was niet gediend met het beperken van die activiteiten, die het gouvernement tot voordeel strekten. Schade voor de Chinezen betekende immers indirect schade voor het gouvernement; en het ontzeggen aan Chinezen van toegang tot de binnenlanden betekende schade. Integendeel, uitdrukkelijk verzocht hij de gouverneur-generaal een aantal beginselen in acht te nemen, waardoor Chinezen niets in de weg gelegd zou worden en maatregelen achterwe-

74. GG D.J. de Eerens-MvK J. van den Bosch 16.06.1839, Geheim Kabt no. 109 La.B.B.B. in Geheim V.04.07.184-La.Z.9/inv.4436.

75. Grondbelasting op gronden waarvoor titels van eigendom bestaan.

76. Voorstellen lid RvNI Nahuys van Burgst in zijn Memorie over het Chinese landbezit, waarnaar verwezen werd in MvK J. van den Bosch-Koning 30.12.1839-La.W.19 in V.27.02.1840-La.C.3/inv.4431. H.G. baron Nahuys van Burgst, invloedrijk als resident van Djokjakarta (1816-1822) en Soerakarta (1827-1830) en lid van de RvNI (1836-1839), huurde zelf veel landen en dorpen van de sultan om te voorzien in zijn eigen handelsactiviteiten; *ENI* 1919, III:5; Kwee Hui Kian 2006:232.

77. Bij geheim besluit van 13.08.1837/inv.4502 werd een commissie benoemd die maatregelen moest voorstellen om het landbezit der Chinezen tegen te gaan. De commissieleden waren de president RvJ Batavia J.M. van Beusichem, de residenten van Batavia en Buitenzorg, D.W. Pietermaat en J.H. van den Bosch, de gewezen ommegaande rechter van de westerafdeling A.J. Bik, en de hoofdingenieur van waterstaat en 's lands gebouwen J. Tromp. Van Beusichem, Bik en Tromp waren tevens landeigenaar; voor dit laatste advies RvNI-GG 26.12.1863-7 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

78. GG D.J. de Eerens-MvK J. van den Bosch 16.06.1839, Geheim Kabt no. 109 La.B.B.B. in V.04.07.1840-La.Z.9/inv.4436.

ge zouden worden gelaten die hen zouden hinderen of zou verdrijven.⁷⁹ Dit was in lijn met de batig slot-politiek, waarbij de gouverneur-generaal bij instructie uit 1836 werd 'ingescherpt dat hij moest meewerken tot een voortdurende vermeerdering van het beschikbaar batig slot ten behoeve van het moederland'.⁸⁰ Het beperken van het Chinese landbezit werd hiermee door Baud onmogelijk gemaakt en in Indië moest daar (voorlopig) van worden afgezien.

Het landbezit zelf achtte Baud niet gevaarlijk, noch schadelijk. Over het gevaar van Chinese zijde, zoals dat door de Raad van Indië naar voren werd gebracht merkte Baud op, dat de vice-president van de Raad, Goldman, een eerste plaats bekleedde onder de mensen 'die onophoudelijk van opstanden en samenzweringen dromen en die steeds raden tot maatregelen welke juist aanleiding tot rustverstoring zouden kunnen geven'.⁸¹ Van noodzaak voor strenge maatregelen tegen het zogenaamde 'aanmatigend en woelziek gedrag der Chinezen' was nooit gebleken, vond Baud. Het uitzuigen van de inheemse bevolking vond hij ongeoorloofd, aangezien op de landen met Chinese landeigenaren een veel grotere inheemse bevolking leefde dan op de landen van Europese landeigenaren. Dit feit, zei Baud, weersprak de geuite beschuldiging, omdat opgezetenen die zo slecht behandeld zouden zijn als werd beweerd, zeker zouden zijn vertrokken. Ook andere voorstellen konden geen genade vinden in zijn ogen en naar voren gebrachte argumenten werden ontkracht. De bezwaren tegen het landbezit der Chinezen had, zei hij, een andere oorzaak, namelijk 'de gevoelige naijver der Europeanen, opgewekt doordat de Chinezen hen in ondernemingen van landbouw en nijverheid op zijde streven en soms zelfs overtreffen, en van een verward besef van gevaar, wellicht uit de rustverstoringen der vorige eeuw overgebleven'. Hij was beducht op elke maatregel die van invloed kon zijn op de waarde van de landen. Naar zijn mening zou een verbod aan Chinezen om landerijen te bezitten of te huren, onmiddellijk leiden tot een waardedaling van 20-25%. En een onverbloemd verbod tot landbezit was niet vol te houden. Of een beperking ervan bereikt kon worden door het afhankelijk te stellen van voorwaarden, nodig geoordeeld in het nationale belang, trok hij eveneens sterk in twijfel. Wel zag hij een mogelijkheid om het landbezit te beperken door 'in het te ontwerpen Indische Burgerlijk Wetboek enige bepalingen in te lasschen, die de moeilijkheden aan het landbezit verbonden, voor vreemden zouden vermenigvuldigen, door het vorderen van vereischten, die zonder vreemden te noemen, echter in de praktijk alleen door vaste ingezetenen zouden kunnen worden vervuld, door het voorschrijven van formaliteiten bij overgang, die in dezelfde categorie vallen enzovoorts'. Scholten van Oud-Haarlem, die in die jaren belast was met de codificatie van de wetboeken voor Nederlands-Indië en die over deze mogelijkheid tot beperking van het landbezit door Baud werd geraadpleegd, liet weten dat hij 'het wel moeilijk, maar niettemin doenlijk acht, om ongemerkt in het Burgerlijk Wetboek, enige bepalingen in te lasschen, de strekking hebbende om het landbezit voor vreemden op Java nog meer te beperken', al kon hij, zolang hij niet bezig was met de omwerking van het Burgerlijk Wetboek, niet precies aangeven waaruit die bepalingen zouden bestaan.⁸²

79. Deze beginselen, waaronder instelling van de regel van overleg met de Chinese Raad te Batavia bij maatregelen ten aanzien van Chinezen, zijn terug te vinden in Geheim Besluit 27.04.1841-La.C.1/inv.4506.

80. Fasseur 1975:111.

81. De RvNI haalde deze opmerking van Baud in diens rapport van 04.01.1839-435 aan in zijn advies van 26.12.1863-7 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

82. staatsraad belast ad interim met de Directie van het Departement van Koloniën J.C. Baud-Koning, 04.06.1840 in Geheim V.04.06.1840-La.Z.7/inv.4435.

Ook minister van Staat J. van den Bosch schaarde zich volledig achter Baud's visie. Hij deelde Baud's overtuiging dat 'meer jalouzie en de gewoonte der Europeanen op Java om alle Indische natiën als ver beneden zich te beschouwen de grond is der opgegeven bezwaren tegen de Chinezen dan een werkelijk bestaand gevaar of enig nadeel van de Chinezen te voorzien'. Er bestond naar zijn mening geen rechtmatig motief om de Chinezen te beroven van de hun eenmaal toegekende rechten.⁸³

Het kwam er op neer, dat het gouvernement er belang bij had de Chinezen als landbouwers op hun landerijen te laten blijven, dat het gouvernement de Chinezen nodig had voor de pacht en voor de tussenhandel in de binnenlanden op Java, kortom dat men de Chinezen nodig had op allerlei economische terreinen en als belastinginners, maar dat men hen niet als landeigenaars wilde, in elk geval niet in die mate. Het economische landsbelang wilde men niet aantasten, noch minder opgeven voor het 'belang' van een beperking van het landbezit der Chinezen, dat men in Indië zei te beschouwen als nadelig, schadelijk of gevaarlijk, maar dat men waarschijnlijk alleen wilde beperken uit najver.

In 1846 wilde gouverneur-generaal Rochussen, met goedvinden van de Raad van Indië, het particuliere land Tjicandie Oedik (in Bantam) voor het gouvernement terugkopen. Eén van de redenen⁸⁴ hiervoor was dat het anders in handen zou komen van Chinezen 'die reeds alle naburige districten in de Ommelanden bezitten en zich meer en meer uitbreiden'. Al erkende Rochussen de 'onmisbaarheid' der Chinezen in onder andere de kleinhandel, hij vond het een 'gevaarlijk beginsel' om aan hen 'meerder landbezit te gunnen, en alzoo de uitoefening der hooge staatsheerlijkheid onder de bevolking in het heffen van landrente en het vorderen van heerdiensten af te staan'. Want voor de Chinees zou, aldus Rochussen, de Javaan een prooi zijn, die 'door hem als landbezitter, als pachter, als kleinhandelaar, vaak tot den laatsten droppel bloed en zweet [wordt] uitgezogen'.⁸⁵

Vanaf 1851 stond het landbezit der Chinezen vrijwel ononderbroken in de aandacht, zowel in regeringskringen als in de pers. Het onderwerp leefde sterk bij de Europese bevolking in Indië en werd daar als een probleem gezien, zoals de landvoogd aan de minister bevestigde.⁸⁶ In 1851 publiceerde mr. J.F.W. van Nes⁸⁷ vice-president van de Raad van Indië twee artikelen getiteld 'De Chinezen op Java',⁸⁸ waarin hij de geheime stukken, tussen 1838 en 1841 gewisseld tussen gouverneur-generaal D.J. de Eerens aan de ene kant en minister van Koloniën J. van den Bosch en staatsraad J.C. Baud aan de andere kant over het landbezit der Chinezen, aan de openbaarheid prijs gaf. Naar werd gezegd deed Van Nes dit met de bedoeling Baud te bestrijden.⁸⁹ Zelf constateerde hij, net als de minister, de tegenstrijdigheid bij de felste tegenstanders van het landbezit der Chinezen. Zij wilden dat land-

83. Geheime brief van Ltnt-gen., minister van Staat J. van den Bosch-Koning 25.06.1840-15 (ex. 3.07.1840-La.L.34 geheim) in Geheim V.04.06.1840-La.Z.7/ inv.4435.

84. De andere reden was dat er op het land Tjicandie Oedik onlusten waren geweest, die tot de moord op de landheer Kamphuis hadden geleid. Wanneer het land weer in handen van het gouvernement zou komen, zou, naar verwachting van Rochussen, daar weer een regelmatig bestuur komen en de rust terugkeren; Rochussen-Baud 31.03.1846 in Briefwisseling Baud-Rochussen II, R.31:107-8.

85. Rochussen-Baud 31.03.1846, in Briefwisseling Baud-Rochussen II, R.31:108.

86. GG mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele-MvK I.D. Fransen van de Putte 16.07.1864- 645a/33 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

87. Advies RvNI 26.12.1863-7 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

88. *TNI* 1851, I:239-53, 292-315.

89. Het 'lekken' uit geheime regeringsstukken leidde in 1854 tot een Koninklijk Besluit (St. 1854 no. 18) waarbij de verbodsbepalingen op het geven van afschrift en inzage van stukken behorende tot de gouverne-

bezit in het Westerkwartier van de Bataviasche Ommelanden in stand houden en het daarbuiten verbieden.⁹⁰ De teneur van het artikel van Van Nes was anti-Chinees. Het landbezit der Chinezen achtte hij om verschillende redenen ‘gevaarlijk’ en daar moest paal en perk aan gesteld worden. Ongetwijfeld werd hiermee aangesloten bij wat in Indië leefde over dit onderwerp en werd er olie op het vuur gegooid.

3.3 **De totstandkoming van St. 1855 no. 79 (1853-1855)**

Tegen deze achtergrond krijgt de totstandkoming van St. 1855 no. 79 een andere dimensie. Wij moeten er rekening mee houden dat door in die regeling voor de handel een deel van het Europese erfrecht van toepassing te verklaren, getracht werd ook het landbezit der Chinezen te beperken. Zeker toen dat verband door de Raad van Indië zelf werd gelegd in haar advies van 23 december 1853 no. 4⁹¹ In dat advies over de ontwerpen Alting Mees en Brunsveld van Hulten betreffende een regeling van de handel, verwees de Raad immers naar zijn kort daarvoor uitgebrachte advies over de beperking van het landbezit der Chinezen. Dat laatste zou bereikt kunnen worden door de Chinezen onder het Europese recht te brengen.⁹² Tegelijkertijd zou dan aan de behoeften van de handel worden tegemoet gekomen.⁹³ Aangezien St. 1855 no. 79 een ontwerp was van de Raad van Indië, waaraan de landvoogd zich had gecommitteerd, vereist de verhouding tussen gouverneur-generaal Duymaer van Twist en de Raad van Indië enige verduidelijking.

3.3.1 *Van Twist en de Raad van Indië*

Van Twist werd door zijn biograaf J. Zwart geschetst als een wat stroeve en ingetogen man, met een ‘burgerlijke eenvoud en strikte rechtvaardigheidszin, wars van alle politiek gekonkel’.⁹⁴ Door anderen werd hij intelligent, bescheiden en een markant lid van de Tweede Kamer genoemd.⁹⁵ Hem werd tijdens zijn bewind in Nederlands-Indië een te grote teruggetrokkenheid verweten. Hij zou zich te zeer hebben afgezonderd, wat meebracht dat hij te weinig zelf de zaken van alle kanten onderzocht en te veel afging op het oordeel van zijn ambtenaren en vertrouwelingen, waardoor intrigantren vrij spel hadden.⁹⁶ Behalve dat het met zijn aard te maken had, had hij waarschijnlijk Bauds adviezen ter harte genomen, namelijk dat de GG in Indië moest ‘leven niet *in* de sociëteit, maar *boven* de sociëteit’, niet zoals zijn voorganger Rochussen pracht en praal ten toon moest spreiden, maar waardigheid en

mentsarchieven in de koloniën aan onbevoegden werd verscherpt. Overigens zonder veel resultaat; Fasseur 1975:82-3.

90. Van Nes, ‘De Chinezen op Java’, *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië* 1853, I:307.

91. RvNI-GG 23.12.1853-4 in V.17.07.1857-30/inv.621.

92. RvNI-GG 07.10.1853-4 in V.17.03.1854-8/inv.234.

93. RvNI-GG 23.12.1853-4 IV in V.17.07.1857-30/inv.621.

94. Zwart 1939:80.

95. Smelik et al. 2007:12, 22.

96. Dit verwijt werd hem door Stolte en Van Hoevell gemaakt in onder andere TNI 1853, II:230; Zwart 1939:79-80, noot 2.

deftigheid, en zich moest wachten voor ‘al te groote intimiteit met dezen of genen – vooral ook omdat het de jaloezie van anderen opwekt’.⁹⁷

Belangrijk is het feit dat Van Twist in zijn regeringsperiode veel inspectiereizen maakte en dan terug moest vallen op de Raad van Indië om de lopende zaken waar te nemen. Reeds in 1852 en 1853 had hij geheel Java bereisd. In 1854 ging de reis naar Bantam en Sumatra’s Westkust en in 1855 waren de Minahassa en de Molukken zijn reisdoelen.⁹⁸ Ondanks zijn bezwaren tegen de Raad⁹⁹ kon hij bij zijn afwezigheid niet anders dan erop vertrouwen dat de lopende zaken in goede handen waren bij zijn waarnemer. Art. 13 RR bepaalde dat hij bij afwezigheid het dagelijksch beleid der zaken tijdelijk kon opdragen aan de vice-president van de Raad van Indië, en was deze er niet, aan het oudste lid in benoeming van de Raad, ‘een en ander op zoodanigen voet als de Gouverneur-Generaal zal noodig oordelen’.

Bij het aantreden van Duymaer van Twist in 1851 had de Raad van Indië een nieuwe vice-president, mr. J.F.W. van Nes en twee nieuwe leden. De opengevallen plaatsen na vertrek van J.P. Cornets de Groot en J. Du Puy waren ingenomen door twee juristen, de vorige algemene secretaris mr. C. Visscher en mr. P. Mijer. Het oudste lid was C.S.W. graaf van Hogendorp, in anciënniteit gevolgd door J.P.Ch. Ruloffs.

1852 bracht twee wijzigingen. De nieuwe vice-president mr. J.F.W. van Nes moest wegens ziekte binnen het jaar terug naar Nederland. Zijn functie bleef tot 1854 onvervuld. Van Nes is ons reeds bekend als de auteur van de in 1851 verschenen twee artikelen ‘De Chinezen op Java’. Daarin had hij geen goed woord over voor de Chinezen en hun landbezit.¹⁰⁰ Graaf van Hogendorp nam (min of meer gedwongen) ontslag vanwege zijn leeftijd. Hij werd opgevolgd door de vroegere zee-officier en resident van Soerabaia P.J.B. de Perez, door Fasseur een machtig lid van de Raad genoemd. Zijn invloed in de Raad en daarmee op het bestuur groeide en Duymaer van Twist zou in veel zaken eender denken als hij. Door nauwe familiebetrekkingen was hij bij de particuliere suikercultuur geïnteresseerd.¹⁰¹

Het nieuwe raadslid mr. C. Visscher had als algemene secretaris een belangrijke positie ingenomen onder Rochussen en had in die functie de ontwerpen Wichers van nabij meegeemaakt. Hij stond bekend als een scherpzinnig jurist¹⁰² en werd door Rochussen zeer gewaardeerd en ook door hem tegen Baud die weinig met hem op had, verdedigd. Hij bleef Rochussen’s rechterhand tot 1851, toen hij lid werd van de Raad van Indië, een functie waarvoor hij reeds eerder in aanmerking kwam, maar door Rochussen van werd afgehouden, omdat deze hem nog niet wilde missen als algemeen secretaris. In Indië had Visscher, zoals Rochussen het noemde, een ‘bedorven sociale positie’, omdat hij met een Chinese vrouw samenleefde, met wie hij kinderen had. Daardoor zou hij een ‘misanthrope’ zijn geworden. In 1856 beklaagde hij zich over de hoge prijzen van het landbezit, waardoor het

97. Aantekeningen over de besprekingen bij de benoeming van DvT tot landvoogd over hetgeen Baud op 14 januari 1851 heeft gezegd; Zwart 1939:241-2, cursivering volgens Zwart.

98. Half juli 1852 bezocht Duymaer van Twist de Preanger, waarna hij eind augustus aan een reis begon naar Solo, Djokja en Midden Java. Juli 1853 waren Oost-Java en Madoera aan de beurt; Smelik et al. 2007.

99. Zie Hoofdstuk II, paragraaf ‘Duymaer van Twist en de Raad van Indië’.

100. Van Nes 1853, I:239-53, 293-313.

101. Fasseur 1975:136. Onder Pahud, de opvolger van Duymaer van Twist, zou De Perez vanaf begin 1858 als vice-president de toon aangeven in de Raad. Baud meende in 1859 Pahud zelfs te moeten waarschuwen tegen zijn machtige vice-president.

102. Fromberg 1926:65.

hem als ambtenaar niet mogelijk was land te verkrijgen en in Indië te blijven.¹⁰³ Eind 1856 repatrieerde Visscher na eerst nog met de Chinese moeder van zijn acht kinderen gehuwd te zijn.¹⁰⁴

Mr. P. Mijer werd door Zwart geschetst als een kundig en geslepen jurist. Begonnen in Indië in 1832 als advocaat, was hij tussen 1833 en 1851 opgeklommen bij de rechterlijke macht tot aan het Hooggerechtshof. Tussen 1845 en 1851, de periode waarin ook het Hooggerechtshof werd geraadpleegd bij de ontwerpen Wichers, bekleedde hij afwisselend de functies van waarnemend procureur-generaal en advocaat-fiscaal, vice-president en procureur-generaal en advocaat fiscaal. Op 9 oktober 1851 werd hij lid van de Raad van Indië. Hij vertrok in 1855 met verlof naar Nederland en werd na zijn benoeming op 21 november 1855 in januari 1856 minister van Koloniën als opvolger van Pahud. In 1866 werd hij nogmaals kort minister van Koloniën, om daarna als gouverneur-generaal naar Indië terug te keren.¹⁰⁵ Als minister van Koloniën toonde hij zich in de Tweede Kamer een fel tegenstander van de Chinezen.¹⁰⁶

De enige die reeds vóór het aantreden van Duymaer van Twist lid was van de Raad van Indië was J.P.Ch. Ruloffs. Ruloffs, een 'onaangename en ongemakkelijke' man, en evenals De Perez een gewezen zee-officier, was als directeur-generaal van Financiën geen succes geweest. Die positie was verbonden met veel macht, omdat aan de directeur-generaal van Financiën het algemeen bestuur over de domeinen, goederen, gelden, inkomsten en uitgaven van Nederlands-Indië was opgedragen. De directeur-generaal van Financiën was een 'machtig heer' en vormde met de aan hem ondergeschikte directeurs (van Middelen en Domeinen, van Produkten en Civiele Magazijnen en van Cultures) de 'Raad der Generale Directie van Financiën'.¹⁰⁷ Ruloffs stond niet gunstig bekend. Reeds in 1846 ambieerde hij het lidmaatschap van de Raad van Indië, maar hij werd enkele malen door Rochussen gepasseerd, omdat hij als directeur-generaal 'slechts middelmatig' was en geen hogere waarde zou hebben in de Raad van Indië. Omdat hij zo slecht functioneerde als directeur-generaal van Financiën was hij min of meer genoodzaakt ontslag te nemen (hij zou het anders krijgen), terwijl hetzelfde werd overwogen vanwege zijn immorele levenswijze. Vanwege zijn functie kwam hij toch op de reservelijst en in 1849 lukte het hem, ondanks dit minder gunstige oordeel, om lid te worden van de Raad van Indië. Vanwege het anciënniteitbeginsel kwam hij na het vertrek van Van Nes als eerste in aanmerking voor het vice-presidentschap, maar met die benoeming werd gewacht tot 1854.¹⁰⁸ In 1854 werd in de opengevallen plaats van Ruloffs op verlangen van de Koning de resident A.H.W. baron de Kock als raadslid voorgedragen en benoemd.¹⁰⁹ Over De Kock is ons weinig bekend.

103. MvK-GG 08.05.1856-La.F.2-3/inv.5946.

104. Rochussen-Baud in Briefwisseling Rochussen-Baud II, 01.11.1845 R.20:42, 25.04.1747 R.59:242-3, noot 5, 22.07.1847 R.65:271, noot 33, 31.01.1848 R.76:332; Baud-Rochussen in Briefwisseling Baud-Rochussen III, 22.07.1847 B.50:188; Rochussen-generaal-majoor Michiels 17.03.1847 in Briefwisseling Baud-Rochussen I:93; Zwart 1939:84.

105. *ENI* 1918, II:836-7. Mr. P. Mijer was gouverneur-generaal van 1866-1872.

106. *TNI* 1857, I:169-70: In een debat in de TK van 12.12.1856 (over suikercontracten) noemde hij de Chinezen 'de bloedzuigers der Javanen', die een der grondslagen ondermijnden 'waarop het gebouw der Nederlandsche overheersching in Indië was opgetrokken'.

107. Briefwisseling Baud-Rochussen I:17.

108. Rochussen-Baud in Briefwisseling Baud-Rochussen II, 22.06.1846 R.38:134, 22.07.47 R.64:269, 271-noot 34, 31.01.1848 R.76:332; Zwart 1939:256.

109. Zwart 1939:82-3, 255-6.

Bij Van Twist's reizen was zijn vervanging steeds een moeilijk punt geweest. Na het vertrek van Van Nes in 1852 tot de benoeming van Ruloffs in 1854 tot vice-president, trad de laatste op als waarnemend vice-president.¹¹⁰ De samenstelling van de Raad van Indië tot de totstandkoming van St. 1855 no. 79 en de invloed, die uitging van de frequente waarnemingen bij afwezigheid van de landvoogd, maakte de Raad naar onze mening tot een machtig adviseur. Hij beschikte behalve over raadsleden met veel kennis over het landbezit vanwege de functies die zij hadden vervuld, ook over raadsleden met juridische kennis in het algemeen en gedegen kennis over de ontwerpen voor St. 1855 no. 79 (Visscher en Mijer). Aan het hoofd van dit machtsblok stond Ruloffs, algemeen ongunstig bekend in Nederlands-Indië, die de landvoogd tussen 1852 en 1854 verving als waarnemend vice-presidentstond en vanaf 1854 als vice-president. Hij wisselde tijdens de afwezigheid van Van Twist als waarnemend gouverneur-generaal aldus regelmatig van stoel.

3.3.2 *Het Chinese landbezit en een regeling voor de handel*

In 1853 werd de vraag over het Chinees landbezit actueel in de Raad van Indië.¹¹¹

De resident van Japara stelde voor een huis en erf, genaamd Kedong Dowo, gelegen in een desa aan de grote weg van Koedoes naar Japara, op dat ogenblik behorende bij de nalatenschap van een Chinees, voor rekening van het gouvernement in te kopen. De Raad van Indië was van mening dat een algemene wet daarvoor vereist was, omdat partiële maatregelen ongeschikt waren vanwege de aanzienlijke financiële gevolgen van een dergelijke aankoop en het zekere verwijt van partijdigheid. In dit specifieke geval werd een voorlopige oplossing gevonden met het advies dat aan potentiële kopers, die Vreemde Oosterlingen waren, medegedeeld behoorde te worden dat de gouverneur-generaal 'niet langer dulden wil dat zij zich aldaar ophouden of metterwoon vestigen' dat wil zeggen, met een beperking van beweging en vestiging.

Tot een direct verbod werd niet geadviseerd. De afdoende oplossing tegen het Chinese landbezit zocht de Raad in 1853 in een algemene wet, waarmee hij toegang tot en tegengang van dat landbezit koppelde aan de rechtspositie der Chinezen. Als met Inlanders gelijkgesteld (die gelijkstelling noemde de Raad een 'fundamenteel gebrek in de wetgeving') hadden zij dezelfde vrijheid van landbezit als de Inlanders. Door deze gelijkstelling op te heffen en Chinezen gelijk te stellen met Europeanen zouden zij die vrijheid verliezen en onderworpen worden aan de verbods- en andere beperkende bepalingen betreffende landbezit, die voor westerse vreemdelingen, die met Europeanen waren gelijkgesteld, golden. Tegelijkertijd zou een oplossing zijn gevonden voor het andere grote probleem, de regeling voor de handel. Door deze algemene wet zouden Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen onder het Europese recht en onder de rechtsmacht van de Europese rechtbanken vallen.¹¹² Uit dit voorstel bleek duidelijk hoe ver men in de Raad van Indië bereid was te gaan om dat landbezit te beperken, namelijk om daartoe de gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Inlanders op te heffen en het rascriterium opzij te zetten.

110. Zwart 1939:125.

111. RvNI-GG 23.12.1853-4 in V.17.03.1854-8/inv.234.

112. RvNI-GG 07.10.1853-6, ondertekend door de wvd vice-pres. Ruloffs in V.17.03.1854-8/inv.234.

Zoals wij reeds zagen wees Van Twist het voorstel van de Raad af om voorstellen daartoe aan het opperbestuur te doen om deze gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen in het op handen zijnde Regeringsreglement op te nemen.¹¹³

Op deze brief van de Raad van Indië, voorgezeten door de waarnemend vice-president Ruloffs, werd twee weken later door Ruloffs zelf geantwoord. In dit antwoord verklaarde Ruloffs, dan in de functie van 'de Gouverneur Generaal bij indispositie, de staatsraad in buitengewone dienst, waarnemend vice-president van de Raad van Indië',¹¹⁴ te delen in de mening van de Raad van Indië, waar hij zelf deel van uitmaakte, 'dat het verderfelijk is, dat het grondbezit meer en meer overgaat in de handen van Chinezen' en dat hij om die reden eveneens bezwaren had tegen de gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Inlanders. Hij vroeg de Raad hem duidelijk het verband aan te geven tussen het denkbeeld om 'dit kwaad', zijnde het toenemend Chinees landbezit, tegen te gaan en het voorstel om met het opperbestuur in overleg te treden teneinde te voorkomen dat de gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Inlanders in het in voorbereiding zijnde Regeringsreglement zou worden opgenomen.¹¹⁵

Het advies van de Raad van Indië in december 1853 (met Ruloffs als vice-president) luidde: opheffing van de gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met de Inlanders zowel om het handelsbelang te dienen als om het Chinees landbezit tegen te gaan.¹¹⁶ Duymaer van Twist was er in deze discussie tussen 'gouverneur-generaal' en Raad van Indië over de beperking van het landbezit der Chinezen tussen 7 oktober en 23 december 1853 dus helemaal niet aan te pas gekomen.

Vervolgens volgde in maart 1855 het ontwerp van de Raad van Indië voor een regeling van de handel, waarin een erfrechtelijke bepaling, die niets met de handel te maken had, van toepassing werd verklaard op de Vreemde Oosterlingen. Dit ontwerp werd, na enige redactionele wijzigingen, de regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79. Volgens verschillende auteurs werd de ordonnantie van de Raad van Indië ontworpen door mr. C. Visscher, die zoals wij reeds zagen geheel bekend was met dit onderwerp en bekend stond als een accuraat en scherpzinnig jurist.¹¹⁷ Gezien deze reputatie, de samenstelling van de Raad en de gezindheid ten aanzien van de Chinezen, en later de afwezigheid van enige overweging om de erfrechtelijke bepaling terug te trekken, kon er geen sprake zijn van een vergissing. Op grond van deze gegevens stellen wij dat Titel XIII Boek 2 BW door de Raad van Indië doelbewust in een regeling van de handel werd ingelast en toepasselijk verklaard op de Chine-

113. GG-RvNI 11.01.1854-22/1 in V.17.03.1854-8/inv.234.

114. Van Twist was nog niet terug van zijn reis door Oost-Java en het eiland Madoera; Smelik et al. 2007:55-6, noot 28.

115. Wnd GG Ruloffs-RvNI 23.10.1853-228 in V.17.03.1854-8. Niet duidelijk was wat dan de staatrechtelijke positie van de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen zou worden. Een gelijkstelling met de Europeanen was niet de bedoeling schreef de wnd GG ad RvNI 23.10.1853-228. Als mogelijkheden werden voorgesteld: gelijkstelling met de westerse vreemdelingen of onderbrengen in een afzonderlijke categorie in V.17.03.1854-8/inv.234.

116. RvNI-GG 23.12.1853-4 in V.17.03.1854-8/inv.234; Van Kan 1927b:89-95.

117. Fromberg (1926:65) verwijst naar Sibenius Trip 1876 en 'Adres inzake de boekhouding van Vreemde Oosterlingen', *JG* 1881, II:950.

zen (en andere Vreemde Oosterlingen) om te trachten het landbezit der Chinezen te beperken.¹¹⁸

Wanneer wij in aanmerking nemen dat de Raad van Indië voor de beperking van het landbezit zelfs had voorgesteld het regeringsreglement zodanig te doen wijzigen dat Chinezen met Europeanen zouden worden gelijkgesteld, dan is daarbij vergeleken de toepassing van Titel XIII in St. 1855 no. 79 op de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen voor datzelfde doel een kleine stap. Het paste ook geheel in het patroon van de voorgeschiedenis van voorgestelde maatregelen ter beperking van het landbezit: geen duidelijk verbod, maar een maatregel of een regeling waarachter het echte doel verborgen lag. Het is mogelijk dat Duymaer van Twist en zijn algemene secretaris dit over het hoofd hebben gezien. Hun zorg betrof hoofdzakelijk de inheemse bevolking, deze mocht geen nadeel ondervinden van de regeling. Daarnaast had Van Twist haast, waardoor de nieuwe, mogelijk niet goed in de materie ingevoerde algemene secretaris, zoals hij zelf toegaf, alleen toe kwam aan een oppervlakkige lezing van het ontwerp.¹¹⁹

3.4 Over de beperking van het landbezit der Chinezen tot 1864

Ook in de Tweede Kamer was de beperking van het Chinese landbezit in 1854, 1855 en 1858 onderwerp van discussie geweest, hetgeen door de pers niet onopgemerkt was gebleven. Het toenemend overgaan van uitgestrekte landgoederen en andere vaste eigendommen op Java in handen van Chinezen werd als ‘een kwaad’ beschouwd, alleen al vanwege het feit dat Chinezen vanwege hun gelijkstelling met Inlanders op dit terrein niet die beperkingen hadden die zij wel zouden hebben wanneer zij aan de voor Europeanen geldende burgerlijke wetgeving waren onderworpen.¹²⁰

In 1856 trok het landbezit der Chinezen opnieuw de aandacht door de opmerking van mr. C. Visscher, vroeger algemeen secretaris en daarna lid van de Raad van Indië, die als één van de redenen waarom hij na zijn ontslag Indië zou verlaten de onbeperkte toelating van de Vreemde Oosterlingen tot het landbezit noemde. Daardoor was dat landbezit zodanig in waarde gestegen dat het voor Europeanen onbereikbaar was geworden.¹²¹ Dit argument werd niet algemeen gedeeld. Men was van mening dat een beperking van het landbezit der Vreemde Oosterlingen niet zou leiden tot een blijvende Europese bevolking in Nederlands-Indië. Europese kooplieden gaven er in de regel de voorkeur aan naar Europa terug te keren, en lieten daarvoor soms hun bezittingen, al of niet belegd in landerijen, achter of vertrouwden hun bronnen van inkomsten toe aan anderen.¹²² Ook gepensioneerde ambtenaren repatrieerden meestal, zij het om andere redenen, namelijk omdat hen de middelen ontbraken

118. Uit het feit dat men in de daaropvolgende jaren worstelde met het vervaardigen van een regeling van het erfrecht voor Chinezen en daarbij nooit de meest voor de hand liggende terugtrekking van Titel XIII heeft overwogen, kan men slechts concluderen dat iedereen die in het wetgevingsproces betrokken was, wist dat het om iets anders ging, namelijk beperking van het landbezit der Chinezen.

119. Zie Hoofdstuk II, paragraaf 3.5 ‘Van Twist en de Raad van Indië’.

120. Handelingen TK-SG 04.08.1854 over Art. 105 RR, deel II, 3de stuk:1363-4; Voorlopig Verslag TK-XI de hfdstk Staatsbegroting 1856; Bijlagen Handelingen TK-SGI 1857-1858, voorlopig verslag voor Hoofdstuk XI van de Staatsbegroting 1858:126; *TNI* 1855, II:416-7.

121. MvK-GG 08.05.1856-La.F.2-3/inv.5946.

122. RsdT Soerabaia P. Vreede Bik-GG 10.09.1857-3643/6 en 3644/6 in V.30.11.1859-37/inv.891; RvNI-GG 29.06.1860-3 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

om hun levenswijze in Indië te handhaven. Zij die in Indië bleven zouden te weinig kapitaal hebben en te gevorderd zijn in leeftijd om een landelijke onderneming te kunnen exploiteren.^{123 124}

In 1860 wilde de Raad van Indië zich bij de behandeling van dit vraagstuk niet alleen bepalen tot de vraag of een beperking van de vrijheid tot landbezit der Vreemde Oosterlingen zou leiden tot een blijvende Europese bevolking in Nederlands-Indië. Daarover maakte de Raad zich 'geen illusies'. Zij die de middelen daarvoor hadden zouden naar Europa terugkeren, de anderen zouden blijven. De kwestie van het landbezit had echter ook met het staatsbelang te maken. Door de regering was reeds vele malen erkend dat het verblijf van de Vreemde Oosterlingen in de binnenlanden 'nadelig' was. De Inlandse bevolking zou door Chinezen en Arabieren bedrogen zijn en 'gedemoraliseerd' raken en het was om die redenen, aldus de Raad, een onbetwistbaar regeringsbeginsel om de vestiging van Vreemde Oosterlingen, in het bijzonder van Chinezen en Arabieren buiten de hoofdplaatsen zoveel mogelijk te verhinderen. Ook aan de uitbreiding van 'het kwaad', het landbezit der Vreemde Oosterlingen, moest paal en perk worden gesteld. De Raad adviseerde tot verschillende maatregelen, zoals een strenge handhaving van het verbod van aanvoer van Chinese nieuwkomers, een verdergaande wering uit de binnenlanden en een verbod tot verdere uitbreiding van het landbezit door toepassing van de geldende bepalingen voor gouvernementsgebied en in de Vorstenlanden buiten deze gebieden.¹²⁵ Verder zou bepaald moeten worden dat, behoudens de rechten van de tegenwoordige eigenaren, alleen Europeanen en de met hen gelijkgestelden, in staat moesten worden gesteld zich te vestigen op plaatsen waar gronden gelegen waren die door koop in eigendom konden worden verkregen. Het particuliere belang van tijdelijk of zelfs blijvend dalende prijzen moest voor lief worden genomen voor het gouvernementsbelang. Uitsluiting van Vreemde Oosterlingen van het landbezit was volgens de Raad de 'enige afdoende weg' om aan dat landbezit langzamerhand een einde te maken.¹²⁶

Enkele jaren later, in 1863, nam de Raad van Indië, dan met de gewezen algemene secretaris mr. A. Prins als vice-voorzitter, het standpunt in dat alleen het landbezit waaraan soevereine rechten verbonden waren, beperkt moest worden, ook dan wanneer 'hierdoor vele krachten voor de ontwikkeling van landbouw en nijverheid verloren gingen'.¹²⁷ De landvoogd, mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele,¹²⁸ was echter van mening dat het staatsbelang eiste dat het landbezit 'tot zijn tegenwoordige grenzen wordt beperkt' en dat, om verkregen rechten niet te schenden, aan Chinezen zou worden gelaten wat zij op wettige titel in eigendom hadden verkregen. Wel zou het hen verboden moeten worden nieuwe landen in

123. RsdT Semarang H.D. Potter-GG 21.08.1857-452/1 in V.30.11.1859-37/inv.891.

124. Het is mogelijk dat Visscher ook om een andere reden in Indië wilde blijven, namelijk omdat hij met een Chinese was getrouwd. In het Nederland van 1856 zou een dergelijk huwelijk hoogstwaarschijnlijk nog moeilijker liggen dan in Indië.

125. Op gouvernementsgebied konden Vreemde Oosterlingen geen concessie verkrijgen voor de ontginning van delfstoffen (St. 1851 no. 6), noch konden zij daar grond huren voor de landbouw (St. 1856 no. 64). In de Vorstenlanden van Soerakarta en Djokjakarta waren zij uitdrukkelijk uitgesloten van de huur en verhuur van gronden voor de landbouw (Art. 1 lid 3 Reglement bij St. 1857 no. 116), RvNI-GG 29.06.1860-3 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

126. RvNI-GG 29.06.1860-3 (vice-president De Kock) in V.14.12.1864-1/inv.1549.

127. RvNI-GG 26.12.1863-7 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

128. Mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele (gouverneur-generaal van 1861 tot 1866).

eigendom of huur te verwerven.¹²⁹ Men kwam er in 1864 niet uit, de zaak werd aangehouden in afwachting van de regeling van het erfrecht voor de Chinezen.¹³⁰ Voor de beperking van het landbezit werd aldus de hoop gevestigd op een regeling van het erfrecht der Chinezen. Die twee onderwerpen werden in de daaraan voorgaande jaren reeds aan elkaar vastgeknoopt.

4. HET BESLUIT TOT EEN REGELING VAN HET ERFRECHT VOOR DE CHINEZEN (1861-1864)

Het verzoek van minister van Koloniën mr. J. Loudon van 25 oktober 1861 en het daaropvolgende onderzoek naar een regeling van het erfrecht voor de Chinezen en een onderzoek of het landbezit der Chinezen beperkt kon worden door op hen het Europese erfrecht van toepassing te verklaren, zou tussen 1861 en 1864 deze twee onderwerpen aan elkaar vastknopen.

4.1 De doelmatigheidsvraag

Kon door toepassing van het Europese erfrecht het landbezit der Chinezen effectief beperkt worden, zoals de schrijver van de brochure 'Twee brieven over de Chinezen en hun landbezit op Java' meende?

Hoewel de uitbreiding van het Chinese landbezit door voorstanders van beperking steeds als een bedreiging werd gezien, en men op grond daarvan zou verwachten dat het landbezit der Chinezen dat der Europeanen overtrof, gaven de cijfers een ander beeld. Uit de staten die de gouverneur-generaal in 1864 liet maken,¹³¹ bleek dat particuliere landerijen op geheel Java in oppervlakte voor 73,13% (bijna driekwart) in eigendom waren van Europeanen en voor 24,51% (nog geen kwart) in eigendom van Chinezen. De overige 2,27% was eigendom van Inlanders of andere oosterlingen. Werden de door Chinezen in huur bezeten particuliere landerijen hierbij opgeteld, dan steeg het totaal van in handen van Chinezen zijnde particuliere landerijen tot 26,82%. Wel werden de landerijen van Chinezen geschat meer dan tweemaal zo veel waard te zijn dan die van Europeanen. De bevolking op de landerijen in Chinese handen was per bouw¹³² bijna tweemaal zo groot als die in Europese handen.¹³³ Het aantal landen van Chinezen in de Ommelanden van Batavia, volgens staten opgemaakt in 1862, was daarentegen veel groter dan dat van Europeanen (129 tegen 36); er werd niets vermeld over de oppervlaktes van deze landen.¹³⁴ Al bedroeg het Chinese landbezit in oppervlakte in geheel Java slechts eenderde van het Europese landbezit, de concentratie

129. GG-MvK 16.07.1864-645a/33 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

130. Exh.12/14-64-1, van bur.Aaz. Erfrecht Chinezen en landbezit Chinezen in V.14.12.1864-1/inv.1549.

131. De staten die de GG liet opmaken omvatten de particuliere landerijen in de gewesten Bantam, Batavia, Buitenzorg, Krawang, Cheribon, Semarang, Soerabaia, Japoara, Tagal en Pasoeroean.

132. Variabele vlaktemaat, die tijdens het Cultuurstelsel werd vastgesteld op 7096,5 vierkante meter.

133. GG-MvK 16.07.1864-645a/33 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

134. Twee staten van landerijen in de Ommelanden van Batavia, respectievelijk in eigendom van Chinezen en Europeanen, opgemaakt door de gezworen landmeter, chef kadastraal bureau te Batavia in V.24.04.1865-30/inv.1600.

daarvan in de Bataviase Ommelanden zorgde voor een uitvergroting van dat landbezit, die tot afgunst en verontrusting leidde.

Algemeen werd toegegeven dat het toenemend landbezit der Chinezen tegenover dat van de Europeanen voortvloeyde uit het feit dat Chinezen ernaar streefden om op Java gevestigd te blijven, terwijl Europeanen en ook zij, die in Indië waren geboren, erop gericht waren, naar Nederland terug te keren, zodra zij daartoe in staat waren. Landbezit betekende voor Chinezen dus iets geheel anders dan voor Europeanen. Voor de laatsten was het een manier om binnen een beperkte tijd veel geld te verdienen en met dat geld naar Nederland te repatriëren. Chinezen bleven in Indië. Voor hen was het een lange termijn investering die verbonden was met hun leven en toekomst in Nederlands-Indië.

In het algemeen werd betwijfeld of dat middel wel doel zou treffen.¹³⁵ De Raad van Justitie te Soerabaia meende dat het duidelijk was dat Chinezen met hun erfrecht een krachtig middel hadden om hun landen na overlijden onverdeeld te houden, terwijl het Europese erfrecht tot verdeling en verbrokkeling leidde.¹³⁶

Voor de vraag of Chinezen inderdaad hun erfrecht gebruikten om hun land onverdeeld te houden of om hun landbezit uit te breiden liet de officier van Justitie mr. M.W. Scheltema een onderzoek verrichten naar de situatie van de particuliere landerijen in de Ommelanden van Batavia. De procureur-generaal bij het Hooggerechtshof mr. W. Rappard deelde diens mening dat niet was gebleken dat de uitbreiding van het landbezit der Chinezen toegeschreven kon worden aan 'de exceptionele toestand' waarin zij zouden verkeren vanwege hun erfrecht. Evenmin kon de conclusie getrokken worden dat Chinezen in de regel gebruik maakten van hun recht om van hun vastgoed majoraten¹³⁷ te vestigen door het familiegoed onverdeeld te houden. Al hadden zij die bevoegdheid om vrij te beschikken over aan hen na te laten goederen, daarvan was ook vóór 1855 geen algemeen gebruik gemaakt. Het in gemeenschap houden van een landgoed vond zijn oorzaak hierin dat het in onverdeelde staat beter geschikt was voor de grote cultuur. De opbrengst voor iedere aandeelhouder zou daardoor hoger zijn dan wanneer men tot een werkelijke scheiding en deling zou overgaan. Ook konden Chinezen hogere prijzen besteden dan Europeanen bij de aankoop of huur van een land. Zij belegden hun kapitaal in landerijen, terwijl Europeanen weinig aan kapitaalvorming deden en bij voorkeur streefden naar een hoge rente of met hun kapitaal naar Europa terugkeerden. Bovendien waren Chinezen goede landbouwers die naast hun werkwijze een veel goedkopere en efficiëntere manier van administreren hadden, waardoor zij toch nog met winst konden werken, waar het de Europeaan niet lukte.¹³⁸ Het was volgens Scheltema geenszins zeker, en volgens de procureur-generaal niet mogelijk, dat de hooggespannen

135. Over het toepassen van het Europese erfrecht als middel om het landbezit der Chinezen tegen te gaan werden door het Hooggerechtshof geraadpleegd de RvJ's te Batavia (07.02.1863-15), Semarang (16.09.1862-36) en Soerabaia (25.09.1862), de PG bij het HGH W. Rappard (18.03.18630-461/84) en de OvJ bij de RvJ te Batavia. De laatste liet een onderzoek instellen naar de staat van landerijen in de Ommelanden van Batavia (31.10.1862-896/2112; alle stukken in V.24.04.1865-30/inv.1600).

136. RvJ Soerabaia-HGH 25.09.1862 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

137. Majoraat: erfrecht van de oudste zoon, onverdeeld familiegoed dat op dat oudste lid moet overgaan; Y.M.I. Greuter-Vreeburg, *Majoraten in Nederland: een speurtocht in het Algemeen Rijksarchief*, 1988:41-2: een geheel van onroerende goederen waarover de eigenaar niet mocht beschikken noch onder de levenden, noch bij testament, maar die in hun geheel bestemd waren om een eeuwige erfenis te vormen voor de eerstgeborene in de mannelijke lijn.

138. RvJ Soerabaia-HGH 25.09.1862, PG-HGH 18.03.1863-461/84 in V.24.04.1865-30/463/inv.1600.



Overzichtskaart van de particuliere landerijen ten westen van de Tjimanoeck 1900-1930, ter beschikking gesteld door Dr. R. Cribb.

verwachtingen van de schrijver der brochure om via het erfrecht het landbezit te beperken bewaardheid zouden worden. Wel zou de legitieme portie een waarborg zijn tegen een te grote opeenhoping van landerijen in één hand. In die zin zou de voorgestelde maatregel gunstig kunnen werken. Men zou zich daarbij wel de vraag moeten stellen, vervolgdde hij, of men door het Europese erfrecht op de Chinezen toe te passen om dit voordeel te behalen, niet te diep in zou grijpen in een beginsel dat reeds meer dan twee eeuwen zowel door de Oost-Indische Compagnie als door het gouvernement was gehuldigd, namelijk om de aan het gouvernement onderworpen oosterse volken in het genot te laten van hun godsdienstige instellingen, zeden en gewoonten. Hij zou veel minder bezwaren hebben tegen de uitsluiting van Chinezen van het landbezit dan tegen toepasselijkverklaring van het Europese versterfrecht op de Chinezen. De laatsten zouden daartegen gekant zijn. Een rechtstreekse uitsluiting was een maatregel in het algemeen belang waarvoor het bijzondere belang van enkele Europese particulieren zou moeten wijken. Tegenover het nadeel voor Europese landeigenaars bij eventuele verkoop van hun landerijen – de dalende prijzen – zouden bij verkoop van landerijen die aan Chinezen toebehoorden, Europeanen deze tegen lagere prijzen in eigendom kunnen verwerven. Met deze zienswijze stemde ook Rappard in.¹³⁹

Ook de Raad van Justitie te Batavia zag alleen heil in een gehele wering van de Chinezen door een rechtstreeks verbod op eigendom, en om ontduiking van deze bepaling te verhinderen zou dat verbod zich ook moeten uitstrekken tot de huur en het beheer van landen. Als enige uitzondering zou de overgang van eigendom door erfopvolging in de rechte lijn

139. OvJ bij de RvJ te Batavia (mr. M.W. Scheltema)-HGH 31.10.1862-896/1112, PG W. Rappard-HGH 18.03.1863-461/84 in V.24.04.1865-30/inv.1600. Voor zijn onderzoek liet Scheltema een staat van landerijen maken in de Ommelanden van Batavia, die aan Chinezen en Europeanen toebehoorden, en wendde hij zich tot de resident van Batavia en de griffier bij de RvJ te Batavia. Aan de laatste werd de vraag gesteld of er in het algemeen bij Chinese eigenaren van landerijen een streven was op te merken, om die eigendommen in onverdeelde staat te houden door die niet op al hun erfgenamen maar op slechts één te doen overgaan. Het antwoord van de griffier hierop was negatief, van een dergelijk streven was hem niet gebleken. De meeste landerijen van Chinezen waren met kapitaal aangekocht of, indien door erfenis verkregen, door meerdere erfgenamen onverdeeld gehouden.

kunnen worden toegestaan. Elke eigendomsovergang van landerijen van Chinese naar Europese handen zou aangemoedigd moeten worden, en misschien zou zelfs bepaald moeten worden dat alleen Europeanen de eigendom van landerijen zouden verkrijgen.¹⁴⁰

Bij zijn afsluitend advies, waarmee ook de Raad van Indië instemde, trok ook de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof de conclusie dat de uitbreiding van het Chinese landbezit niet moest worden toegeschreven aan hun versterfrecht, maar dat de oorzaak gezocht moest worden in het in bezit zijn van grote kapitalen van de Chinezen, die zij in de regel in landerijen belegden. Het doel tegengang van het landbezit door het versterfrecht der Chinezen te wijzigen door op hen het Europese erfrecht toe te passen, zou langs die weg niet verwezenlijkt worden, concludeerde hij.¹⁴¹

Of ondanks deze algemene verwachting dat door toepassing van het Europese erfrecht op de Chinezen het Chinese landbezit niet of slechts ten dele zou kunnen worden beperkt het middel definitief van de baan was viel te bezien. In het verleden werden immers ook herhaaldelijk middelen naar voren gebracht, die wel niet afdoende waren, maar waarvan toch enig heil werd verwacht. Zolang het landbezit niet door een rechtstreeks verbod kon worden beperkt, was men van dergelijke maatregelen afhankelijk. In een situatie waar gevoelens steeds zo een grote rol hadden gespeeld was de kans levensgroot aanwezig dat feiten en cijfers het daartegen moesten afleggen.

4.2 **Uitgangspunten voor de regeling van het erfrecht voor de Chinezen**

Voor een regeling van het erfrecht der Chinezen teneinde de problemen als gevolg van St. 1855 no. 79, rechtsonzekerheid, op te lossen ging het om de vraag welk hoofdbeginsel hiervoor gehanteerd zou worden.

Bij de codificatie van de nieuwe wetgeving van 1848 werd bij de Artt. 11 en 12 Wet AB bepaald dat Chinezen, als gelijkgestelden met de Inlanders, onderworpen waren aan de eigen godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, voorzover die niet in strijd waren met algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid. In het Regeringsreglement van 1854 werd dit beginsel opgenomen in Art. 75 RR.

Naast de verwarring bij de Boedelkamers, de toegenomen werkdruk bij de rechterlijke macht en de zwaardere lasten voor de schatkist werd als reden voor een regeling van het erfrecht der Chinezen naar voren gebracht dat er bij de Chinezen zelf onzekerheid zou bestaan omtrent hun eigen erfrecht. Dit laatste is onwaarschijnlijk, en zou een drogreden blijken voor de regeling van het erfrecht voor de Chinezen. Van een erfrecht waaronder zij in Nederlands-Indië reeds eeuwenlang leefden moesten voor hen de hoofdlijnen duidelijk zijn, die lagen vast, al kwamen mogelijk op minder belangrijke punten lokale afwijkingen voor. Ook later, in 1886, werd door de tolk voor de Chinese taal en vervolgens lid van de Raad van Indië W.P. Groeneveldt dit uitgangspunt van de hand gewezen.¹⁴² Het grote aantal rechts-

140. RvJ te Batavia-HGH 07.02.1863-15 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

141. Advies PG bij het HGH, W. Rappard 18.03.1863-461/84, RvNI-GG 07.10.1864-27/28 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

142. Zie nota W.P. Groeneveldt (tolk voor de Chinese taal te Batavia)-GG 06.03.1877 in V.16.06.1877-44/inv.3000; W.P. Groeneveldt als adviseur-honoraire voor Chinese zaken-T.H. der Kinderen, lid RvNI, gewezen voorzitter cie-1865 28.02.1886 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

gedingen dat pas ontstond na St. 1855 no. 79 moest derhalve niet toegeschreven worden aan onzekerheid omtrent het eigen erfrecht, maar aan de grote inbreuk op dat erfrecht.

Dat Chinezen zelf wel de noodzaak van een wettelijke regeling inzagen kwam voort uit hun behoefte aan meer rechtszekerheid vanwege de willekeur waaraan zij waren overgeleverd bij Boedelkamers en rechtspraak. In de meeste gevallen hadden de betrokkenen berust in de uitspraken van deze colleges, maar in die gevallen dat dat niet gebeurde waren zij afhankelijk geweest van de persoonlijke gevoelens van de leden van die colleges. De veelvuldige wisselingen in de bezetting van Boedelkamers en rechtscolleges hadden dan vaak geleid tot zeer tegenstrijdige uitspraken.¹⁴³ Van deze 'lijdelijke berusting en onderwerping' van Chinezen aan de wisselvallige uitspraken van de Weeskamer sprak ook de Weeskamer te Soerabaia.¹⁴⁴ Ook omdat het erfrecht der Chinezen niet gecodificeerd was, bestond er een algemene behoefte aan vaste regels omtrent dit erfrecht. Reeds eerder werd bij de voorbereiding van St. 1855 no. 79 door het Hooggerechtshof het vervaardigen van een compendium voorgesteld,¹⁴⁵ waarmee veel onzekerheden voor de Boedelkamers en de rechterlijke macht zouden kunnen worden weggenomen. Een dergelijke codificatie nu zou echter betekenen dat het aan het Chinese recht vreemde begrip van de legitieme uit St. 1855 no. 79 zou moeten worden teruggetrokken.

Voor de regeling van het versterfrecht der Chinezen¹⁴⁶ werd gekozen voor het hoofdbeginsel dat de 'al of niet toepasselijkheid van het versterfrecht, en casu quo van andere daarmede in verband staande bepalingen van het Europese recht, geheel en al afhankelijk moest worden gesteld van de vraag of deze bepalingen overeen te brengen waren met de instellingen en gebruiken der Vreemde Oosterlingen, die tot nu toe geëerbiedigd waren; en of die toepassing kon geschieden zonder hen te krenken en te kwetsen in hetgeen voor hen als heilig en onaantastbaar beschouwd is, als berustende op aloude overleveringen en herkomsten van hun voorvaderen'.¹⁴⁷ Met dit beginsel werd aldus een regeling bedoeld die uitging van de eerbiediging van het Chinese erfrecht. Men diende zich, aldus de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof, bij een regeling van het erfrecht voor de Chinezen te bepalen tot die onderwerpen 'die hun invloed ook buiten de kring van die natie doen voelen' en alleen voorzover het Europese recht 'als niet te zeer met de eigenaardige instellingen der Chinezen in strijd geacht wordt, of door het algemeen belang gebiedend wordt geboden'.¹⁴⁸ In deze opvatting zouden onderwerpen in het Chinese erfrecht met een interne werking onaangetast moeten blijven en niet in aanmerking komen voor een regeling.

Over de andere mogelijkheid, namelijk om uit te gaan van het Europese erfrecht, en dat gedeeltelijk of gewijzigd op de in Nederlands-Indië gevestigde Chinezen en andere

143. Chinese hoofden en officieren te Rembang, in brief rsdt Rembang J. Vijzelaar-HGH 23.12.1862-4527 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

144. Weeskamer Soerabaia-HGH 24.12.1862-489 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

145. HGH-GG 25.01.1849-60 in V.17.07.1857-30/inv.621.

146. De adviezen omtrent 'De toepassing van de Europese wetgeving en in het bijzonder het Europese erfrecht op de Chinezen' en die omtrent de beperking van het landbezit der Chinezen vindt men in V.24.04.1865-30/inv.1600, bestaande uit 45 stukken. De adviezen omtrent de toepassing van de Europese wetgeving...etc. werden ingewonnen bij de rechterlijke, bestuurlijke autoriteiten en de Boedelkamers over heel Nederlands-Indië. Een aantal van hen liet zich adviseren door de Chinese Raad of door Chinese officieren en deskundigen. Over het landbezit der Chinezen werden de rechterlijke autoriteiten op Java geraadpleegd.

147. RvJ Soerabaia-HGH 02.03.1863 -6 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

148. PG bij het HGH-HGH 20.11.1863-1687/395 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

Vreemde Oosterlingen toepasselijk te verklaren liepen de adviezen, ingewonnen bij rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten op Java en de Buitengewesten, uiteen. Vrijwel eenstemmig wilden de Boedelkamers¹⁴⁹ algehele toepasselijkverklaring van het Europese recht. Zij zagen in het geheel geen problemen en in het ongunstigste geval geen onoverkomelijke bezwaren. Sedert onheuglijke tijden, zelfs na St. 1855 no. 79, hadden zij immers bij ab intestato boedels het Europese recht met betrekking tot de erfopvolging toegepast; bij testamentaire nalatenschappen kreeg de testateur de volledige vrijheid om over zijn nalatenschap te beschikken. Na de inwerkingtreding van dat staatsblad was de situatie zo verwarrend geworden dat zij, in strijd met de ordonnantie bij St. 1855 no. 79, op die weg waren doorgaan. Dit was na 1855, waarbij het Europese erfrecht van toepassing werd uitgezonderd, een onwettige toestand die zij nu wettelijk geformaliseerd wilden hebben.

In die gevallen dat Chinese autoriteiten en hoofden geraadpleegd werden en hun meningen serieus genomen werden, bleken deze van invloed te zijn. Dan klonk in de adviezen aan het Hooggerechtshof enig begrip door van de kloof die het Chinese erfrecht scheidde van het Europese. Heel duidelijk kwam dat tot uiting in het advies van de Raad van Justitie te Soerabaia, de enige onder de Raden van Justitie op Java, die zich grondig had laten voorlichten, en die expliciet schreef dat hij, na onder andere het rapport van de tolk voor de Chinese taal gelezen te hebben en besprekingen te hebben gevoerd met hem en Chinese deskundigen tot een ander inzicht was gekomen. Hij kwam als gevolg daarvan terug op zijn positief advies van enige maanden tevoren omtrent het toepasselijkverklaren van het Europese versterfrecht. Dit advies werd toen gegeven in verband met het voornemen om het landbezit der Chinezen te beperken. Thans was de Raad van oordeel dat het Europese versterfrecht noch geheel, noch gewijzigd, noch gedeeltelijk op de Chinezen kon worden toegepast. Het behoorde, naar het oordeel van de Raad, tot de onmogelijkheden een Europees versterfrecht voor de Chinezen samen te stellen waarbij het Europese beginsel van de erfopvolging door het naaste bloed, zonder onderscheid van kunne, gehandhaafd werd en tegelijkertijd de Chinese begrippen werden geëerbiedigd omtrent de onbegrensde vaderlijke macht en de voortzetting van de familietak van de vader als het enige doel van de erfopvolging. Daarnaast was een regeling noodzakelijk, vond de Raad, om een einde te maken aan moeilijke competentiekwesties. In de huidige situatie waren Chinezen in burgerlijke zaken onderworpen aan de bevoegdheid van drie gerechten, de Landraad, hun hoofden en de Raad van Justitie.¹⁵⁰

De Chinese Raden en hoofden¹⁵¹ die geraadpleegd werden, stonden afwijzend tegen de toepassing van het Europese erfrecht. Het laatste zou een inbreuk betekenen op hun instellingen, zoals de voorouderverering, die de grondslag vormden van hun erfrecht en waaruit bijvoorbeeld de volledige testeervrijheid en de positie van de vrouw voortvloeiden.

149. Alleen de weeskamer te Soerabaia was van mening dat de gehanteerde gedragslijn (toepassing van het Europese erfrecht bij ab intestato boedels) moeilijk tot een wet kon worden verheven, omdat het op de Europese zeden geschoeide erfrecht in lijnrechte strijd was met de zeden, gebruiken en gewoonten van de Chinezen. Zie Weeskamer Soerabaia-HGH 24.12.1862-489 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

150. RvJ Soerabaia-HGH 02.03.1863-6 in V.24.04.1865-30/inv.1600. In zaken betreffende de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken was de Landraad bevoegd en in specifieke gevallen de Chinese hoofden. Burgerlijke zaken bij St. 1855 no. 79 vielen onder de RvJ.

151. Geraadpleegd werden de Chinese Raden en hoofden van Batavia, Semarang, Soerabaia, Rembang, Celebes en Onderhorigheden, Westerafdeling van Borneo; V.24.04.1865-30/inv.1600.

Het billijkheidsaspect met betrekking tot de toepasselijkverklaring van het Europese erfrecht op de Chinezen en de vraag of de maatregel in verhouding was tot het belang, riep de vraag op of de Chinezen die steeds in het genot van hun burgerlijke wetten en instellingen waren gelaten op grond daarvan niet enige aanspraak mochten hebben op het behoud ervan?¹⁵²

Opmerkelijk was verder dat, naarmate men verder verwijderd was van Batavia, men ongeacht het gegeven advies neutraler leek te staan ten opzichte van de Chinezen. Zowel de Raad van Justitie te Batavia¹⁵³ als de resident van Batavia¹⁵⁴ toonden zich in niet mis te verstane bewoordingen felle voorstanders van volledige toepassing van het Europese erfrecht. Het staatsbelang eiste dat, en daar hadden de Chinezen maar genoeg mee te nemen. Niet duidelijk was welk staatsbelang dat eiste, maar het is mogelijk dat hiermee het landbezit der Chinezen werd bedoeld; het westerkwartier van Batavia was vrijwel geheel in Chinese handen.

In het afsluitend rapport na deze adviezen, concludeerde procureur-generaal W. Rappard dat er, gezien de onzekerheid die er heerste over het erfrecht der Chinezen, een betere regeling van dat erfrecht wenselijk was, ook om een einde te maken aan de onwettige praktijken van de Boedelkamers. Het ging hem echter te ver om het gehele Europese personen- en erfrecht voetstoots op de Chinezen op Java toe te passen. Dat zou te diep ingrijpen in het reeds meer dan twee eeuwen gehuldigd beginsel om de aan het gezag onderworpen oosterse volken te laten in het genot van hun godsdienstige instellingen, zeden en gewoonten. De toepassing van de gehele Europese wetgeving op de Chinezen, ging hij verder, was 'een hersenschim', 'zonder vele en gegronde reclames schier ondenkbaar' en 'het gaat niet aan de instellingen van een volk, welke aan het inwendig familieleven, aan de godsdienstige begrippen ontleend en daarmede nauw verbonden zijn met een pennestreek ten onderste boven te keren'. De wetgever mocht de ogen niet sluiten voor het feit dat de Nederlands-Indische maatschappij uit uiteenlopende elementen was samengesteld, met elk hun eigen zeden, gewoonten, godsdienst en beschaving. 'De wetten moeten naar die maatschappij worden ingericht, maar de maatschappij kan niet in het belang der wetgeving veranderd worden. Het algemeen belang der Nederlandsch-Indische maatschappij is bij de huishoudelijke instellingen der Chinezen weinig betrokken'. Als hoofdbeginsel nam hij aan dat men zich bij een regeling van het Chinese erfrecht zou behoren te bepalen tot enige punten zoals de regeling van de rechten van de echtgenoten en andere onderwerpen die hun invloed ook buiten de kring der Chinezen deden voelen, en alleen voorzover het Europese recht niet te zeer in botsing kwam met de eigenaardige instellingen der Chinezen, tenzij het algemeen belang dit gebiedend eiste. Het overige erfrecht der Chinezen zou dus naar zijn mening

152. Rsdtd Westerafdeling Borneo L. Rijsendaal-HGH 10.12.1862-2495/23 en Gouv. Celebes en Ondhdn W.E. Kroesen-HGH 10.01.1863-93 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

153. De RvJ Batavia was voorstander van het volkenrechtelijk beginsel en was voor een beëindiging van de bevoorrechtiging van Chinezen in vergelijking met de ingezetenen van westerse oorsprong. Zie RvJ Batavia-HGH 07.02.1863-14 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

154. De rsdt Batavia D.F. Schaap had voor zijn advies 'voor zoveel nodig' de Chinese officieren gehoord en was van mening dat de bezwaren van toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de Arabieren en andere Mohammedanen niet golden voor de Chinezen 'wier meerdere of mindere onwil ons onverschillig is, zodat slechts behoeft te worden onderzocht welke regeling met betrekking tot hun erfopvolging het best is overeen te brengen met de rechtvaardigheid en het welbegrepen staatsbelang. Dat hun tegenwoordige wijze van erfopvolging strijdig is met het algemeen belang behoeft geen nader betoog'; Rsdtd Batavia-HGH 10.03.1863-874/4 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

onaangetast moeten blijven. Wat de erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid betrof: bij het hanteren van deze beginselen, schreef hij, had men onvoldoende gelet op de grondslagen van het Chinese familieleven, want het was opmerkelijk dat de Chinezen, de naaste belanghebbenden zelf, hun versterfrecht zeer billijk noemden.

Nu hij van oordeel was dat het denkbeeld om de Europese wetgeving voetstoots toepasselijk te verklaren op de Chinezen niet kon worden verwezenlijkt, stelde Rappard voor een commissie te benoemen om voorstellen voor een regeling in te dienen. De commissie zou moeten worden samengesteld uit een paar Chinese tolken onder leiding van een rechtsgeleerde, en zou tot taak hebben om in overleg met enige Chinese officieren te onderzoeken hoe de bij St. 1855 no. 79 uitgesloten onderwerpen, in het bijzonder de erfopvolging bij versterf in een regeling voor Chinezen konden worden ondergebracht. De regeling zou de Chinese gebruiken meer met het Europese recht in verband moeten brengen zonder de Chinese instellingen te zeer te treffen.¹⁵⁵

De Raad van Indië, die zich geheel in dit advies kon vinden, stelde voor dat in de commissie zitting zouden nemen drie rechtsgeleerden, een paar tolken voor de Chinese taal en drie Chinese officieren, onder wie de oud-kapitein Oey Liauw Kong, die jarenlang lid-adviseur was geweest van de Landraad te Batavia, en aan wiens mening in Chinese aangelegenheden men waarde hechtte.¹⁵⁶

In 1863 waren de uitgangspunten bij het besluit tot instelling van een commissie om de in St. 1855 no. 79 uitgesloten onderwerpen, in het bijzonder de erfopvolging bij versterf met een externe werking, onder te brengen in een regeling voor de Chinezen: 1. het verkrijgen van rechtszekerheid door middel van een regeling met elementen van zowel het Europese als het Chinese erfrecht die elkaar moesten verdragen; met 2. het behoud van Titel XIII Boek 2 BW. Het was met recht een hersenschim, aangezien de innerlijke tegenstrijdigheid van deze uitgangspunten niet tot rechtszekerheid kon leiden.

5. POGINGEN TOT EEN REGELING VAN HET ERFRECHT VOOR DE CHINEZEN (1865-1894)

5.1 Een tegengestelde koers

Bij gouvernementsbesluit van 19 januari 1865 no. 1 werden T.H. der Kinderen, F. Alting Mees en H.A. des Amorie van der Hoeven als leden der commissie¹⁵⁷ benoemd, bijgestaan door de tolk voor de Chinese taal G. Schlegel.¹⁵⁸

155. PG W. Rappard-HGH 20.11.1863-1687/395 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

156. RvNI-GG 07.10.1864-27/28 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

157. De commissie ingesteld bij gouvernementsbesluit van 19.01.1865-1 zal verder aangeduid worden als de commissie 1865.

158. Mr. T.H. der Kinderen (1823-1898) begon in 1849 zijn Indische loopbaan in Batavia bij het parket van de PG. Na lid te zijn geweest van de Landraad te Batavia (1851) en griffier bij de RvJ te Soerabaia (1852), werd hij achtereenvolgens griffier (1854) en raadsheer (1861) bij het HGH, commissaris van het gouvernement tot het ontwerpen van een verdere regeling van het rechtswezen in de Buitenbezittingen (1863), PG bij het HGH (1866), directeur van Justitie (1869), president van de beide HGH's (1871) en lid van de RvNI (1872). Gedurende zijn ambtelijke loopbaan voerde hij veel opdrachten van wetgeving uit voor

Reeds voordat de commissie werd ingesteld lieten haar drie toekomstige leden, T.H. der Kinderen, F. Alting Mees en H.A. Des Amorie van der Hoeven, allen juristen, aan de gouverneur-generaal weten dat zij bezwaar hadden tegen de toevoeging van Chinese officieren in de commissie. Zij waren van mening dat daartoe geen geschikte personen gevonden konden worden te Batavia. Zij brachten naar voren dat van een zodanige toevoeging weinig heil was te verwachten en dat, zodra die toevoeging had plaats gehad, de commissie gebonden zou zijn aan hetgeen die officieren omtrent het Chinese recht zouden mededelen. In de keuze wie en wanneer zij wilden raadplegen, zoals bijvoorbeeld de Chinese Raad, van wiens adviezen zij zich overigens weinig voorstelden, wilden zij geheel vrij gelaten worden; kortom men wilde de handen vrij hebben. Wel stelden zij prijs op de toevoeging van één tolk, G. Schlegel.¹⁵⁹

Door tegemoet te komen aan deze bezwaren kwam er in de samenstelling van de commissie een totale verschuiving naar het Nederlandse recht en het Nederlandse perspectief. Het Chinese element en de Chinese inbreng werden tot nul gereduceerd. Het aantal rechtsgeleerden dat op voorstel van de Raad van Indië was toegenomen van één naar drie, zou uiteindelijk uitsluitend gedrieën de commissie vormen; de ene toegevoegde tolk was geen lid van de commissie. Hoewel de commissie zich herhaaldelijk negatief had uitgelaten over de kennis en deskundigheid van de Chinese officieren op het gebied van het Chinese recht, lijkt haar mening ons ongerechtvaardigd en onjuist. Batavia had, vanwege de grootste Chinese bevolking in Indië, de grootste Chinese Raad. Naast haar bestuurlijke en administratieve taken bemoeide de Raad zich intensief met het Chinese culturele leven en de Chinese maatschappij en zorgde zelf voor allerlei voorzieningen die belangrijk waren voor de cultuur van de Chinezen.¹⁶⁰ In getal bedroeg het aantal Chinese officieren zowel in de Chinese Raad als daarbuiten ongeveer 25. Het is niet geloofwaardig, dat zij allen onvoldoende op de hoogte waren van hun eigen wetten, instellingen en gebruiken; het vertrouwen in de oudkapitein Oei Liauw Kong bijvoorbeeld was groot. Mogelijk was juist deze aanwezige Chinese deskundigheid (en niet de ondeskundigheid waarvan de commissie zei uit te gaan), de kennis van binnenuit, de ware reden voor de commissie om een andere dan de vastgestelde koers in te slaan en aldus te voorkomen dat zij rekening zou moeten houden met Chinese standpunten. Het verwijt van ondeskundigheid zou eerder de commissieleden gemaakt moeten worden, omdat zij, voorzover zij het Chinese recht kenden, het slechts van buitenaf konden kennen en het, zoals bleek, ook alleen vanuit die positie en naar Europese maatstaven wilden beoordelen. Of de aan de commissie toegevoegde tolk in voldoende mate zijn kennis over het Chinese recht naar voren kon brengen en in de gelegenheid zou worden gesteld om een wezenlijke bijdrage te geven moest afgewacht worden.

Het benoemingsbesluit van januari 1865 vermeldde dat twee vragen die het gouvernement zich in 1862 had gesteld de aanleiding waren tot deze opdracht. De eerste vraag luidde of de toepassing van het Europese personen- en in het bijzonder het erfrecht op de Chinezen een doelmatig middel zou zijn tot tegengang van het toenemend landbezit der

de regering; *ENI* 1918, II:323-4. Mr. F. Alting Mees (zie voor Alting Mees het Inleidend Hoofdstuk) en mr. H.A. des Amorie van der Hoeven waren beiden advocaten en procureurs bij het Hooggerechtshof. De tolk G. Schlegel werd later hoogleraar te Leiden.

159. T.H. der Kinderen-GG 15.12.1864-La.C in V.24.04.1865-30/inv.1600.

160. Tot de activiteiten van de Chinese Raad behoorde de aankoop van gronden voor en de verzorging van Chinese begraafplaatsen. Ook het onderwijs voor Chinese kinderen had haar zorg. De raad verleende toestemming voor Chinese huwelijken en besliste in zaken van echtscheiding en in kleine zaken tot 25 rks.

Chinezen op Java. De tweede vraag betrof de dringende noodzakelijkheid om vaste bepalingen omtrent het erfrecht der Chinezen in het leven te roepen en daardoor aan de algehele onzekerheid over dit onderwerp een einde te maken. Aan de commissie werd opgedragen 'bepalingen omtrent het versterfrecht der Chinezen te ontwerpen en ook in verband daarmee behoorlijk geformuleerde voorstellen aan de Regering te doen tot wijziging der ordonnantie van 8 december 1855 (St. 1855 no. 79), met vrijlating van deze commissie om de Chinese Raad te Batavia en alle zodanige autoriteiten of Chinese officieren te horen als zij nuttig zal achten, in het bijzonder ook om des verkiezende het onderwerp in de genoemde Raad te gaan bespreken'.¹⁶¹ In de opdracht zelf werd het landbezit niet genoemd. Hoewel de Commissie 1865 en haar opvolgers in de volgende jaren als doel van de regeling slechts het verkrijgen van rechtszekerheid aangaven, mag niet uit het oog worden verloren dat het gouvernementsbesluit twee aanleidingen noemde voor een regeling van het erfrecht der Chinezen: het tegengaan van het toenemend landbezit der Chinezen en het beëindigen van de algehele rechtsonzekerheid betreffende het erfrecht der Chinezen. En dat er voor de in de opdracht genoemde wijziging van St. 1855 no. 79 met geen woord werd gerept over de oorzaak van de rechtsonzekerheid, Titel XIII Boek 2 BW.

Vele jaren later, in 1894, schreef de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 juli 1892 no. 36,¹⁶² dat de hoofdaanleiding van een herziening van het erfrecht voor de Chinezen, een gewenste beperking was van het landbezit der Chinezen.¹⁶³ Hiervoor pleit ook dat in het benoemingsbesluit van 19 januari 1865 verwezen werd naar het advies van de Raad van Indië van 7 oktober 1864,¹⁶⁴ waarin verwezen werd naar een eerder advies van de Raad omtrent dat landbezit van 26 december 1863.¹⁶⁵ De Raad van Indië had toen voor de door hem wenselijk geachte tegengang van het landbezit der Chinezen voorgesteld om dit landbezit rechtstreeks te verbieden. Het was in januari 1865 echter reeds duidelijk dat deze voorstellen betreffende een rechtstreeks verbod op niets zouden uitlopen. Men besloot de zaak aan te houden in afwachting van een regeling van het erfrecht der Chinezen, met andere woorden: deze regeling zou de oplossing kunnen brengen voor de beperking van het Chinese landbezit. Met het nieuwe instrument, een regeling voor het erfrecht der Chinezen, moesten aldus twee doelen bereikt worden, het verkrijgen van rechtszekerheid (volgens de commissie het officiële doel) en het beperken van het Chinese landbezit (het niet meer genoemde, maar zeker even belangrijke doel). Dat bij tegenstrijdige belangen het Europese belang voorrang zou krijgen boven het Chinese, betekende dat behoud van het Chinese erfrecht de laagste prioriteit had. In dit licht gezien worden de bezwaren en besluiten van de commissie en de lijnen die zij uitzette, verklaarbaar. Het doel rechtszekerheid was ondergeschikt aan en fungeerde als een dekmantel voor het beperken van het landbezit.

161. gouvernementsbesluit van 19.01.1865-1 in Archief Koloniën 2.10.02/inv.7384.

162. De Staatscommissie, ingesteld bij K.B. 30.07.1892-36, was ingesteld om aan de regering voorstellen te doen omtrent wijzigingen of voorzieningen in de wetgeving van Nederlands-Indië op privaatrechtelijk gebied. Zij zal verder worden aangeduid als de Staatscommissie 1892.

163. Staatscommissie 1892-MvK 31.05.1894-26 in V.03.07.1895-31/inv.4951.

164. RvNI-GG 07.10.1864-27/28 in V.24.04.1865-30/inv.1600.

165. RvNI-GG 26.12.1863-7 in V.14.12.1864-1/inv.1549.

In de eerste vergadering van de commissie werden twee belangrijke besluiten genomen.¹⁶⁶ De eerste betrof het beginsel waarvan zou worden uitgegaan bij de uitvoering van de aan haar opgedragen taak en het tweede in hoeverre het wenselijk was de Chinese hoofden te horen.

Om met het laatste te beginnen: alhoewel de commissie meende dat het onvermijdelijk zou zijn de Chinese hoofden te horen, wilde zij dat uitstellen totdat zij zelf had vastgesteld welke bepalingen zouden moeten worden toepasselijk verklaard, al of niet gewijzigd met het oog op de Chinese instellingen en gebruiken. Een raadpleging achteraf dus, wanneer de regeling klaar was. Zij meende te kunnen volstaan met voorlichting door de tolk Schlegel.

Nu in de samenstelling van de commissie het Chinese element was verwijderd en met advisering achteraf de inbreng der Chinezen tot het minimale en zoals later zou blijken tot een symbolische was teruggebracht, was het maar de vraag of de commissie zich zou houden aan het andere deel van het advies van de procureur-generaal (waarmee gouverneur-generaal Sloet van de Beele zich overigens verenigd had). In zijn advies had deze de toepassing van de gehele Europese wetgeving beoordeeld als 'een hersenschim', die alleen maar tot veel klachten aanleiding zou geven. Een regeling van het erfrecht der Chinezen zou zich moeten bepalen tot enige punten van het erfrecht der Chinezen die hun werking ook buiten hun kring deden voelen, en zou het overige, dat een interne werking had, onaangetast moeten laten. Ook nu sloeg de commissie een geheel andere en volledig tegengestelde weg in. Zij koos voor het beginsel van de toepassing van het geldende Europese recht met afwijking alleen voorzover dat recht te zeer zou indruisen tegen de Chinese instellingen en gewoonten. Een regeling op Europese basis, waarbij de Chinese instellingen en gewoonten beoordeeld zouden worden naar Europese maatstaven. Onder de kop 'Toepassing der Europese wetgeving op de Chinezen' zouden de hiermee verband houdende stukken de geschiedenis ingaan.

Alhoewel de commissie zei de keuze van dit beginsel te baseren op de overwegingen dat het familieleven van de Chinezen in veel opzichten verschilde van dat van de Europeanen, dat de Chinezen sedert hun eerste vestiging volgens hun eigen wetten, instellingen en gebruiken hadden geleefd en een door de tijd gewettigd recht op eerbiediging van haar zeden en gewoonten hadden verkregen, dat deze zeden en gewoonten, vanwege hun kracht, niet door een wet veranderd konden worden en dat de Chinezen, na zo lang als een op zichzelf staand volk in Indië te zijn toegelaten, niet in alle opzichten gelijk gesteld konden worden met gewone vreemdelingen die zich hier kwamen vestigen, was haar gekozen beginsel in lijnrechte strijd met deze woorden. Ook de reeds genoemde voorwaarden die de commissie schiep om te voorkomen dat zij op enigerlei wijze gehinderd zou kunnen worden door kennis, deskundigheid, en eventuele weerstand van Chinese zijde, was niet overeen te brengen met haar woorden. Onvermijdelijk moet hieruit de conclusie volgen dat aan de verklaring van de commissie dat zij de zeden en gewoonten der Chinezen wilde blijven eerbiedigen weinig waarde moet worden gehecht, en dat deze verklaring slechts diende om haar van officiële, geloofwaardige motieven te voorzien. Het waren lege woorden die moesten zorgen voor een façade van zorg en begrip, terwijl de commissie eigenlijk vastbesloten was om een andere, een eigen, koers te varen.

166. Notulen 1ste en 2de vergadering commissie 1865 18.02.1865 en 20.04.1865, in V.17.02.1872-8/inv.2471.

Uit de notulen van de vergaderingen van de commissie bij de voorbereiding van haar ontwerp bleek dat Der Kinderen en Alting Mees stelselmatig voorstellen van het andere commissielid Des Amorie van der Hoeven of van de tolk Schlegel tot raadpleging van Chinese officieren of van de Chinese Raad van de hand wezen. Zoiets zou, zeiden zij, tot niets anders hebben geleid dan tot veel ‘onvruchtbaar gepraat’ en tot de conclusie dat sommige ontworpen voorschriften niet aan eenieder der Chinezen welgevallig zouden zijn. De wetgever moest zich er niet van laten weerhouden vast te stellen wat hij nuttig, nodig en uitvoerbaar achtte. Ook toen de testeervrijheid der Chinezen en de toepassing der legitieme aan de orde kwamen, werd het voorstel van Des Amorie van der Hoeven om hierover enige Chinese hoofden te horen door Der Kinderen en Alting Mees van de hand gewezen. De laatsten meenden ‘dat een conferentie met de Chinese hoofden niet veel zal betekenen aangezien het te voorzien is dat zij de voorgestelde verordening zullen afkeuren’. Men was dus bewust bezig een regeling voor Chinezen te maken in de wetenschap dat deze regeling op grote tegenstand van de Chinezen zou stuiten. Was men dan eigenlijk wel bezig met een regeling om ‘rechtszekerheid’ te bereiken? De tolk Schlegel ondersteunde het voorstel van Des Amorie van der Hoeven en bleef ook op deze onderdelen fel tegenstander, zelfs toen Des Amorie van der Hoeven bakzeil haalde.¹⁶⁷ Wij brengen in dit verband in herinnering dat Alting Mees, toen hij in 1852 een ontwerp indiende voor een regeling van de handel en zich toen een voorstander toonde van een zo ruim mogelijke toepassing van het Europese recht op de Vreemde Oosterlingen, daarvan uitdrukkelijk de legitieme uitzonderde.¹⁶⁸ Nu drukte hij de legitieme door.

Geen enkele maal had de commissie gedurende haar voorbereidingen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om inlichtingen en deskundigheid te zoeken bij de Chinese hoofden in Batavia.¹⁶⁹ De laatsten waren ‘binnen handbereik’ in dezelfde stad. Ook later toen de ontwerpregelgeving aan de Chinese Raden ter beoordeling werd gegeven, en alle Chinese Raden te Batavia, Semarang en Soerabaia zich kantten tegen de beperking der testeervrijheid door de legitieme portie, bleven alle leden van de commissie vasthouden aan hun standpunt. Zij sloten zich consequent af voor elke inbreng van de Chinezen. Hetgeen door de Chinese adviseurs werd gezegd, had hun denkbeelden niet in het minst kunnen wijzigen, zeiden zij; dit alles was hun immers reeds vroeger bekend.¹⁷⁰ Haar vastbeslotenheid in het afwijzen van enige bemoeienis van Chinese zijde diende in ieder geval niet het belang van ‘rechtszekerheid’, dat immers niet gediend zou zijn met een regeling van het erfrecht, waarvan men reeds van te voren wist dat het in botsing zou komen met de Chinese maatschappij. ‘Rechtszekerheid’ was een drogreden. Maar juist dat ene element dat in het geheel niet paste in het Chinese erfrecht – de legitieme – moest gehandhaafd worden om doel te kunnen treffen bij de beperking van het landbezit der Chinezen. Dat het daarmee twijfelachtig werd

167. Zie notulen van vergadering IV van 11 mei 1865 van de Commissie 1865 in V.17.02.1872-8/inv.2471.

168. Zie Ontwerp Alting Mees van 22.06.1852 in V.17.07.1857-30/inv.621.

169. Het archief van de Chinese Raad van Batavia (Kongkoan-archief) te Leiden bevat geen notulen van vergaderingen, waarin de besluitvorming ten aanzien van door het Indisch bestuur gevraagde adviezen en van rekestten aan het Indisch bestuur kan worden gevolgd. Alleen de genomen besluiten werden vastgelegd. Tot dusver hebben wij voor dit hoofdstuk niet kunnen putten uit het Kongkoan-archief. Ten aanzien van zaken, het familie- en erfrecht der Chinezen betreffende, waarover contacten waren tussen Indisch en Chinees bestuur, zullen wij in voorkomende gevallen door drs Chen Menghong op de hoogte worden gesteld.

170. Vergadering Commissie 1865-11 van 08.06.1867 in V.17.02.1872-8/inv.2471.

of het doel van rechtszekerheid bereikt kon worden en dat het Chinese familieleven ernstig werd ontregeld was bijzaak. En hoe minder men van het laatste af wist, hoe eenvoudiger het zou zijn om een regeling te maken. Dat het onwenselijk was dat bij een dergelijke regeling Chinezen werden betrokken, werd nu duidelijk. Zeker als deze Chinezen als Chinese hoofden kennis hadden van hun eigen recht, en daarnaast ook vaak eigenaren waren van particuliere landerijen in de Ommelanden van Batavia. Zij zouden niet alleen een aantasting van hun erfrecht verdedigen, maar ook die van hun landbezit, indien zij de werkelijke bedoeling van de regeling zouden kennen.

5.2 Groeiende twijfel

Reeds zeven maanden na instelling van de commissie kwam zij met een ontwerp 'Ampliatie op de bepalingen houdende toepasselijkverklaring van de Europese wetgeving op de met de Inlandse gelijkgestelde bevolking (Vreemde Oosterlingen), St. 1855 no. 79'.¹⁷¹ Het kon geen genade vinden in de ogen van procureur-generaal W. Rappard. Het ontwerp miste helderheid, het was niet duidelijk, het was onvolledig, veel artikelen waren niet eenduidig en, herhaalde hij, de toepassing voetstoots van zovele bepalingen van Europees burgerlijk recht op de Chinezen op Java en Madoera zou opnieuw leiden tot onoplosbare rechtskwesties. Rechtszekerheid was langs deze weg niet te bereiken. Hij adviseerde herziening van het ontwerp.¹⁷²

In dezelfde geest adviseerde in Nederland mr. A.J. Swart, gewezen procureur-generaal bij het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië, geraadpleegd door minister van Koloniën N. Trakranen. Bij het in verband brengen van bepalingen van de Europese wetgeving met de Chinese instellingen en gebruiken ontbrak ten enenmale eenheid van beginsel, vond hij. Hij gaf zijn advies onder voorbehoud dat hij in Nederland niet in de gelegenheid was om Chinese hoofden en andere deskundigen te raadplegen. Niettemin was hij tegelijkertijd van mening dat aan de (dan nog te verschijnen)¹⁷³ rapporten van de drie commissies te Batavia, Semarang en Soerabaia, die moesten reageren op het ontwerp, niet te grote waarde moest worden gehecht; in deze drie commissies hadden ook Chinezen zitting. De 'grote gehechtheid van oosterse natiën aan het oude zal wellicht aanleiding geven zich te verklaren tegen veranderingen die blijkbaar nuttig en nodig zijn en waarvan zij, zo zij eenmaal zijn tot stand gebracht, ook geredelijk de doelmatigheid zullen erkennen', schreef hij. Naar zijn overtuiging hoefde ook niet gevreesd te worden voor feitelijk verzet van de Chinezen.¹⁷⁴ Ook hier zien wij de tegenstrijdigheid van het voorbehoud bij het advies van Swart op grond van het niet kunnen raadplegen van Chinese hoofden. De indruk moest worden gewekt dat hij serieus rekening zou houden met de adviezen van de Chinese hoofden, en tegelijkertijd werden deze adviezen gebagatelliseerd en werden meningen die niet zouden passen in het eigen perspectief bij voorbaat afgewezen.

In Nederlands-Indië meende de landvoogd dat de zorgvuldigheid eiste dat de zaak ook uit een Chinees oogpunt bekeken diende te worden. Raadpleging van de Chinezen vond plaats

171. Ampliatie en Nota van Toelichting Commissie 1865 in V.19.12.1866-27/inv.1844.

172. PG-GG 07.04.1866-509/163 in V.19.12.1866-27/inv.1844.

173. A.J. Swart-MvK 15.12.1866, de rapporten van de drie commissies te Batavia, Semarang en Soerabaia waren respectievelijk gedateerd 26.10.1866, 11.01.1867 en 06.03.1867 in V.19.12.1866-17/inv.1844.

174. A.J. Swart-MvK 15.12.1866 in Exhibitum 12/17-66-46 in V.19.12.1866-27/inv.1844.

door in elk der drie hoofdplaatsen een commissie in te stellen, waarin naast twee leden van de Chinese Raad, twee Europese leden van de Boedelkamers (in Batavia drie) zitting hadden.¹⁷⁵ In het algemeen hadden de Europese leden van deze commissies weinig bedenkingen tegen het ontwerp. De Chinese leden daarentegen hadden bezwaren, in het bijzonder tegen de toepassing van de legitieme portie en tegen het toekennen van (gelijke) rechten aan dochters op hun vaders nalatenschap. Andere bezwaren waren er tegen bepalingen die in strijd waren met hun zeden en gewoonten op het gebied van huwelijk, huwelijksformaliteiten en adoptie.¹⁷⁶

De herziening van St. 1855 no. 79 door de Commissie 1865 resulteerde in september 1867 tot het ontwerp 'Bepalingen betreffende het Burgerlijk-, Handels- en Strafrecht voor de Chinezen op Java en Madura'. Het zou niet een aanvulling worden op St. 1855 no. 79, maar dit staatsblad geheel vervangen.¹⁷⁷ Op deze wijze zou het herziene ontwerp alle verordeningen ten aanzien van de Chinezen bevatten. Besloten werd om vast te houden aan het oorspronkelijke ontwerp op één uitzondering na. Het huwelijksverbod voor een Chinese weduwe om te hertrouwen met de broer van haar overleden echtgenoot werd op aandringen van de tolk Schlegel in het herziene ontwerp opgenomen. Aan alle overige en veel ernstiger bezwaren van de Chinezen werd voorbij gegaan. Totdat een aantal uit het ontwerp voortvloeiende praktische gevolgen geregeld waren, wachtte het herziene ontwerp op afkondiging en inwerkingtreding.

Goedkeuring en overeenstemming moest eerst verkregen worden voor de uit het herziene ontwerp voortvloeiende noodzakelijke regelingen. Deze waren:

1. De uitbreiding de rechtsmacht van de Raden van Justitie tot de onderwerpen die ten aanzien van de Chinezen geregeld werden door bepalingen afwijkende van het BW, bij Art. 124 2de RO; toegestaan bij K.B. van 25 februari 1876 no. 12;
2. Een vermeerdering van personeel bij de Raden van Justitie, vanwege de verwachte aanzienlijke vermeerdering van werkzaamheden;
3. Een vermeerdering van het personeel bij de Weeskamer te Batavia, omdat het ontwerp tot gevolg zou hebben dat de behandeling van alle zaken, boedels en voogdijen van Chinezen betreffende, van het College van Boedelmeesteren te Batavia over zouden gaan naar de Weeskamer;

175. G.B. van 03.06.1866-9; RvNI-GG 18.05.1866-17 in V.19.12.1866-27/inv.1844.

176. Rapporten van de drie commissies gedateerd 26.10.1866 (Batavia), 11.01.1867-La.A (Soerabaia), 06.03.1867-4 (Semarang), afzonderlijke brief over het Chinese recht van drie Chinese officieren te Semarang van 02.03.1867 in V.17.02.1872-8/inv.2471.

177. Het herziene ontwerp 'Bepalingen betreffende het burgerlijk-, handels- en strafrecht voor de Chinezen op Java en Madura' was verdeeld in twee hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk bevatte de Algemene Bepalingen waarin op de Chinezen van toepassing werden verklaard het Europese personenrecht in Boek 1 BW, met wijziging van enkele bepalingen omtrent de erkenning en wettiging van natuurlijke kinderen; het Europese erfrecht in Boek 2 BW met wijziging dat aan wettelijk erkende natuurlijke kinderen een deelrecht werd toegekend op de nalatenschap.

Het tweede hoofdstuk regelde enige onderwerpen die in verband stonden met de in Hoofdstuk I omschreven toepasselijkverklaring; Titel I: Van de acten van de Burgerlijke Stand; Titel II: Van het huwelijk en zijn gevolgen; Titel III: Van adoptie; Titel IV: Gemengde bepalingen. 'Bepalingen..etc.' en Nota van Toelichting in V.17.02.1872-8/inv.2471.

4. De aanstelling van een Europese ambtenaar voor de Burgerlijke Stand te Lassem, waar een talrijke Chinese bevolking was gevestigd, en de afstand naar de dichtst bij gelegen ambtenaar voor de Burgerlijke Stand zeer groot was.¹⁷⁸

Tot inwerkingtreding kwam het echter niet. Tussen 1876 en 1892 stak steeds weer de twijfel de kop op, of de regeling niet meer kwaad zou aanrichten dan goed zou brengen. Dat een regeling voor het erfrecht der Chinezen tot nog meer rechtsonzekerheid zou leiden, kon toch niet de bedoeling zijn.

Toen alles in 1876 gereed was voor afkondiging,¹⁷⁹ bleken de bezwaren van de tolk voor de Chinese taal, W.P. Groeneveldt,¹⁸⁰ tegen het ontwerp van de Commissie 1865 tot twijfel te leiden bij de gouverneur-generaal mr. J.W. van Lansberge.¹⁸¹ In zijn nota van 6 maart 1877 schreef Groeneveldt dat hij fundamentele bezwaren had tegen de door de commissie gekozen grondslag, namelijk een regeling van het personen- en erfrecht der Chinezen door toepassing van het Europese geldend recht, voorzover dat niet te zeer indruiste tegen de eigenaardige instellingen en het familieleven van de Chinezen. Met een zo uiteenlopende bevolkingssamenstelling zoals die in Indië, met verschillen in afkomst, zeden, taal en godsdienst en als gevolg daarvan grote maatschappelijke verschillen kon men immers niet naar eenheid van rechtstoestand streven, meende Groeneveldt. Vooral wanneer het het personen- en erfrecht betrof dat zeer diep in het dagelijkse leven ingreep. Met het beginsel van het Europese recht als grondslag, konden de gevolgen niet uitblijven. Immers alles, wat niet in het Europese kader paste werd of met afkeuring ontvangen en zo mogelijk terzijde gesteld, of als een verkeerdheid (adoptie) of als een onzedelijkheid (het hebben van meer dan één vrouw) beschouwd. Met een dergelijke grondslag had de commissie volgens Groeneveldt gestreefd naar rechtseenheid, terwijl het ging om rechtszekerheid. Er was naar zijn mening geen enkel bezwaar om de Chinezen zoveel mogelijk in hun instellingen te laten, zolang die nauwkeurig geregeld werden. Verder stond het voor Groeneveldt vast, in tegenstelling tot wat de Commissie 1865 had aangenomen, dat er bij de Chinezen zelf geen belangrijke on-

178. Deze (48) stukken zijn te vinden in V.05.01.1875-3/inv.2746; zie verder V.24.11.1875-28/inv.2838, V.28.08.1876-80/inv.2912 en voor het K.B. 25.02.1876-12 en het daaraan voorafgaand advies V.22.02.1876-1/inv.2863 en V.01.03.1876-34/429/inv.1865.

179. De begrote vermeerdering van uitgaven ad f. 20.000 voor personeelsuitbreiding van de weeskamers en een ambtenaar van de Burgerlijke Stand te Lassem was toegestaan bij G.B. 14.07.1876-20, Der Kinderen en Groeneveldt-GG 30.06.1887 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

180. W.P. Groeneveldt (1834-1915) ontving zijn opleiding te Leiden als kwekeling voor de Chinese en Japanse taal. In 1861 werd hij ter beschikking gesteld van de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië om zich verder te bekwamen voor tolk in deze talen. Zijn verdere opleiding ontving hij te Amoy en daarna in het binnenland van Canton. Van 1864-1872 was hij als tolk werkzaam te Pontianak en Padang. De twee volgende jaren bracht hij door te Peking als secretaris-tolk bij de Nederlandse consul-generaal. Zijn Indische loopbaan verliep na terugkeer uit China als volgt: tolk voor de Chinese taal te Batavia (1874), daarna bij het Departement van Onderwijs, Eredienst en Nijverheid als referendaris (1877), als secretaris (1887) en ten slotte als directeur (1889). In 1889 werd hij lid van de Raad van Indië; het vice-presidentschap van dat college vervulde hij van 1893-1895. Als lid van de Raad van Indië kreeg hij in 1889 opdracht een onderzoek in te stellen naar de inrichting en werking van het in Cochinchina bestaand stelsel van opium-regie, terwijl hij in 1892 belast werd met een onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madura.

181. Mr. J.W. van Lansberge was gouverneur-generaal van 1875-1881.

zekerheid heerste over hun erfopvolging. Chinezen waren een beschaafd volk met een zeer ontwikkeld familieleven, en familiebanden die zelfs na de dood voortduurden.¹⁸²

Ondanks deze twijfels werd op twee rekestten, een van de Chinese Raad te Batavia over de huwelijksgemeenschap, de adoptie en de beschikkingen bij uiterste wil en een van Chinese hoofden en handelaren te Soerabaia met onder andere bezwaren tegen de toepassing van de legitieme, na advies van de Raad van Indië afwijzend beschikt.¹⁸³

Zowel Alting Mees, op dat moment minister van Koloniën, als Schlegel, dan hoogleraar te Leiden, waren in hun reacties op de nota Groeneveldt van mening dat destijds door de Commissie 1865, waarin zij zelf zitting in hadden gehad, voldoende rekening was gehouden met de opvattingen en maatschappelijke toestanden van de Chinezen, al meende Schlegel dat de adoptie met minder beperkingen zou kunnen worden toegestaan.¹⁸⁴

In Indië werd Der Kinderen, destijds voorzitter van de Commissie 1865, uitgenodigd om samen met Groeneveldt en in overleg met enige tolken voor de Chinese taal en zonodig met advies van de Chinese Raden en Chinese hoofden het wetsontwerp nogmaals te herzien. Geen van de Chinese Raden op de drie hoofdplaatsen werd geraadpleegd en van de Chinese hoofden alleen die te Semarang en Soerabaia.¹⁸⁵ De adviezen van de tolken voor de Chinese taal¹⁸⁶ waren zeer verschillend en door Groeneveldt, zelf tolk voor de Chinese taal, beoordeeld als zijnde ‘een verward betoog, onjuist, getuigend van zonderlinge begrippen, curieus en karakteristiek wat betreft onwetendheid’. Hij schreef het toe aan hun onvoldoende kennis van het Chinese recht en de noodzaak om vrijwel direct na hun aanstelling als tolk, zonder behoorlijke voorbereiding, aan rechters over dat Chinese recht een oordeel te geven. Bovendien beschikten zij als niet-rechtskundigen ook over onvoldoende kennis van rechtsbegrippen om die begrippen op een juiste manier te kunnen hanteren bij de beantwoording van vragen. Hoewel de gegeven adviezen hem geen aanleiding hadden gegeven om zijn zienswijze te herzien, hield Groeneveldt – wij zijn dan negen jaar verder – niet langer vast aan zijn denkbeeld om een regeling te maken door middel van codificatie van het Chinese recht. Zolang hetzelfde doel maar bereikt kon worden, kon nu wat hem betrof de regeling van het erfrecht der Chinezen langs de weg van de Europese wetgeving tot stand komen en wel zo snel mogelijk. Was er in 1877 geen haast geboden, de urgentie van een spoedige en vaste regeling voor de Chinezen was thans, in 1886, groot.¹⁸⁷

De rechtsonzekerheid leek een onaanvaardbaar niveau te hebben bereikt. De werkdruk op de rechterlijke macht was bijzonder groot vanwege de vele rechtsgedingen over het Chinese recht. Tot 1886 werd er geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag of de legitieme verenigbaar was met het Chinese erfrecht. Dan weer meende men dat het in 1855 de bedoe-

182. Nota W.P. Groeneveldt-GG 06.03.1877 in V.16.06.1877-44/inv.3000.

183. Zie G.B. 02.08.1878-18 en G.B. 31.05.1887-7, en V.04.12.1888-46/2170/inv.4215. Het rekest van de Chinese Raad te Batavia werd diverse malen genoemd, onder andere in brief Hooggerechtshof van 15 oktober 1889, maar was niet te vinden; het rekest van de Chinese hoofden te Soerabaia was gedateerd maart 1878 in V.1904.1892-33/inv.4567.

184. Nota G. Schlegel-MvK Alting Mees 27.05.1877-3, MvK-GG 16.06.1877-44/1355 in V.16.06.1877-40/inv.3000.

185. Naar deze raadpleging werd slechts verwezen, de stukken van de Chinese Raden waren niet aanwezig.

186. Geraadpleegd werden de tolken te Semarang, Soerabaia, Rembang, Riouw, Makassar en Sumatra's Westkust; echter niet die te Batavia.

187. Adviseur-honoraire voor Chinese zaken W.P. Groeneveldt-T.H. der Kinderen, lid RvNI 28.02.1886 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

ling van de regering was geweest het Europese erfrecht op de Chinezen toe te passen, een andere keer was men de tegenovergestelde mening toegedaan. Een opmerking in de Tweede Kamer in 1888, dat als gevolg van de toepasselijkverklaring van de legitieme bij St. 1855 no. 79, de jurisprudentie van de rechterlijke macht in Nederlands-Indië dermate wisselend was dat een regeling dringend nodig was, was reden voor de minister van Koloniën bij de gouverneur-generaal op een spoedige regeling aan te dringen.¹⁸⁸ Ook de Raad van Indië vond het in 1890 de hoogste tijd voor een regeling. Aan het gebrek aan rechtszekerheid en de daaruit voortvloeiende vele rechtskwesties en de wankelende jurisprudentie moest een einde komen.¹⁸⁹

De vraag was echter of de voorgestelde regeling tot de gewenste rechtszekerheid zou leiden. Met het besef dat men met het inmiddels gewijzigde wetsontwerp diep in zou grijpen in de Chinese maatschappij deed de twijfel zich nadrukkelijker voelen. De vrees voor ontevredenheid en onrust werd door Der Kinderen en Groeneveldt echter geruststellend weggevoerd. Met een termijn van meer dan een jaar vóór de inwerkingtreding, zou de Chinese bevolking ruim de tijd hebben om zich met de nieuwe regeling vertrouwd te maken, meenden zij.¹⁹⁰ Problemen in de eerste jaren na invoering waren niet te voorkomen, maar verwacht mocht worden dat de Chinezen spoedig de voordelen van de regeling zouden beseffen en dat hun bezwaren tegen de regelingen van gemeenschap van goederen, huwelijk en adoptie zouden verdwijnen.¹⁹¹

Toen alles in 1890 gereed leek voor afkondiging sloeg de twijfel opnieuw toe, thans bij gouverneur-generaal mr. C.H. Pijnacker Hordijk.¹⁹² De landvoogd meende dat, zelfs na de aangebrachte wijzigingen, verschillende punten herziening behoefden, deels ook wat de beginselen aanging waarvan bij het ontwerp was uitgegaan. Zijn twijfels betroffen in het bijzonder de in het ontwerp voorgestelde regelingen van het familierecht, namelijk die aangaande het wettig huwelijk, de erkenning van natuurlijke kinderen, de echtscheiding en de adoptie. Door de Chinezen een monogaam stelsel op te dringen met erkenning van de buiten het huwelijk verwekte natuurlijke kinderen en deze kinderen gelijk te stellen met de kinderen uit het wettige huwelijk, meende hij, ontnam men zowel aan het burgerlijk huwelijk als aan het beginsel der monogamie zijn krachtigste reden van bestaan en ondermijnde het ontwerp zijn eigen grondslagen. Wanneer men de Chinese maatschappij in Nederlands-Indië nog niet rijp vond voor invoering van het beginsel der monogamie en wanneer mocht blijken dat polygamie nog steeds door Chinezen algemeen gehuldigd en toegepast werd en zo diepgeworteld was dat aan afschaffing daarvan niet te denken viel, dan was het naar de mening van de gouverneur-generaal beter om de bestaande toestanden te erkennen en te regelen, dan ze onwettig te verklaren met de daaraan verbonden gevolgen. Een onderzoek zou hierin duidelijkheid kunnen brengen.¹⁹³ In het antwoord van de Raad van Indië (met W. P. Groeneveldt als vice-president) werd een onderzoek afgewezen, al was de Raad het op een aantal punten met de gouverneur-generaal eens. Maar voor de urgentie van de regeling

188. MvK mr. L.W.C. Keuchenius-GG mr. C.H. Pijnacker Hordijk 04.12.1888-46 in V.04.12.1888-46/inv.4215; het kamerlid Hartogh in TK der St.Gen. 23.11.1888, Hand. TK der St.Gen:262-4.

189. RvNI-GG 06.06.1890-12 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

190. Der Kinderen en Groeneveldt-GG 30.06.1887-La.A., DJ-GG 08.11.1887-6501 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

191. RvNI-GG 06.06.1890-12 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

192. Mr C.H. Pijnacker Hordijk was gouverneur-generaal van 1888-1893.

193. 1ste GS-RvNI 09.11.1890-2693 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

moest alles wijken, aldus de Raad. De heersende onzekerheid over de rechtstoestand der Chinezen was zo groot, dat 'weer tot het oneindige verdagen om bezwaren van ondergeschikte aard' niet wenselijk was. Ook bij de Raad bestond er geen enkele twijfel dat er veel opmerkingen geplaatst konden worden bij het ontwerp. Dat was een onvermijdelijk uitvloeisel van de beoogde regeling, waarbij hele wetboeken op een bevolkingsgroep zouden worden toegepast waarvoor zij niet geschreven waren. Nog één poging waagde de gouverneur-generaal en op één punt kwam de Raad van Indië hem tegemoet: de adoptie zou zo min mogelijk aan banden worden gelegd.¹⁹⁴

Een half jaar later was het echter de Raad van Indië die verdeeld was over de aanstaande afkondiging. De meerderheid van de Raad drong bij de gouverneur-generaal aan op uitstel. Aan het raadslid W.P. Groeneveldt was inmiddels een onderzoek opgedragen om na te gaan of de Chinezen inderdaad zulke parasieten waren voor de Inlandse bevolking als beweerd werd, of het belang van die bevolking eiste dat er een geheel andere gedragslijn tegenover de Chinezen zou moeten worden gevolgd en of zij uit de binnenlanden en het landbezit zouden moeten worden geweerd. Getuigde het, zo vroeg de Raad zich af, wel van goede staatkunde om onder deze omstandigheden aan de Chinezen een wetgeving te schenken met milde bepalingen ten aanzien van het burgerlijk- en handelsrecht en die vooral wat het familierecht betrof, belangrijk afweek van die der Europeanen in Nederlands-Indië? Ook nu werd het landbezit en de daarmee ook samenhangende toegang tot de binnenlanden in verband gebracht met de regeling. Twee leden van de Raad van Indië, onder wie Groeneveldt zelf, wilden van geen uitstel horen en invoering niet laten afhangen van de resultaten van het lopende onderzoek. Daarvoor was de urgentie te groot.¹⁹⁵

Onder druk van de urgentie en wellicht tegen beter weten in werden bij ordonnantie van 3 november 1892 (St. 1892 no. 238) de gewijzigde 'Bepalingen betreffende het burgerlijk- en handelsrecht en enkele onderwerpen van strafrecht voor de Chinezen op Java en Madura' afgekondigd, voorafgegaan door de afkondiging van de aanvulling van Art. 124 RO, waarbij de kennisneming van alle burgerlijke zaken ten aanzien van de Chinezen op Java en Madura werd opgedragen aan de Raden van Justitie (St. 1892 no. 237). De inwerkingtreding werd vastgesteld op 1 januari 1894.¹⁹⁶

5.3 De ontwerpen voor St. 1892 no. 238 samengevat

Bij alle genoemde ontwerpen zou het gehele Europese burgerlijk recht, met uitzonderingen, eerst op de Vreemde Oosterlingen 'Ampliatie' en daarna alleen op de Chinezen op Java en Madoera 'Bepalingen' toepasselijk worden verklaard. Alle ontwerpen bevatten een regeling van de Burgerlijke Stand voor Chinezen. In de 'Ampliatie' betroffen de belangrijkste uitzonderingen het 'behoud' van enkele Chinese instellingen:

1. Bij het huwelijk ging men uit van monogamie, maar tegelijkertijd werd het stilzwijgend toegestaan bijvrouwen te hebben. Kinderen uit bijvrouwen geboren kregen dezelfde rechten als die uit een wettig huwelijk;

194. RvNI-GG 24.04.1891-17 en 26.02.1892-19 in V.19.04.1892-33/inv.4567.

195. RvNI-GG 09.09.1892-26 met toegevoegd advies raadslid Pruys van der Hoeven 07.10.1892-11 in V.18.01.1893-25/inv.4663. Hoewel 'de urgentie' niet nader werd toegelicht, moet hierbij aan de druk op de rechterlijke macht worden gedacht.

196. In V.18.01.1893-25/inv.4663.

2. De bepaling dat voor het aangaan van een huwelijk de toestemming van beide echtgenoten vereist was, werd gewijzigd door de toestemming daarvoor te laten geven door de vader van de bruid. Volgens de Chinese zeden huwelijkte de vader van de bruid zijn dochter uit zonder dat haar toestemming daartoe werd gevraagd en werd het huwelijk in familiekring door de vaders van bruid en bruidegom of door de familie-oudsten gesloten;
3. Adoptie werd toegestaan. In het BW kwam adoptie niet voor;
4. Met betrekking tot het erfrecht bevatte het ontwerp bepalingen ter verheffing van de vrouw door haar erfrechten toe te kennen, voor de toepassing van de legitieme portie en afschaffing van de bevoorrechtiging van de oudste zoon.¹⁹⁷

Dat zelfs met dit ‘behoud’ van de Chinese instellingen diep werd ingegrepen in de Chinese samenleving bleek uit de bezwaren van de Chinezen. Deze richtten zich op het toepassen van de legitieme en de daarmee samenhangende aantasting van het vaderlijk gezag, de verzekering van rechten aan dochters, de verplichte aanwezigheid van de bruid bij voltrekking van het huwelijk voor de plaatselijke Europese autoriteiten, de beperkingen en voorschriften bij adoptie. Bovendien wilden zij een aantal huwelijksverboden in de regeling opgenomen hebben. Van al deze bezwaren werd alleen één huwelijksverbod, die van de weduwe met de broer van haar echtgenoot, opgenomen in het volgende ontwerp ‘Bepalingen betreffende het burgerlijk-, handels- en strafrecht voor de Chinezen op Java en Madura’.

In de uiteindelijke regeling bij St. 1892 no. 238, de ‘Bepalingen betreffende het burgerlijk- en handelsrecht en enkele onderwerpen van strafrecht voor de Chinezen op Java en Madura’ werden door W.P. Groeneveldt en T.H. der Kinderen als belangrijkste wijzigingen opgenomen:

1. Het toepasselijkverklaren van de titel van het BW over de wettelijke gemeenschap van goederen tussen echtgenoten. Gemeenschap van goederen tussen Chinese echtgenoten zou regel worden en kon door uitdrukkelijke voorwaarden worden uitgesloten;
2. ‘Legalisering van het concubinaat’ door het stelsel van het monogame huwelijk vast te stellen. Tegelijkertijd echter werden de uit bijvrouwen geboren kinderen erkend en als gelijkstaand met de kinderen uit een wettig huwelijk beschouwd. De positie van de bijvrouwen bleef ongeregeld;
3. Chinese officieren en hoofden zouden worden benoemd als ambtenaren van de Burgerlijke Stand (hierover werden zij niet geraadpleegd). Zij zouden voor deze werkzaamheden geen bezoldiging ontvangen, maar deze zelf moeten verdienen uit de wettelijke opbrengsten voor het houden der registers.

5.4 **Uitstel en afstel**

Na afkondiging van de gewijzigde ‘Bepalingen betreffende het burgerlijk- en handelsrecht en enkele onderwerpen van strafrecht voor de Chinezen op Java en Madoera’ stak een storm van bezwaren op, zowel aan Chinese als aan Europese zijde. De Chinezen hadden inhoudelijke bezwaren.¹⁹⁸

197. Zie de Nota van Toelichting op de Ampliatie.

198. Rekest van Lie Tjoe Hong, majoor der Chinezen te Batavia c.s., zijnde 13 leden van de Chinese Raad te Batavia en 12 officieren – GG 22.06.1893, rekest van The Tjoan Tjiak c.s., ingezetenen van Soerabaia 14.04.1893 beide in V.26.10.1893-52/inv.4752.

Zij constateerden:

- dat met het beginsel was gebroken krachtens welke het Chinese personen- en versterfrecht heerst werd door hun godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, en die bij St. 1892 no. 238 vervangen zouden worden door de voor Europeanen geldende wetgeving, al werd toegegeven dat deels met deze godsdienstige wetten was rekening gehouden, zoals de adoptie en wettelijke gelijkstelling van natuurlijke kinderen;
- dat de regelingen met betrekking tot het erfrecht in strijd waren met de bij Chinezen heersende familieverhoudingen en dat zij die verhoudingen willen behouden, te weten geen gelijkstelling tussen zonen en dochters, en geen erfrecht en geen legitieme voor de dochters, gezien de sociale en economische positie van de Chinese vrouw, die zolang zij door huwelijk nog niet in een ander familieverband is overgegaan, tegenover haar broers een recht op onderhoud heeft;
- dat er te weinig rekening was gehouden met de bij Chinezen heersende patriarchale theorie, die aan de vader als hoofd van het gezin de meest uitgebreide macht ten aanzien van de familie geeft, dat hij de familie bestuurt, haar belangen regelt en voor haar instandhouding ook in de toekomst zorg draagt. Dat daarmee alle goederen der familie aan het hoofd van het gezin toebehoren en deze het recht heeft om in de meest uitgebreide zin, vrijelijk over die goederen te beschikken;
- dat het in overeenstemming zou zijn met de rechtsbegrippen waarin adressanten zijn opgevoed, indien de bepalingen in het staatsblad omtrent de erfopvolging zullen inhouden dat bij overlijden met achterlating van een testament, de bepalingen van dat testament geëerbiedigd zullen worden, terwijl bij ab intestato overlijden de bepalingen van de Europese wetgeving in haar geheel van toepassing zullen zijn;
- dat door niet te ingrijpende wijzigingen in de bepalingen van de Europese wetgeving omtrent het erfrecht rekening zal worden gehouden met hun godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken;
- dat door een beperking van de legitieme (tot niet meer dan een vijfde en hoogstens een vierde van de nalatenschap) de testateur de mogelijkheid en de bevoegdheid zal krijgen a. om zijn plichten te vervullen als hoofd van het gezin met betrekking tot de instandhouding van het gezin, de stamvoortzetting, de verering van de nagedachtenis van de gestorven voorouders en in het algemeen voor de belangen van de familie zorg te dragen; b. om de zoon die hem als hoofd van het gezin zal opvolgen te bevoordelen; c. om de zoons in het algemeen op wie deze plichten niet rusten, boven de dochters te bevoordelen; d. dat de regeling van de legitieme in het Burgerlijk Wetboek hen niet voldoende in staat stelt om deze plichten te vervullen;
- dat de formaliteiten bij de voltrekking van het huwelijk volgens de Chinese zeden zullen worden gerespecteerd: a. dat het huwelijk zal worden voltrokken door de vaders van bruidegom en bruid of door de daartoe bevoegde familieleden; b. dat de verschijning voor de ambtenaar van de Burgerlijke Stand en andere daarbij behorende formaliteiten bij machtiging van het bruidspaar kan gebeuren (volgens de Chinese zeden mocht de bruid niet in het openbaar verschijnen);
- dat St. 1892 no. 238, voordat het in werking treedt aan een nader nauwgezet onderzoek zal worden onderworpen.

Deze door de Chinezen geuite bezwaren hadden uitsluitend te maken met die bepalingen van de regeling die gevolgen hadden voor de interne werking ervan, de aantasting van de familieverhoudingen en de ontwrichting van het familieleven, en daardoor de ingrijpende inbreuk op hun godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken. Die waren voor de Chinezen zelf binnen hun eigen samenleving van groot belang en moesten door hen, gezien hun felle reacties, als zeer bedreigend zijn ervaren. Tegen die bepalingen die voor derden buiten het familieleven, zoals Europeanen, van belang waren, zoals de toepassing van de regel van wettelijke gemeenschap van goederen tussen echtgenoten en de aan de Chinese officieren opgedragen taken als ambtenaren van de Burgerlijke Stand, werden geen bezwaren geuit.

Opnieuw echter werden deze bezwaren niet serieus genomen en gebagatelliseerd. Door de Raad van Indië, met W.P. Groeneveldt als vice-president (hij was degene die in 1877 als

eerste sterk twijfelde aan een regeling met het Europese recht als uitgangspunt), werden zij afgedaan als van te weinig gewicht en gezocht, zij verdienden geen ernstige aandacht en waren reeds door de ontwerpers onderzocht en tenslotte niet belangrijk genoeg bevonden. Er bestond geen enkele aanleiding, zei de Raad er thans anders over te denken, zodat op de rekesten afwijzend kon worden beschikt.¹⁹⁹ Voor de urgentie leek alles te moeten wijken.

Aan Nederlandse zijde ging het om de problemen bij uitvoering van de regeling, om onvolledigheden en onduidelijkheden in de redactie van het staatsblad en om strijd met andere wetsartikelen.²⁰⁰ Deze technische en redactionele bezwaren werden serieus genomen. Het advies van de Raad van Indië over deze bezwaren was niet eenstemmig. Tegenover de haast van de meerderheid bracht het raadslid, de vroegere directeur van Justitie, mr. W.A. Engelbrecht, verschillende bezwaren naar voren. Alhoewel de juistheid van deze bezwaren werd erkend, meende men dat zij niet zo belangrijk waren dat zij een snelle invoering van de regeling in de weg moesten staan.

De belangrijkste bezwaren aan Nederlandse zijde waren:

- Betreffende de bepalingen omtrent het huwelijk: vanwege strijd met de bepalingen van St. 1892 no. 238 werd wijziging of vervanging voorgesteld van het K.B. van 25 februari 1876 no. 12 en wijziging van Art. 78 RR. Het K.B. van 25 februari 1876 no. 12 was bij St. 1892 no. 237 afgekonddigd en hield in de toevoeging aan Art. 124 RO, dat alle burgerlijke zaken – ook die betreffende het huwelijk en zijn gevolgen bij St. 1892 no. 238 – ten aanzien van de Chinezen op Java en Madura door bijzondere, van het BW afwijkende bepalingen tot de competentie der Raden van Justitie zouden behoren. Volgens Art. 78 2de RR bleven burgerlijke geschillen tussen Chinezen onderling gerezen, die volgens hun godsdienstige wetten of oude herkomsten ter beslissing stonden van hun priesters of hoofden, daaraan onderworpen. Tot dusver hadden Chinese hoofden kennis genomen van huwelijkszaken in engere zin, dat wil zeggen dat tot dusver alle kwesties over wettigheid of nietigheid van een Chinees huwelijk en zaken betreffende echtscheiding door hen werden afgedaan. Hun bevoegdheid hieromtrent op grond van de Chinese godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken was nooit betwist en werd ook erkend in Art. 82 van St. 1892 no. 238. De betrokkenheid van de Chinese hoofden in huwelijkszaken werd door de Raad van Indië betwijfeld op grond van de praktijk en het arrest van het Hooggerechtshof dat ‘het bestaan van een wettig huwelijk tussen Chinezen niet dan met het consent van Boedelmeesteren kan worden bewezen’. Alle bemoeienis der Chinese hoofden met het huwelijk was hiermee ontkend, meende de Raad. Er werd echter verwezen naar de instructie voor de kapitein der Chinezen te Soerabaia en Semarang ‘om zorgvuldig te waken dat omtrent het huwelijk de aangenomen gewoonten der Chinese natie in het oog gehouden worden’. De praktijk was dat Boedelkamers vóór de afgifte van het consent voor een wettelijk erkend Chinees huwelijk een verklaring van de Chinese Raad eisten dat het voorgenomen huwelijk volgens de Chinese wetten en instellingen geoorloofd was. In die zin was de verklaring van de Chinese Raad essentieel om het consent als bewijsmiddel te krijgen voor een Chinees huwelijk. Een Chinees huwelijk werd namelijk niet voor de autoriteiten, zoals bijvoorbeeld de Chinese Raad gesloten, maar ten overstaan van de familiehoofden. Voor de wijziging van Art. 78 2de RR was een Koninklijk Besluit nodig, zodat het opnieuw zou leiden tot verdragings;

199. RvNI-GG 07.07.1893-15 in V.26.10.1893-52/inv.4752.

200. De bezwaren werden naar voren gebracht door de Staatscommissie voor de herziening van de Indische wetgeving op privaatrechtelijk gebied (Staatscie 1892), zie Staatscie 1892-MvK 20.04.1893-13, MvK-GG 26.04.1893-La.A.1-11/838 beide in V.26.04.1893-11/838/inv.4694; DJ mr. W.A. Engelbrecht-GG 07.06.1893-4151, wnd DJ-GG 13.06.1893-4289 beide in V.26.10.1893-52/inv.4752.

- De straffen, bij St. 1892 no. 238 Art. 1 par III sub 4 aan Chinezen opgelegd als ambtenaren van de Burgerlijke Stand, waren straffen die alleen bedoeld waren voor Europese ambtenaren (tuchthuisstraf) en konden om die reden niet toegepast worden op Chinezen, die gelijkgesteld waren met de Inlanders. Bij het opleggen van een voor Chinezen niet bestaande straf zou de gouverneur-generaal kunnen ingrijpen door de straf te converteren in dwangarbeid in of buiten de ketting. Hiermee geconfronteerd, wees de landvoogd dit af. Hij voelde er niets voor in de toekomst in een te voorziene positie geplaatst te worden en een straf te moeten converteren om een fout van de wetgever te herstellen en aldus in de rechtspraak gemengd te worden;
- Voorstel om de invoering van St. 1892 no. 238 voor onbepaalde tijd te verdagen, totdat een grondig onderzoek was verricht naar vorm, inhoud en strekking.²⁰¹

Alhoewel de Raad van Indië uiteindelijk toegaf aan één der bezwaren en hiermee tegemoet kwam aan een bezwaar van de gouverneur-generaal persoonlijk – par III betreffende de straf voor de Chinese ambtenaren van de Burgerlijke Stand werd geheel vervangen – bleef de twijfel knagen. Nù invoeren met een partiële wijziging of uitstellen totdat alle vereiste wijzigingen konden worden doorgevoerd was het dilemma waar men voor stond. In overleg met de minister van Koloniën werd voor het laatste gekozen, overwegende dat het bezwaar van strijd met Art. 78 RR een serieus onderzoek rechtvaardigde. Ook andere bezwaren waarvan de Raad van Indië een min of meer uitgebreide wijziging van de verordening in het vooruitzicht had gesteld en het feit dat de nieuwe gouverneur-generaal jhr. C.H.A. van der Wijck belang hechtte aan de vraag of de nieuwe regeling wel door de belanghebbenden zelf, de Chinezen, werd verlangd, maakten dat besloten werd tot uitstel. Het werd beter geacht een nog niet in werking getreden verordening vooraf te wijzigen in plaats van achteraf.²⁰² De invoering van St. 1892 nos. 237 en 238, op 3 november 1892 afgekondigd werd een jaar later, op 17 november 1893 bij St. 1893 no. 186 uitgesteld. Uitstel werd echter afstel. Beide ordonnanties traden nooit in werking.

6. NIEUWE POGINGEN NA 1894

6.1 Een nieuwe landvoogd, een nieuw ontwerp

In 1894 toog mr. P.H. Fromberg²⁰³ aan het werk om een nieuwe regeling van het burgerlijk en handelsrecht voor Chinezen te ontwerpen. De nieuwe regeling moest aan twee voorwaar-

201. Het advies RvNI 01.07.1893-4 was niet eenstemmig. Het raadslid, de vroegere DJ mr. W.A. Engelbrecht bracht, eveneens op 01.07.1893, een afwijkend advies uit, in het verlengde van zijn eerder advies als DJ van 07.06.1893-4151 alle in V.26.10.1893-52/inv.4752.

202. GG jhr. C.H.A. van der Wijck-MvK mr. W.K. baron van Dedem 12.09.1893-1790/21 en MvK-GG, exh.10/16-93-73 beide in V.26.10.1893-52/inv.4752.

203. Pieter Hendrik Fromberg (1857-1924) begon in 1885 na zijn juridische opleiding en proefschrift in Leiden zijn loopbaan in Nederlands-Indië als rechterlijk ambtenaar bij de Landraden te Koedoes en Japara, daarna bij de Raad van Justitie achtereenvolgens te Semarang en Makasser. Vanaf 1892 klom hij op in de rechterlijke macht, werd in 1896 benoemd tot lid van de Raad van Justitie te Batavia en in 1903 tot lid van het Hooggerechtshof. Op eigen verzoek werd hij in 1908 hiervan eervol ontslagen. Vanwege zijn grote kennis van de Chinezen en de voor Chinezen geldende wetgeving kreeg hij in 1894 de belangrijke regeringsopdracht tot herziening van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen. Hoewel zijn ontwerp geen wet werd, werd hij veel betrokken bij de uiteindelijke regeling. Zijn brochure 'De Chineesche beweging op Java' (1911), werd een klassieker. Als vriend van de Chinezen heeft hij veel bijgedragen aan de Chinese

den voldoen. De eerste voorwaarde was dat van de staat geen financiële offers²⁰⁴ geëist mochten worden, die de uitvoerbaarheid van een nieuwe regeling in de weg zouden staan. Hierdoor werd van de instelling van een Burgerlijke Stand afgezien. De tweede voorwaarde was dat de nieuwe regeling in de geest der Chinese zeden en gewoonten moest staan. Daaraan voorafgaand had de nieuwe gouverneur-generaal jhr. C.H.A. van der Wijck²⁰⁵ in een uitvoerige brief zijn standpunt bepaald. Hij gaf er de voorkeur aan om op meer bescheiden schaal aanvullingen op St. 1855 no. 79 aan te brengen boven al te diepe ingrepen in het familierecht der Chinezen door op hen de Europese wetgeving toe te passen. Het was voor Europeanen, vanwege hun onvoldoende kennis omtrent de Chinese instellingen, moeilijk om uit te maken in hoeverre in de van de Europese wetgeving afwijkende en daarmee strijdige begrippen der Chinezen verandering gebracht kon worden zonder de maatschappelijke verhoudingen onder hen ernstig te verstoren. In het verleden was reeds gebleken hoe moeilijk het was om twee zo uiteenlopende rechtsstelsels als het Chinese en het Europese tot een goed en logisch geheel samen te smelten. Bovendien waren Chinezen niet alleen volkomen tevreden met hun familie- en erfrecht, zij waren daar ook zeer aan gehecht en wilden daarin, gezien hun recente rekestten, geen verandering gebracht hebben. Voor het doel 'vermeerdering der rechtszekerheid' moest, zei de gouverneur-generaal, het uitgangspunt zijn dat er een regeling kwam overeenkomstig de Chinese zeden en gewoonten en dat zoveel mogelijk het Chinese familierecht en alles wat daarmee samenhang onaangetast werd gelaten.²⁰⁶ De bedoeling was goed, maar het hing er maar vanaf welke lessen er getrokken waren uit het verleden.

Bij het ontwerp Fromberg, de 'Nieuwe regeling van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen' met een ontwerp K.B. tot wijziging van het Reglement RO, dat aan de gouverneur-generaal op 26 december 1896 werd aangeboden, was opnieuw het Europese recht als uitgangspunt genomen, waarbij veel meer rekening zou zijn gehouden met de Chinese opvattingen. Fromberg had, zoals hij het zelf uitdrukte 'getracht op kardinale punten de Chinese geest in westerse vormen te gieten'. Daarbij had hij als leidende gedachte genomen de verheffing van de Chinese vrouw, waarmee hij een eigen interpretatie gaf aan het begrip 'de Chinese geest'. Aangezien in de Chinese zeden de vrouw een ondergeschikte positie had ten aanzien van de man kwam het voornemen van Fromberg er op neer dat de Chinese geest eerder in westerse vormen zou moeten worden geperst dan gegoten. Het ontwerp, zo zei de ontwerper 'brengt doorlopend de wettige vrouw, de hoofdvrouw, op de voorgrond. Het geeft een legitieme, niet alleen aan de zoons, maar ook aan de dochters in de nalatenschap van haar ouders. Het geeft een beslissing op alle twijfelachtige punten. En het snijdt competentiekwesties af door alle tegen Chinezen ingestelde vorderingen (behalve de zeer enkele, waarvan de Chinese Raad kennis neemt) tot de bevoegdheid der Europese rechtbanken te

zaak. Na zijn dood werden zijn geschriften in 1926 door de Chineesche Vereeniging in Nederland 'Chung Hwa Hui' verzameld uitgegeven in mr. P.H. Fromberg's Verspreide geschriften.

204. De gouverneur-generaal vond het niet nodig een Burgerlijke Stand voor Chinezen in te stellen. Het zou zeer hoge kosten met zich meebrengen, naast allerlei praktische problemen; bovendien zouden de Chinese hoofden reeds op een of andere wijze een bevolkingsregister aanhouden voor hun volk; zie GG-MvK 30.12.1893-2490/3:17-20 in V.14.02.1894-5/inv.4788.

205. Jhr. C.H.A. van der Wijck was gouverneur-generaal van 1893-1899, had van 1863-1888 veel functies als bestuurlijk ambtenaar op Java vervuld, en werd in 1888 lid, en vervolgens van 1889-1891 vice-president RvNI. Het onderwerp was hem dus bekend toen hij tot landvoogd werd benoemd.

206. GG Van der Wijck-MvK Baron van Dedem van 30.12.1893-2490/3 in V.14.02.1894-5/inv.4788.

brengen'.²⁰⁷ De door de regering uitgelokte commentaren bij dagbladen, tijdschriften en autoriteiten onder andere van de sinologen J.J.M. de Groot²⁰⁸ en W.P. Groeneveldt²⁰⁹ waren voor Fromberg geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in zijn ontwerp.²¹⁰ Fundamentele bezwaren waren er niet, al verschilden de laatsten met hem van opvatting over de Chinese zeden en gewoonten betreffende het familieleven der Chinezen. Het ontwerp Fromberg heeft het niet gehaald. Wel werd er in 1904 ruim gebruik van gemaakt door de commissie die zich bezig hield met het nieuwe Art. 75 RR, waarvoor het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel gewijzigd zouden worden en waarbij tegelijkertijd enkele onderwerpen van Chinees privaatrecht geregeld zouden worden.²¹¹

De Raad van Indië achtte de invoering van een Burgerlijke Stand echter noodzakelijk, indien men, zoals in het ontwerp Fromberg, al was het slechts voor een deel, het Europese familierecht of de beginselen daarvan op de Chinezen van toepassing wilde verklaren. Nu de staat zich daar geen financiële offers voor wilde getroosten, stelde de Raad voor de kosten door de Chinezen zelf te laten dragen. Zonder een Burgerlijke Stand zou bovendien de unificatie van het recht, waarnaar inmiddels gestreefd werd, zeer belemmerd worden. Verder constateerde de Raad dat in het ontwerp niet alleen zuiver Europese rechtsbegrippen werden toegepast die in lijnrechte strijd waren met de Chinese (zoals bij huwelijk, afstamming en het vermogensrecht tussen de echtgenoten), maar dat tegelijkertijd Chinese begrippen werden gevolgd (zoals bij de voogdij en de vaderlijke macht), terwijl er ook rekening werd gehouden met Indo-Chinese begrippen (zoals bij de voogdij en de adoptie). Ook bevatte het ontwerp bepalingen die noch op Europese, noch op Chinese of Indo-Chinese beginselen waren gegrond, maar door de ontwerper waren uitgedacht (adoptie). Het onvermijdelijke gevolg hiervan was een onlogisch geheel; het ontwerp had een te hybridisch karakter. De Raad meende dat wanneer in een zo belangrijke zaak als bijvoorbeeld het vermogensrecht tussen de echtgenoten kon worden afgeweken van het Chinese recht door de beginselen van het Europese recht op de Chinezen toe te passen, er ook geen bezwaar kon bestaan om verder te gaan door de voor Europeanen vastgestelde bepalingen betreffende het huwelijk en de daarmee verband houdende onderwerpen in haar geheel op de Chinezen toe te passen. Alles overziende meende de Raad dat er geen overwegende bezwaren waren om het gehele Europese personen- en erfrecht op de Chinezen van toepassing te verklaren. Over de enkele bedenkingen tegen de toepasselijkverklaring van het familierecht was overheen te stappen, indien er nu ook geen bezwaar in werd gezien het Chinese familierecht aan te tasten op de wijze zoals het in het ontwerp was gedaan. Tegenover de bezwaren stelde de Raad van Indië de volgende voordelen: 1. er zou eenheid van recht zijn voor Europeanen en Chinezen; 2. het doel van de herziening van de ordonnantie bij St. 1855 no. 79 – wegneming van de rechtsonzekerheid – zou geheel bereikt worden; 3. door de toepasselijkverklaring van het gehele Europese burgerlijk recht verkreeg men voor de Chinezen een burgerlijk wetgeving,

207. Fromberg 1911:26.

208. Nota J.J.M. de Groot, hoogleraar te Leiden-MvK J.T. Cremer oktober 1897, exh.10/23-1897-65 in V.07.02.1898-8/inv.5242; ook verschenen in de *JG* 1898, I:133-49.

209. Nota W.P. Groeneveldt, oud-vice president RvNI-MvK Cremer 24.01.1898, exh. 1/28-1898-21 in V.07.02.1898-8/inv.5242; ook verschenen in *JG* 1898, I:389-400.

210. Zie 'Rapport over de Chineezen wetgeving' van januari 1903 in Fromberg 1926:325-63; niet aanwezig als bijlage in V.25.10.1904-11/inv.276.

211. Mr. L.W.C. van den Berg van de Staatscie-1892-MvK A.W.F. Idenburg 23.07.1904 in V.25.10.1904-11/inv.276.

waarin één rechtsstelsel werd gevolgd, terwijl het ontwerp Fromberg als het ware ‘een lap-pendecken’ was van verschillende stelsels. Naast een algehele toepasselijkverklaring van het gehele Europese burgerlijk recht zou een afzonderlijke regeling moeten komen voor het kongsiewezen (het handeldrijven in vereniging) en voor de adoptie. De laatste regeling zou meer dan in het ontwerp in overeenstemming moeten zijn met de Chinese begrippen en aldus tegemoet komen aan het bij de Chinezen diepgeworteld familiebegrip dat iedere man een stamvoorzetter moest hebben.²¹²

Met dit advies paste de Raad van Indië in 1904 in de tijd. Unificatie van het recht had op dat ogenblik de volle aandacht van de regering. In het moederland had men zich het lot van de Inlandse christenen en hun onzekere rechtstoestand²¹³ aangetrokken. In Indië zelf werd behoefte gevoeld aan eenheid op het terrein van het privaatrecht, vanwege de toegenomen contacten tussen de bevolkingsgroepen als gevolg van een drukker handelsverkeer en betere verbindingen in de Indische archipel. Het adatrecht moest nog door Van Vollenhoven worden ‘ontdekt’. Er was behoefte aan grotere rechtszekerheid en Indië stond aan de vooravond van een periode van ontwikkeling en modernisering. Volgens voorstanders van de rechtshervorming zoals Van Deventer en Fock,²¹⁴ die beiden vanuit een rijke Indische ervaring als advocaat spraken, waren rechtszekerheid en rechtseenheid absoluut noodzakelijk voor een verhoging van het levenspeil van de inheemse bevolking.²¹⁵ In 1904 was men echter nog niet toe aan een volledige gelijkstelling op privaatrechtelijke terrein van Chinezen met Europeanen. Zelfs in 1912 dacht men nog aan een regeling van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen met het ontwerp Fromberg als uitgangspunt en leidraad, bedoeld als een geleidelijke overgang naar een mogelijke invoering van een geünificeerd Burgerlijk Wetboek.²¹⁶

6.2 Ingehaald door de nieuwe tijd in China

Bij de Chinezen in Nederlands-Indië was inmiddels in de eerste jaren van de twintigste eeuw een grote drang naar verbetering van hun rechtstoestand ontstaan. In een rekest van de luitenant der Chinezen Ko Mo Tjwan te Djokjakarta van 1911, waarin hij zei gesteund te zijn door diverse Chinese verenigingen ter plaatse, verzocht hij om toepassing van het Europese burgerlijk recht en de instelling van een Burgerlijke Stand, zoals vastgesteld bij St. 1892 no. 238, echter toen niet in werking getreden. Hij voerde daarvoor aan dat er in het algemeen onder Chinezen een sterke behoefte werd gevoeld aan een betere regeling van hun familierecht, dat zij inmiddels meer kennis hadden gekregen van het Europese recht en zich de westerse begrippen voor een groot deel eigen hadden gemaakt, dat China zelf een nieuwe wetgeving zou hebben uitgevaardigd op basis van monogamie en last but not least, dat nu de Indische regering de in Nederlands-Indië geboren Chinezen bij wet tot haar onderdanen had verklaard,²¹⁷ zij niet kon achterblijven om ook voor die onderdanen bepalingen in het leven

212. RvNI-GG 08.04.1904-23 in V.25.10.1904-11/inv.276.

213. De rechtstoestand van de Inlandse christenen die in vrijwel alle opzichten gelijk was aan die der inheemse niet-christelijke bevolking werd hoogst onbevredigend geacht.

214. Mr. D. Fock was minister van Koloniën van 1905-1908.

215. Fasseur 1995:152-4.

216. DJ mr. J. Reepmaker-GG A.W.F. Idenburg 28.12.912-19134 in V.10.10.1913-85/inv.1090.

217. Chinezen werden bij de Wet op het Nederlandsche Onderdaanschap (St. 1910 no. 296) Nederlandse onderdanen.

te roepen die hun burgerlijke staat regelden. De indianen van het verzoekschrift verklaarden zich bereid de kosten van een dergelijke invoering, zoals de kosten van een Burgerlijke Stand, zelf te dragen.²¹⁸ Het gouvernement wees dit voorstel af. In afwachting van de in behandeling zijnde herziening van het Indische privaatrecht kon het verzoek niet worden ingewilligd, antwoordde zij.²¹⁹

De ontwikkelingen in Indië en de belangstelling vanuit het Chinese moederland voor het wel en wee van de Chinezen in Nederlands-Indië, die zij tot haar burgers rekende, hadden de laatste jaren een nieuwe dimensie toegevoegd aan wat men in regeringskringen het 'Chinezenvraagstuk' noemde. Deze ontwikkelingen zouden een versnellende werking hebben op de privaatrechtelijke regeling, waarmee men toen al meer dan een halve eeuw bezig was. Niet langer was de regeling van het erfrecht voor de Chinezen een interne zaak, waar het gouvernement wanneer het haar uitkwam ongewenste invloeden buiten de deur kon houden. Met de politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland moest rekening worden gehouden.

In Indië werd de druk op de Indische regering om tegemoet te komen aan de wensen van de Chinezen, die neerkwamen op opheffing van lang bestaande grieven, groter. Ook de Nederlandse gezant in China maande tot spoed. In 1912 werd een tijdige algehele wettelijke gelijkstelling van Chinezen met Europeanen, hoe bezwaarlijk ook, als een dringende noodzakelijkheid door de gezant te Peking, mr. F. Beelaerts van Blokland, bepleit. Hij schreef dat rekening moest worden gehouden met het feit dat veel Chinezen in Nederlands-Indië niet alleen naar hun eigen opvatting, maar ook in de ogen van de Chinese regering, het Chinese staatsburgerschap bezaten. Op grond daarvan konden zij aanspraak doen gelden om als andere vreemdelingen te worden behandeld.²²⁰ Men moest niet langer vasthouden aan het criterium of de rechtstoestand van de Chinezen al of niet beantwoordde aan de eisen van billijkheid en in overeenstemming was met de plaats die zij in de koloniale samenleving van Nederlands-Indië innamen. Tegenover de buitenwereld moest een bevredigend antwoord gegeven kunnen worden, wanneer de vraag werd gesteld hoe de onderdanen van een vreemde mogendheid in Nederlands-Indië behandeld werden. Met het tegemoet komen aan zekere door de Chinezen geuite grieven kwam men er niet. Het was zijn vaste overtuiging, zei de gezant, dat China niet zou rusten alvorens de Chinezen in Nederlands-Indië op één lijn zouden zijn gesteld met Europese vreemdelingen en Japanners en hun gelijkwaardigheid met hen daarmee zou worden erkend. Deze eis zou men alleen kunnen ontgaan en tegelijkertijd zou daarmee de 'Chineezenaestie' bevredigend worden opgelost, wanneer men zou overgaan tot het 'bijtijds wegbreken en vervangen van één der voornaamste pijlers, waardoor ons Koloniaal regeeringsgebouw wordt geschraagd'.²²¹ Met andere woorden, er moest voor de Chinezen een einde komen aan de wettelijke bevolkingsindeling op grond van het rascriterium.

218. Rekest luitenant der Chinezen Ko Mo Tjwan-GG 16.10.1911 in V.19.12.1912-11/inv.991.

219. DJ-GG 17.02.1912-2519 in V.19.12.1912-11/inv.991.

220. In 1909 was de Chinese wet op de nationaliteit in werking getreden, die alle uit Chinese vaders geboren kinderen als Chinese staatsburgers beschouwde.

221. Gezant te Peking, jhr.mr. F. Beelaerts van Blokland-MBZ 21.10.1912-1758/322 in V.19.12.1912-11/inv.991.

Hiertegen was gouverneur-generaal A.W.F. Idenburg²²² uit oogpunt van de binnenlandse politiek fel gekant. Dit zou door de inheemse bevolking als een achterstelling worden gevoeld. Hij zag de oplossing in de individuele gelijkstelling en een dusdanige herziening van de wetgeving dat alle praktische verschillen tussen de rechtspositie van Chinezen en Europeanen, welke niet wortelden in het rasonderscheid of in der aard de omstandigheden, zouden worden weggenomen. In afwachting van deze herziening zouden reeds partieel verschillende hervormingen kunnen worden ingevoerd, zoals een regeling van de Burgerlijke Stand voor Chinezen.²²³ Niet langer moest gewacht worden op de wijziging van Art. 75 RR. De invoering van de Burgerlijke Stand en de regeling van het familie- en erfrecht der Chinezen waren nu dermate urgent geworden dat deze absolute voorrang moesten hebben boven de volgorde bij de herziening van de Indische wetgeving²²⁴ zoals voorgesteld door het departement van Justitie.²²⁵

Een jaar later, in 1913, bleek dat de ontwikkelingen in China op het gebied van wetgeving ook mogelijk buiten China hun invloed zouden doen gelden. De nieuwe bepalingen in China omtrent het huwelijk zouden namelijk sterk afwijken van hetgeen tot dusver als Chinees recht werd beschouwd en toegepast, omdat zij het monogame huwelijk tot grondslag hadden.²²⁶ Voorkomen moest worden dat in Nederlands-Indië een privaatrechtelijke regeling tot stand zou komen, waarin vastgehouden werd aan 'godsdienstige wetten, instellin-

222. A.W.F. Idenburg (1861-1935) was gouverneur-generaal van 1909 tot 1916. Na de Koninklijke Militaire Academie maakte hij vanaf 1882 tot 1901 in Indië carrière in het leger. Die periode werd slechts onderbroken voor verlof tussen augustus 1894 en februari 1896. In 1901 in Nederland teruggekeerd voor ziekteverlof werd hij na een korte periode als lid van de Tweede kamer (vanaf september 1901) bij K.B. van 24 september 1902 tot minister van Koloniën benoemd. Na zijn eerste ministerschap op Koloniën (september 1902-september 1905) volgde het gouverneurschap van Suriname (november 1905-februari 1908). Zijn tweede ambtsperiode als minister van Koloniën (mei 1908-augustus 1909) duurde slechts kort vanwege zijn benoeming tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië bij K.B. van 20 augustus 1909. Hij beëindigde die functie zes en een half jaar later in maart 1916. Hij werd in september 1918 voor de derde keer minister van Koloniën, maar moest na ruim een jaar wegens ziekte aftreden. Tussen 1920 en 1924 was hij lid van de Eerste Kamer, daarna was hij lid van de Raad van State. Idenburg maakte in zijn ambtsperiodes – vrijwel ononderbroken van 1901 tot 1919 als minister van Koloniën (3x) en gouverneur-generaal – in Indië belangrijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen mee. Hij legde de grondslag voor een algehele hervorming van de verhouding tussen Indië en Nederland en Indië's inwendig bestuur. Er kwam onder andere een andere financiële verhouding (scheiding der financiën) tussen Nederland en Indië tot stand, decentralisatie en hulpverlening, die de inleiding vormden tot een wijziging in het politiek beleid ten aanzien van Nederlands-Indië. In Indië werd hij tijdens zijn landvoogdijschap geconfronteerd met de opkomst van stromingen zoals de Chinese en de Inlandse beweging; *ENI* [jaar?], VIII:170-6. Onder zijn bewind kwamen belangrijke wijzigingen tot stand op het terrein van de hervorming van de rechtspositie der Chinezen.

223. GG Idenburg-MvK J.H. de Waal Malefijt 23.10.1912-1267/67; Exh. 20.12.1912-52 in V.19.12.1912-11/inv. 991.

224. In het programma van de algehele herziening van de Indische wetgeving van DJ Reepmaker waren de regelingen van de Burgerlijke Stand voor de Chinezen en de regeling van hun familie- en erfrecht geplaatst in de 2de en laatste groep.

225. RvNI-GG 14.01.1913-10; GG Idenburg-MvK De Waal Malefijt 20.01.1913-70/13, in V.10.10.1913-85/inv.1090.

226. Wetgeving op westerse grondslag was één der voorwaarden in 1902 en 1903 door Engeland, Amerika en Japan gesteld, waarop zij zich bereid verklaarden af te zien van hun aanspraken op exterritoriale rechtspraak over hun onderdanen in China. In 1904 werd in China een codificatie-commissie ingesteld voor de rechtshervorming. Besloten werd het Japanse model als voorbeeld te nemen, dat geënt was op het systeem van het Europese vasteland, hoofdzakelijk het Duitse rechtssysteem. In 1910 werd de Ta Tsing Lu Li

gen en gebruiken', die in China inmiddels als verouderd waren afgedaan en overboord waren gezet. Het was dus zeer belangrijk te weten in hoeverre in China het volksrecht zou worden gehandhaafd, zodat in de regeling in Nederlands-Indië aan het volksrecht een kleinere plaats zou worden gegeven dan in China. Nu al zou het ontwerp van de nieuwe regeling, alhoewel nagenoeg gereed, maar met het oog op de in China in te voeren wetgeving, op belangrijke punten dienen te worden gewijzigd. Aan het ontwerp Fromberg als leidraad voor de nieuwe regeling voor wat betreft het familie- en erfrecht, en aan een geleidelijke overgang tot het ontwerp der Staatscommissie kon niet meer worden vastgehouden, omdat in beide ontwerpen geen rekening werd gehouden en toen ook niet kon worden gehouden met de ontwikkelingen in China. Het zou wellicht de beste oplossing zijn om het gehele Nederlands-Indisch BW, een kleine uitzondering daargelaten, inclusief de bepalingen aangaande de Burgerlijke Stand, aangevuld met een regeling van de adoptie, op de Chinezen van toepassing te verklaren.²²⁷ Het denkbeeld van de toepasselijkverklaring van het gehele Europese burgerlijk recht, met enkele speciale uitzonderingen op de Chinezen, in plaats van een regeling van het familie- en erfrecht der Chinezen, waarin een grote plaats werd ingeruimd voor hun volksrecht, werd ook door de tijdelijke regeringsadviseur in Chinese aangelegenheden, W.J. Oudendijk, ondersteund.²²⁸ Ook Fromberg had reeds eerder, zij het om andere redenen, namelijk de emancipatie der Chinezen in westerse richting, naar voren gebracht dat een regeling van het familie- en erfrecht der Chinezen zou moeten geschieden op grondslag van een vrijwel gave toepasselijkverklaring van het Europese recht, met een aanvullende regeling van de adoptie.²²⁹

Het gouvernement stond van twee kanten onder druk. In Nederlands-Indië zelf drongen de Chinezen aan op verbetering van hun rechtstoestand en vanuit China, dwongen de politieke druk en de hervormingen op wetgevend terrein aldaar het Indische gouvernement tot haast en ingrijpende aanpassingen.

De twee concept ordonnanties en een concept K.B. tot regeling van de privaatrechtelijke regeling der Chinezen in Nederlands-Indië, op grondslag van een in hoofdzaak gave toepasselijkverklaring van het Europese recht, werden door de Raad van Indië in 1914 beoordeeld als de enige en logische oplossing van deze kwestie, al bleef de Raad van mening dat een consequente doorvoering van het monogame stelsel mogelijk en wenselijk was en de ordonnantie nog in die zin gewijzigd zou moeten worden.²³⁰ De Raad wees er verder op dat wanneer het Europese familierecht, op enige uitzonderingen na, op de Chinezen zou worden

volledig herzien en opnieuw afgekondigd als het algemene strafwetboek. De boeken IV en V betreffende het familie- en erfrecht kwamen in 1925 onder het Kuo Min Tang-regime tot stand en werden op 5 mei 1931 afgekondigd. De Kuo Min Tang principes over gelijkheid van man en vrouw kwamen ook in het erfrecht en in de opname van gemeenschap van goederen bij het huwelijk tot uiting en maakten een einde, in elk geval op papier, aan het traditionele familiesysteem en de familie als maatschappelijke eenheid; zie J. Chen, *Chinese law, towards an understanding of Chinese law, its nature and development*, 1999:17-23, 28; R.D. Kollwijn, 'De moderne Chinese codificatie', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 132(1930):323, 'Het moderne Chinese familierecht', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 134(1931):107.

227. DJ-GG Idenburg 28.10.1913-16040 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

228. DJ mr. J.W.C. Cordes-GG Idenburg 01.11.1913-16356 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

229. P.H. Fromberg, *De Chineesche beweging op Java*, 1912:35, 1926:465.

230. Het ontwerp was gebaseerd op de monogamie, maar liet tegelijkertijd toe dat de man staande huwelijk gemeenschap had met andere ongehuwde vrouwen. Die gemeenschap werd niet als overspel gekwalificeerd en de daarin verwekte kinderen konden geheel worden gelijkgesteld met de uit het huwelijk geboren kinderen.

toepasselijk verklaard, het op den duur moeilijk zou worden om aan de drang der Chinezen tot algehele gelijkstelling met de Europeanen te ontkomen.²³¹ Hoewel een dergelijke gelijkstelling, zoals Idenburg in 1912 zelf schreef, niet in zijn bedoeling had gelegen gaf hij nu toe 'dat aan de gave toepasselijkverklaring van het Europese familierecht argumenten kunnen worden ontleend, in verband met het voorkomende sub 3 van het 1ste lid van Art. 109 (nieuw) van het Regeringsreglement tot steun van de drang tot gelijkstelling'. Bij dit nieuwe, nog niet ingevoerde Art. 109, lid 1, sub 3 RR, werd het familierecht als criterium genomen voor de publiekrechtelijke toestand. Vreemde Oosterlingen, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandse, zouden automatisch publiekrechtelijk met Europeanen worden gelijkgesteld,²³² ook Chinezen, indien in China een familierecht op westerse grondslag zou worden ingevoerd. Bij de voorbereiding van de herziening van Art. 109 RR werd het ondenkbaar geacht 'dat binnen afzienbare tijd China een op westerse (Christelijke) beginselen berustend familierecht zou invoeren en evenzeer dat de Nederlandsch-Indische ingezetenen van Chinese bloede zich aan het familierecht der Europeanen zouden kunnen of willen onderwerpen'. Echter, nu de ontwikkeling van de denkbeelden der Chinezen op dit punt sneller was gegaan dan in 1904 kon worden voorzien, zou aan de drang tot gelijkstelling moeten worden voldaan door wegneming van alle verschillen in rechtstoestand tussen de verschillende bevolkingsgroepen, voorzover die verschillen niet door het wezen der zaak gevorderd werden, derhalve door unificatie. In die 'door de Raad gesignaleerde politieke consequenties van de aan de orde zijnde regelingen kan dan ook mijns inziens geen reden liggen om de Chinezen nog langer een regeling van hun privaatrecht te onthouden, waaraan zij behoefte hebben en waarop door hen reeds zo lang wordt gewacht', aldus Idenburg in 1914.²³³ De consequentie dat de gelijkstelling van de Chinezen aan Europeanen op het terrein van het privaatrecht, gevolgd zou moeten worden door een gelijkstelling op het terrein van publiekrecht, werd hiermee door de gouverneur-generaal getrokken en aanvaard.

Een half jaar later maande de gezant te Peking opnieuw tot spoed. Hij drong aan op een zo spoedig mogelijke invoering van een privaatrechtelijke regeling voor de Chinezen zonder te wachten totdat de nieuwe lezing van Art. 75 RR de mogelijkheid zou openen tot een gehele en veel tijd eisende herziening van de wetgeving. In China scheen men te overwegen om de daar ingevoerde belasting op huwelijkslicenties ook uit te strekken op de Chinezen in het buitenland. Deze licenties zouden dan door de diplomatieke en consulaire ambtenaren worden uitgereikt. Behalve uit financieel oogpunt wilde China met deze maatregel het gevoel van saamhorigheid bij de 'kolonisten' bevorderen. Zij zouden door dat ambtelijk certificaat aan het land der vaderen worden herinnerd. Het was, zei de gezant, heel goed mogelijk dat het ging om een 'gerijpt plan' dat dan een inmenging zou betekenen van de Chinese overheid in de binnenlandse aangelegenheden in Nederlands-Indië. Beter dan China dat recht te ontzeggen zou het zijn haar het voorwendsel tot een zodanige inmenging te ontnemen. En dat zou alleen kunnen door zonder uitstel die regelingen in te voeren waar

231. RvNI-GG 25.09.1914-33 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

232. Deze wijziging van Art. 109 RR werd in 1906 bij St. 1907 no. 205 vastgesteld, maar trad pas in 1920 in werking.

233. GG Idenburg-MvK De Waal Malefijt 03.11.1914, exh.12/10-1914-77 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

behoefte aan bestond bij de Chinezen.²³⁴ Dan kon gewezen worden op een in Nederlands-Indië reeds bestaande regeling betreffende dergelijke zaken.²³⁵ China had zich ontwikkeld tot een mogendheid waarmee rekening moest worden gehouden, en de ontwikkelingen die in dat land plaats vonden gaven in de twintigste eeuw de doorslag voor de privaatrechtelijke regeling voor de Chinezen in Nederlands-Indië.

Voor een spoedige invoering van de registers van de Burgerlijke Stand voor Chinezen in Nederlands-Indië werd de minister van Koloniën verzocht een drietal K.B.'s uit te willen lokken.²³⁶ Toen bleek dat de minister hiertegen bezwaar had omdat aan de Kroon geen ontwerpbesluit kon worden overlegd waarin artikelen werden aangehaald van een ordonnantie die nog niet bestond,²³⁷ volgde pas een jaar later de afkondiging van de regeling van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen bij St. 1917 no. 129 en het Reglement op het houden der registers van de Burgerlijke Stand voor de Chinezen bij St. 1917 no. 130. Op de Chinezen werd het gehele Burgerlijk Wetboek voor Nederlands-Indië toepasselijk verklaard met enkele uitzonderingen en het gehele Wetboek van Koophandel.²³⁸ De belangrijkste uitzonderingen waren de bepalingen omtrent de formaliteiten welke aan de voltrekking van het huwelijk moesten voorafgaan en die omtrent de sluiting van het huwelijk.²³⁹ Toegevoegd werden 'Bijzondere bepalingen betreffende koopmansboeken, kongsie's en faillissementen' en bepalingen omtrent de adoptie.²⁴⁰ De ordonnanties traden in werking op 1 mei 1919 en golden alleen voor Java en Madoera en de gewesten waar St. 1855 no. 79 reeds in werking was. Deze gewesten waren Sumatra's Westkust, Tapanoeli, Benkoelen, Oostkust van Sumatra, Menado, Celebes en Onderhorigheden, Amboina, Ternate en Onderhorigheden en Timor en Onderhorigheden. Op 1 maart 1925 werd de werking van St. 1917 no. 129 uitgebreid tot de overige gewesten van Nederlands-Indië, met uitzondering van de Westerafdeling van Borneo. Voor dat laatste gewest trad de ordonnantie in werking op 1 september 1925.²⁴¹

Met de toepasselijkverklaring van het Europese familie- en erfrecht op de Chinezen bij St. 1917 no. 129 was er duidelijkheid en rechtszekerheid gekomen voor de rechterlijke macht en de Boedelkamers. Voor de Chinezen bleef de worsteling tussen het eigen recht, de wetten, instellingen en gewoonten, die vervlochten waren met hun eigen cultuur en de daarvan afwijkende beginselen van het Europese recht. Na 1920 moest de rechterlijke macht

234. Gezant te Peking, Beelaerts van Blokland-GG en MBZ en doorzending van deze brief aan de MvK 15.06.1915-709 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

235. Extract register besluiten GG 09.07.1915-40 in V.15.12.1915-13/inv.1487.

236. GG-MvK 09.07.1915-700a/40 (exh.19.08.1915-21) in V.15.12.1915-13/inv.1487.

237. De ontwerpbesluiten betroffen een wijziging in het Wetboek van Strafrecht voor Europeanen in verband met een overtreding ten aanzien van de Burgerlijke Stand voor Chinezen en de aanwijzing van de rechter bij wie de door de tussenpersonen van de Burgerlijke Stand voor de Chinezen als zodanig begane overtredingen zullen worden vervolgd en berecht. De regeling voor de Burgerlijke Stand voor de Chinezen was nog niet ingevoerd, zie MvK-GG 02.03.1916-43/449 in V.02.03.1916-43/449/inv.1513.

238. Bij St. 1865 no. 60 werd reeds het gehele Wetboek van Koophandel van toepassing verklaard op de Vreemde Oosterlingen.

239. Uitgezonderd werden de 2de (formaliteiten voorafgaande aan het huwelijk) en 3de afdeling (stuiting van het huwelijk) van de 4de Titel Boek 1 BW.

240. Het BW voor Nederlands-Indië bevatte geen bepalingen omtrent adoptie.

241. Han Swie Tian 1936:1.

zich blijven uitspreken in kwesties over gelijke aanspraken van de dochters en die van kinderen uit bijvrouwen op Chinese nalatenschappen.²⁴²

7. RECHTSZEKERHEID ALS DROGREDEN EN DEKMANTEL

Met de toepasselijkverklaring van het gehele Europese privaatrecht bij St. 1917 no. 129 op de Chinezen op Java en Madoera, in werking getreden op 1 mei 1919, werd het wetgevingsbeleid op privaatrechtelijk terrein afgesloten. Stapsgewijs volgden delen van de Buitengewesten, totdat in 1925 Chinezen in geheel Nederlands-Indië op privaatrechtelijk terrein onder hetzelfde recht vielen als de Europeanen en op dit gebied met hen waren gelijkgesteld.

De eerste stap voor deze gelijkstelling werd in 1855 gezet met de toepasselijkverklaring van een deel van het burgerlijk- en handelsrecht bij St. 1855 no. 79 op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen. In 1917 betrof de toepasselijkverklaring van het gehele Europese privaatrecht – alleen op de Chinezen – feitelijk alleen hetgeen nog niet toepasselijk was verklaard, namelijk het Europese familie- en erfrecht. Voor de stapsgewijze onderwerping aan het Europese privaatrecht nam het gouvernement het initiatief; de onderwerping aan het Europese privaatrecht kwam voort uit verschillende Nederlandse belangen.

Chinezen hebben zich voor deze gelijkstelling, in tegenstelling tot hun gelijkstelling op publiekrechtelijk terrein (zie de volgende hoofdstukken), niet hoeven in te zetten. Zij hebben zich aan het einde van de negentiende eeuw verzet tegen de toen afgekondigde regeling van het erfrecht, dat onderwerping aan het Europese erfrecht zou betekenen.

Hoewel bij de voorbereiding van die regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79 toepasselijkverklaring van het Europese familie- en erfrecht niet nodig werd gevonden en zelfs werd afgeraden, bleek bij die regeling een deel van het Europese familie- en erfrecht van toepassing te zijn verklaard. Dit deel, Titel XIII van Boek 2 BW, onder andere handelende over de legitieme portie, was van geen betekenis voor de regeling voor de handel, maar bleek te leiden tot een grote inbreuk op het Chinese familie- en erfrecht, de ‘wetten, instellingen en gebruiken’ waarvoor reeds eeuwenlang een beleid van onthouding was gevoerd. Titel XIII Boek 2 BW bleek bewust in St. 1855 no. 79 te zijn ingelast met het doel om op een slinkse en onopvallende wijze het landbezit der Chinezen te kunnen beperken. De resultaten van het onderzoek lieten geen ruimte voor een andere conclusie, omdat onder andere die bepaling werd gehandhaafd, ondanks de grote rechtsonzekerheid die de legitieme portie teweeg bracht niet alleen bij de Chinezen zelf, maar ook bij de rechterlijke macht en de Boedelkamers. Intrekking van dat artikel – de meest eenvoudige en meest voor de hand liggende oplossing indien er van een vergissing sprake zou zijn – waarmee tot de voordien bestaande toestand van rechtszekerheid zou kunnen worden teruggekeerd, werd op geen enkel moment overwogen.

Het landbezit der Chinezen bleek reeds decennialang een zodanige doorn in het oog der Europeanen te zijn, dat men het wilde beperken. Men hoopte dat toepasselijkverklaring van het Europese erfrecht tot verdeling en daarmee tot een beperking van dat landbezit zou

242. N.A. Sugiastuti, *Tradisi hukum Cina: negara dan masyarakat*, 2003:524-7. Sugiastuti verwijst naar drie rechtszaken die werden besproken in Djawa Tengah van 24.07.1936, 19.11.1936, 18.06.1937; *Sin Po* 28.05.1938.

kunnen leiden. Het Chinese en het Europese erfrechtstelsel gingen namelijk uit van geheel andere beginselen die ook nog aan elkaar tegengesteld waren. Het kwam er in hoofdzaak op neer dat in het Chinese erfrecht voortzetting van de familie en daarmee samenhangend behoud van het familievermogen (waaronder eventueel landbezit) uitgangspunt was en verdeling van de nalatenschap een keuze. In het Nederlandse erfrecht daarentegen was het individuele recht op een deel van de nalatenschap uitgangspunt en verdeling daarvan het logische vervolg. Gelijke rechten van mannelijke en vrouwelijke erfgerechtigden en een in de wet vastgelegd onvervreemdbaar recht op het wettelijk erfdeel waren beginselen in het Europese erfrecht die niet voorkwamen in het Chinese erfrecht. In de legitieme lagen deze beginselen echter vast en toepassing daarvan zou onvermijdelijk leiden tot een aantasting van de sociale ordening en verstoring van de familieverhoudingen en het familieleven. Wilde de beperking van het landbezit enige kans van slagen hebben, dan was de toepassing van het Europese erfrecht op de Chinezen van cruciaal belang. Een dergelijke maatregel zou echter een grote inbreuk op het Chinese erfrecht zijn, hetgeen zou kunnen leiden tot ongewenste onrust.

Beperking van het landbezit der Chinezen werd nagestreefd omdat het nadelig en schadelijk zou zijn en een gevaar voor de inheemse bevolking. Beeldvorming was nodig om de wens tot beperking van dat landbezit te rechtvaardigen. Immers, harde feiten ter ondersteuning van deze negatieve kwalificaties werden niet aangedragen, evenmin werd duidelijk welk gevaar de inheemse bevolking zou lopen. Naijver werd als reden genoemd door hen die deze mening niet deelden.

De inlassing en vervolgens het behoud van Titel XIII Boek 2 BW in de regeling voor de handel leidde tot grote rechtsonzekerheid op erfrechtelijk terrein. Opheffing van die rechtsonzekerheid zei men tot stand te willen brengen niet alleen met een regeling van het erfrecht der Chinezen op basis van het Europese erfrecht, maar tevens in overeenstemming met het Chinese erfrecht. Een dergelijke regeling was echter, vanwege de botsing van het Europese erfrecht met het Chinese erfrecht, niet te realiseren. Het was een hersenschim, zoals ook aan Nederlandse zijde werd erkend. Rechtszekerheid voor de Chinezen kon op deze wijze niet bereikt worden. Echter, door rechtszekerheid voor de Chinezen als doel voor een dergelijke regeling van het erfrecht te presenteren, kon het beleid worden gelegitimeerd en het eigenlijke doel, de beperking van het landbezit, aan het oog worden onttrokken. Rechtszekerheid voor de Chinezen was aldus een drogreden voor de regeling van het erfrecht en een dekmantel voor de beperking van het landbezit. Dat rechtszekerheid voor de Chinezen ook geen serieus doel op zichzelf was, bleek uit het stelselmatig uitsluiten van Chinezen bij de voorbereiding van de regeling en het stelselmatig bagatelliseren van hun protesten. Van uitvoering van de verschillende voorstellen werd de Indische regering in de negentiende eeuw telkens weerhouden door twijfel over de doelmatigheid van de regeling. Door de gekozen basis van het Europese erfrecht, was er steeds onzekerheid over en vrees voor een te diep ingrijpen in het Chinese erfrecht en de mogelijke tegenstand van de Chinese bevolking.

De gevolgen van het behoud van Titel XIII Boek 2 BW, rechtsonzekerheid, leidden vrijwel direct na de inwerkingtreding van de regeling voor de handel tot een grote toename van rechtsgedingen over het erfrecht en daarmee tot een grote belasting van de rechterlijke macht en hogere lasten voor de schatkist. De kernvraag waar de rechterlijke macht voor stond was of, gezien de toepasselijkverklaring van slechts een deel van het Europese erfrecht en tegelijkertijd de eerbiediging van hun wetten, instellingen en gebruiken, op Chinezen het Chinese recht of het Europese recht van toepassing was. De behoefte aan rechtszekerheid nam, naarmate de rechtsonzekerheid voortduurde, toe. In 1886, dertig jaar na de

totstandkoming van St. 1855 no. 79, kwam het Hooggerechtshof met een uitspraak die in de daaropvolgende jaren vaste jurisprudentie zou worden en een zekere rechtszekerheid betekende. Op de Chinezen, aldus het Hooggerechtshof, was het Chinese recht van toepassing. Het Europese recht en de legitieme konden aldus niet worden toegepast. Deze uitspraak tastte de belangen van de Boedelkamers aan. Voor hen zouden bij uitsluitende toepassing van het Chinese recht de inkomsten uit beheer en voogdij in Chinese nalatenschappen teruglopen. In deze vaste jurisprudentie werd van regeringszijde vergeefs getracht wijziging te brengen, onder andere door de Boedelkamers aan te sporen bij voorkomende gelegenheden te trachten een ommekeer in de bestaande jurisprudentie te bewerkstelligen. Toen ook andere Europese belangen in de knel kwamen of zouden komen met het vasthouden aan het Chinese recht, kwam de landvoogd in 1906 tot het besluit de legitieme van toepassing te verklaren op de Chinezen. Hij gebruikte aldus het enige voor hem openstaande middel, een regeringsbesluit, om de vaste jurisprudentie uit te schakelen. Hiermee zou de landvoogd, aldus het besluit, 'de bestaande twijfel' willen wegnemen omtrent de toepasselijkheid van de legitieme op de Vreemde Oosterlingen. Naar onze mening opnieuw een drogrede. Niet de twijfel moest worden weggenomen, maar men wilde af van een, voor Europeanen ongunstig uitpakkende, vaste jurisprudentie. Rechtszekerheid voor de Chinezen speelde hierin geen rol, wel het belang aan Europese zijde.

Vanaf 1913 verviel de drogrede van rechtszekerheid voor de Chinezen om plaats te maken voor de politieke noodzaak. Het ging niet langer om een regeling van het erfrecht voor de Chinezen ter beperking van het landbezit of ter bereiking van rechtszekerheid. China was bezig haar wetgeving, en ook het familie- en erfrecht naar westers model te hervormen. Dat familie- en erfrecht zou het monogame huwelijk tot grondslag hebben. Voorkomen moest worden dat men in Indië achter zou lopen bij de nieuwe wetgeving van China en bleef zitten met de dan juridisch verouderde 'wetten, instellingen en gewoonten' van het oude China, die polygamie toestonden. Toen het er in 1915 naar uitzag dat China met maatregelen zou komen die bedoeld zouden kunnen zijn als inmenging in de binnenlandse privaatrechtelijke aangelegenheden in Nederlands-Indië (de Chinese belasting op huwelijks-certificaten zou zich mogelijk ook uitstrekken over de Chinezen in Indië) was het pleit beslecht. Bij St. 1917 no. 129 werd het gehele Europese privaatrecht, met inbegrip van het familie- en erfrecht, op de Chinezen van toepassing verklaard. Het was een politiek besluit; rechtszekerheid voor de Chinezen speelde daarbij geen rol.

De onderwerping op zichzelf aan het gehele Europese privaatrecht, met inbegrip van het Europese familie- en erfrecht, met enkele bijzondere aanpassingen voor de Chinezen, bij St. 1917 no. 129 leek niet op tegenstand te zijn gestuit. De gedwongen confrontatie met het Europese erfrecht in de negentiende eeuw, het emancipatieproces waarin Chinezen in Nederlands-Indië zich vanaf 1900 bevonden en hun streven naar verbetering van hun rechtspositie, hadden hun wereld geopend en daarmee waarschijnlijk de receptie van de westerse cultuur en het westerse recht bevorderd. Echter, botsingen tussen het oude Chinese en Europese erfrecht deden zich in de laatste decennia van de onderzoeksperiode nog voor. Gelijke rechten van dochters op een erfdeel en de al of niet wettigheid van kinderen geboren uit een bijvrouw waren terugkerende strijdpunten.

IV INDIVIDUELE GELIJKSTELLING

I. INLEIDING

In tegenstelling tot de voorgaande en hiernavolgende hoofdstukken die de collectieve rechtspositie der Chinezen op een bepaald rechtsgebied behandelen, gaat het in dit hoofdstuk over de mogelijkheden die de wet aan individuele personen uit de Inlandse of de met hen gelijkgestelde bevolking van Nederlands-Indië bood om in een gelijke rechtstoestand met Europeanen te komen. Door die overgang van de rechtstoestand der Inlanders en de met hen gelijkgestelden naar de rechtstoestand der Europeanen werden de betrokkenen met Europeanen gelijkgesteld en kwamen zij in de groep van de met Europeanen gelijkgestelde personen.

Er waren vier mogelijkheden tot het verkrijgen van de rechtstoestand der Europeanen, die al of niet rechtstreeks konden worden afgeleid van Art. 109 RR. De eerste mogelijkheid tot gelijkstelling met Europeanen bood het geloofscriterium in de tweede alinea van Art. 109 RR. Dat criterium plaatste het gouvernement en de rechterlijke macht voor de vraag of Chinezen die tot het christelijk geloof waren overgegaan, met Europeanen waren gelijkgesteld. De tweede mogelijkheid bood de vijfde (slot)alinea van Art. 109 RR. Krachtens die slotalinea had de gouverneur-generaal de bevoegdheid om uitzonderingen te maken op de in dat artikel gestelde regels, hetgeen betekende dat hij voor personen die niet behoorden tot de groep der met Europeanen gelijkgestelden een uitzondering kon maken door hen toch in die rechtstoestand te brengen door hen met Europeanen gelijk te stellen. In zijn algemeenheid werd met 'individuele gelijkstelling' de gelijkstelling bedoeld die langs deze weg werd verkregen.

Oorspronkelijk was de bevoegdheid van de landvoogd krachtens de slotalinea van Art. 109 RR bedoeld als de 'pleister op de wonde' die de vierde alinea van Art. 109 RR had geslagen in de rechtstoestand der Inlandse christenen.

Indien het geloofscriterium in de tweede alinea van het Art. 109 RR van 1854 consequent zou worden toegepast zouden Inlandse christenen behoren tot de groep der met Europeanen gelijkgestelden. In de vierde alinea van datzelfde artikel werden zij echter van die gelijkstelling uitgesloten, zij bleven gelijkstaan met de Inlanders die niet tot het christelijk geloof waren overgegaan. De reden was dat zij 'met opzicht tot belastingen, cultures en dienstbaarheden' onderworpen moesten blijven aan dezelfde verplichtingen als de overige Inlanders. Het bleek echter niet mogelijk hen in een wettelijke regel de rechten van Europeanen te geven en hen tegelijkertijd de verplichtingen van Inlanders op te leggen. In de vierde alinea werd aldus bepaald dat voor Inlanders de overgang tot de christelijke godsdienst geen enkele wijziging bracht in hun rechtspositie.

Voor het geval dat bij Inlandse christenen het 'lagere peil van beschaving' door de invloed van het christendom plaats had gemaakt voor hogere beschaving en 'het rasverschil niet zoo sterk meer uitkomt', kon er geen bezwaar zijn om hen in dezelfde rechtstoestand te brengen als de Europeanen. In een dergelijk concreet geval moest de gouverneur-generaal daartoe bevoegd zijn. In de gehele gedachtenwisseling ging het volgens Margadant alleen om de engere bevoegdheid tot gelijkstelling van Inlandse christenen met Europeanen, en niet om de ruimere bevoegdheid die uiteindelijk in de vijfde alinea werd opgenomen.¹

1. Margadant 1897, III:284-5, 288-90.

De ruimere redactie van de slotalinea (het maken van een uitzondering op de regels van Art. 109 RR) gaf de landvoogd de mogelijkheid zijn bevoegdheid ook uit te strekken buiten de kring der Inlandse christenen.

De derde weg was de weg van het Japanse onderdaanschap. Bij de aanvulling in 1899 van het Art. 109 RR van 1854 (St. 1899 no. 202), algemeen bekend als de Japannerwet, werden Japanners met Europeanen gelijkgesteld. Chinezen die in Indië (eerder) waren gevestigd konden, indien zij over een Japans paspoort beschikten, hetgeen betekende dat zij Japanse onderdanen waren, op grond van die wet aanspraak maken op gelijkstelling met Europeanen. In feite moest hen die gelijkstelling van rechtswege worden verleend, maar die gelijkstelling kon afhankelijk worden gesteld van de uitleg van de term 'Japans onderdaan'.

Naturalisatie tot Nederlander, de vierde mogelijkheid tot een gelijke rechtstoestand, werd een serieus alternatief voor gelijkstelling toen het er aanvankelijk op leek dat in het nieuwe Art. 109 RR van 1906 de bevoegdheid van de landvoogd tot het maken van uitzonderingen zou verdwijnen. Deze mogelijkheid om gelijkstelling te verlenen zou dan tot het verleden behoren. Achteraf gezien bleek naturalisatie slechts een intermezzo in de geschiedenis van de individuele gelijkstelling, omdat daarvan slechts tijdelijk gebruik werd gemaakt. Tussen de totstandkoming (1906) en de inwerkingtreding (1920) van dat nieuwe Art. 109 RR werd besloten het instituut der gelijkstelling te handhaven. De bevoegdheid van de landvoogd om uitzonderingen te maken werd, toen het Art. 109 RR van 1906 in werking trad, in een aanvulling weer in dat artikel opgenomen. In feite heeft de gouverneur-generaal zijn bevoegdheid ononderbroken kunnen uitoefenen. Naturalisatie als alternatief en vervangende mogelijkheid voor gelijkstelling heeft tijdelijk naast de gelijkstelling bestaan.

Zijn discretionaire bevoegdheid krachtens de slotalinea van Art. 109 RR gaf de landvoogd de mogelijkheid criteria te formuleren voor de gelijkstelling met Europeanen. De toepassing van deze criteria tezamen met de uitleg van de wet of van de term 'Japans onderdaan' bleken belangrijk bij de beslissing om een verzoek om gelijkstelling met Europeanen al of niet in te willigen of aanspraken daarop te erkennen.

Van zijn bevoegdheid tot het verlenen van individuele gelijkstelling krachtens de slotalinea van Art. 109 RR 1854 heeft de gouverneur-generaal pas vanaf 1870 gebruik gemaakt. Tot 1870 was de gelijkstelling met Europeanen het antwoord op de rechtsvraag of Chinezen die tot het christelijk geloof waren overgegaan met Europeanen waren gelijkgesteld. De periode 1870 tot 1903 werd gekenmerkt eerst door de ontwikkeling van een nieuw gelijkstellingscriterium en vanaf 1894 door pogingen om verzwarende eisen te formuleren teneinde gelijkstelling van Chinezen zoveel mogelijk te beperken. Tot aan het einde van de koloniale periode heeft de landvoogd zijn bevoegdheid behouden en gebruikt, al moest de Indische regering tussen 1903 en 1910 ook rekening houden met de gelijkstelling als gevolg van de Japannerwet en de naturalisatie tot Nederlander.

1.1 **Over de wens tot gelijkstelling**

De wettelijke indeling van de bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië, eerst in 1848 in de Wet AB en daarna in het Regeringsreglement van 1854 in de hoofdgroepen Europeanen en Inlanders hield in dat deze hoofdgroepen elk aan een afzonderlijk recht en een afzonderlijke rechtspraak waren onderworpen. In beginsel volgden de twee subgroepen (de met hen gelijkgestelden) de hoofdgroepen in deze rechtstoestand, zowel privaats- als publiekrechtelijk. Personen uit de subgroep konden als gelijkgestelden aanspraak maken op dezelfde rechten

als de personen tot de hoofdgroep behorende, hetgeen tegelijkertijd betekende dat op hen ook dezelfde lasten en verplichtingen drukten die rustten op die hoofdgroep.

Konden de verschillen in rechtstoestand tussen de verschillende bevolkingsgroepen over en weer leiden tot de behoefte om de eigen rechtstoestand te wijzigen? Behoeft om te behoren tot de groep der met Inlanders gelijkgestelden leek niet voorstelbaar. Deze gelijkgestelden verkeerden, volgens Prins, immers in de minst gunstige positie van allen. Zij waren in het nadeel in vergelijking tot de met Europeanen gelijkgestelden vanwege hun slechtere rechtstoestand en vergeleken met de inheemse bevolking waren zij in het nadeel omdat zij niet die voorrechten op het punt van grondbezit genoten die de inheemse bevolking had. Daarnaast waren zij onderworpen aan de uitsluitend voor hen geldende beperkende bepalingen.²

In het algemeen werden Europeanen beschouwd te verkeren in een veel betere, een voorrechte, rechtstoestand in vergelijking tot de niet-Europese bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië. Dit verschil in rechtstoestand werd door regering, rechterlijke macht en in publikaties wel eens ontkend of als niet ongerechtvaardigd beschouwd. In die opvattingen werd altijd gewezen op het verschil tussen de instellingen, zeden en gebruiken van de verschillende niet-Europese bevolkingsgroepen en die der Europeanen. Met die verschillen werd rekening gehouden in de wetgeving, zo luidde het betoog, zodat verschillen niet waren gegrond op begunstiging en bevoorrechtiging van Europeanen, maar juist op gelijkstelling met hen van Inlanders en de met hen gelijkgestelden vanwege hun ‘natuurlijke en maatschappelijke behoeften’.³ Voor het personen- en familierecht, de ‘wetten, instellingen en gebruiken’ was dat zeker waar. Dit rechtsgebied hing immers nauw samen met het geloof, de cultuur, de volksgebruiken en het familieleven van een bevolkingsgroep. Door differentiatie in het privaatrecht, vastgelegd in Art. 75 RR, kon elke bevolkingsgroep aan zijn eigen rechtsbehoeften tegemoet komen. Dit beleid correspondeerde met het regeringsbeginsel van onthouding,⁴ waarmee ook het regeringsbelang van rust en orde was gediend. Wij zagen echter in de vorige hoofdstukken reeds dat de rechtsbehoeften van Chinezen in het privaatrecht zonodig opzij werden gezet, wanneer het regeringsbeleid dat vorderde.

In het publiekrecht waren echter de ontkenning van bevoorrechtiging en argumenten van gelijkheid moeilijk vol te houden. Van onder andere minder waarborgen voor een goede rechtsgang, zwaardere straffen en beperkende bepalingen die de betrokkenen als onrechtvaardig en discriminerend ervoeren, kon niet gezegd worden dat deze tegemoet kwamen aan hun rechtsbehoeften, noch dat hun belang dit vorderde. In 1903 werden de bovengenoemde opvattingen ter rechtvaardiging van de verschillen door prof. mr. L.W.C. van den Berg, vanaf 1892 belast met werkzaamheden van wetgevende aard bij het ministerie van Koloniën, onomwonden weerlegd. In een nota gaf hij een opsomming van de onrechtvaardigheden, in het bijzonder van het straf- en belastingstelsel, die het gevolg waren van het juridisch dualisme.⁵

2. W.F. Prins, ‘De bevolkingsgroepen in het Nederlands-Indische recht’, *Koloniale Studiën*, 1933, II:674.

3. Arrest HGH 14.12.1871, waarbij de uitspraak van de RvJ Batavia werd bekrachtigd, in V.13.03.1872-9/inv.2476; zie *Indisch Weekblad van het Recht* nos. 444 en 438; GG-MvK 07.11.1887-31/1 in V.21.12.1887-3/inv.4115; Advies RvS 24.05.1898-18 in V.04.08.1898-28/inv.5294; M.C. Piepers, ‘Gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen’, *TNI* 1898, II:820-1.

4. Zie hiervoor Inleidend Hoofdstuk 2.2.1.

5. Nota L.W.C. van den Berg-MvK 28.04.1903 in V.08.06.1903-12/inv.181. Van den Berg schreef deze nota bij het ontwerp wetsvoorstel tot wijziging van Art. 109 RR, bij welk ontwerp in de MvT als vaststaand

Bij de wens van Chinezen om met Europeanen te worden gelijkgesteld ging het hen niet om gelijkstelling op het terrein van het privaatrecht, maar om gelijkstelling met Europeanen in het publiekrecht. Uit de vorige hoofdstukken is reeds gebleken, dat het gouvernement voor een regeling van de handel in 1885 (St. 1855 no. 79) een deel van het Europese privaatrecht op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen toepasselijk had verklaard. Voor dat deel waren zij met Europeanen gelijkgesteld. Het bij dat staatsblad grotendeels van toepassing uitgezonderde familie- en erfrecht werd tot 1917 krachtens Art. 75 RR beheerst door de eigen wetten, instellingen en gebruiken. In 1917 werd door de onderwerping van de Chinezen aan het gehele Europese personen-, familie- en erfrecht, hun gelijkstelling met Europeanen op privaatrechtelijk terrein volledig (St. 1917 no. 129).

Voor Chinezen zou gelijkstelling met Europeanen op veel terreinen van het publiekrecht gevolgen hebben. Het zou concreet betekenen dat Chinezen onttrokken zouden worden aan het strafrecht, het strafprocesrecht en de rechtspraak voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden, en onder het recht en de rechtspraak voor de Europeanen zouden komen. Die rechtspraak was met waarborgen voor een goede rechtsgang omkleed, waar het bij de rechtspraak voor de Inlandse bevolking veelal aan ontbrak. Het betekende ook dat de beperkende bepalingen op het gebied van wonen en reizen niet meer op hen van toepassing zouden zijn, waardoor zij dezelfde vrijheid van wonen en beweging zouden hebben als de Europeanen. Een gelijke rechtstoestand als die der Europeanen betekende toegang tot voorzieningen, waar zij voordien vrijwel van waren uitgesloten, zoals toegang voor hun kinderen tot het Europese onderwijs. Het laatste bleek vaak een belangrijke reden om gelijkstelling aan te vragen. Gelijkstelling met Europeanen betekende naast gelijke rechten ook gelijke, dat wil zeggen geen hogere lasten meer op het gebied der belastingen, toegang tot gouvernementsbetrekkingen en tenslotte betekende het ook onttrekking aan het gezag van hun hoofden, waardoor zij rechtstreeks onder het Europese bestuur zouden vallen. Het zou voor hen, zoals Tio Le Soei, redacteur van de *Pewarta Soerabaia*, verklaarde, een hogere sociale status met zich meebrengen, een grotere bescherming ('immunity') tegen druk van de politie, betere kansen voor hun kinderen om toegang te verkrijgen tot Nederlandse scholen etcetera.⁶

Gelijkstelling werd verleend door de gouverneur-generaal en vervolgens in het Indisch Staatsblad gepubliceerd. Deze gelijkgestelden werden om die reden ook aangeduid als 'Staatsblad-Europeanen'.⁷ Chinezen die met Europeanen werden gelijkgesteld werden door hun landgenoten wel eens spottend 'blanda toenpoa'⁸ genoemd, 'Hollanders van f. 1,50' met een verwijzing naar het verschuldigde zegelrecht. De Koloniale Verslagen maakten bij de aantallen gelijkstellingen met Europeanen onderscheid tussen Inlanders en Chinezen. De noemer 'Inlanders' telde veel afstammelingen van Europeanen, die wettelijk tot de

werd aangenomen dat de Europeanen en de met hen gelijkgestelden in Nederlands-Indië in een bevoorrechte rechtspositie verkeerden. Met zijn nota wilde hij de aard der bevoorrechting nader uiteenzetten en daarmee wijzen op de mogelijke gevolgen in binnen- en buitenland, wanneer die rechtsongelijkheid zou worden voortgezet.

6. Tio Le Soei in een interview afgenomen door L. Suryadinata, in Suryadinata 1981:10-1, noot 28.

7. Prins 1933, II:675.

8. In het Maleis betekent 'blanda' Hollander en in het Chinees betekent 'toen' één en 'poa' een half.

Inlanders behoorden, maar feitelijk als Europeanen leefden en als zodanig werden beschouwd. De maatschappelijke status van Europeaan wilden zij wettelijk laten vastleggen.⁹

1.2 ‘Oplossing’ is geen gelijkstelling

Naast het verzoek tot gelijkstelling met Europeanen kwam het verzoek om de ‘staat van Inlander’ te verkrijgen enige keren voor. Overgang tot die staat werd, gezien de overwegingen van het gouvernement en de rechterlijke macht, gezien als de erkenning van een feitelijke toestand, een toestand die het beste kon worden omschreven als een ‘oplossing in of assimilatie met de inheemse bevolking’.

Prins maakt melding van een in 1877 hiertoe door een Europeaan gedaan verzoek, die langs de weg van ‘gelijkstelling met Inlanders’ de sawahs voor zijn kinderen wilde ‘redden’. Dit verzoek werd niet ingewilligd; de ‘positie van Inlander kon niet door gelijkstelling worden verkregen’.¹⁰ Ook verzoeken van hen die eenmaal als Vreemde Oosterlingen waren geclassificeerd om als Inlander te worden beschouwd, werden in de regel afgewezen. Dit werd aangemerkt als pogingen tot ongemerkte en door het bestuur ongewenste, assimilatie.¹¹ Wel is in dit verband de uitzondering bekend waarbij in 1874 het verzoek van een groep van 44 peranakan Chinezen uit Madoera werd ingewilligd, die als met Inlanders gelijkgesteld, wensten te worden aangemerkt als Inlanders. Bij de toekenning werd uitgegaan van de feitelijke toestand.

Het gouvernement grondde haar beslissing op de overweging dat de groep volledig de staat van Inlander voerde. Zij kon het bewijs van haar Chinese afkomst niet meer leveren, de groep kenmerkte zich in niets als Chinezen. Een onderzoek naar de wettigheid van de door hun voorvaderen met Inlandse vrouwen gesloten huwelijken was niet meer mogelijk, hun Chinese afstamming berustte slechts op overlevering. Zij hadden zich met de inheemse bevolking vermengd, droegen Inlandse namen en kleedden zich als Inlanders en gebruikten het Chinese karakterschrift niet meer.¹² Door hen als Inlanders aan te merken, vielen zij volledig onder de bepalingen voor Inlanders. Op hen waren de voorschriften betreffende de kleding van toepassing (waaraan zij reeds voldeden), zij hadden vrijheid van wonen en reizen en op hen rustten de uitsluitend voor de inheemse bevolking bedoelde verplichtingen, zoals de herendiensten. Verder werden zij onttrokken aan het afzonderlijke bestuur van de Chinese hoofden en kwamen zij onder het Inlands bestuur.¹³ Er werd geen melding gemaakt van hun geloof, noch dat dit van belang werd geacht.

Gautama en Hornick meldden ook een uitspraak van het Hooggerechtshof in 1925 met betrekking tot de overgang tot de staat van Inlander. Zij categoriseerden deze uitspraak niet als gelijkstelling, maar als assimilatie, een oplossing in de inheemse bevolking. Een dergelijke overgang beoordeelden zij als buitengewoon moeilijk. De door de rechterlijke macht daar-

9. Zie verder in dit hoofdstuk en het overzicht achterin van de aantallen gelijkstellingen 1872-1939.

10. Prins 1933, II:674-5.

11. Het KV 1886:43 over 1885 schreef dat het verzoek van een Arabier om hem en zijn kinderen niet als Vreemde Oosterlingen, maar als Inlanders te beschouwen, werd afgewezen. Het KV 1891:61 over 1890 maakte melding van de afwijzing van het verzoek van een Bengalees om als Inlander te worden beschouwd. Hij werd door het plaatselijk bestuur als Vreemde Oosterling aangemerkt.

12. Bij de overwegingen van het gouvernement werd geen melding gemaakt van eventuele overgang tot de Mohammedaanse godsdienst. Het godsdienstcriterium leek hier geen rol te spelen.

13. G.B. 17.11.1874-27, Bijblad 3968; zie ook Prins 1933, II:675.

bij gehanteerde criteria waren het belijden van de Mohammedaanse godsdienst (het hoofdcriterium, maar niet het enige), het lang gevestigd zijn (5 jaar) in een Indonesisch dorp, het dragen van een Indonesische naam en een voorkeur hebben voor het spreken van de Indonesische taal. Verzoeker werd op grond hiervan geacht te zijn opgelost in de inheemse bevolking.¹⁴

2. HET GELOOFSCRITERIUM VERSUS HET LANDAARDCRITERIUM (TOT 1870)

De tweede alinea van Art. 109 RR bepaalde dat met Europeanen werden gelijkgesteld ‘alle christenen’. Zoals reeds eerder gemeld bleek dat gelijkstellingscriterium niet op te gaan voor de Inlandse christenen. Wat de Chinezen betrof ging het om de vraag hoe het geloofscriterium op hen werd toegepast. Wat voor gevolgen had het overgaan tot het christelijk of het Mohammedaans geloof voor Chinezen?

2.1 De Inlandse christenen

Het geloofscriterium deed in 1848 zijn intrede in Art. 7 Wet AB. In dat artikel werden met Europeanen gelijkgesteld ‘alle christenen, daaronder begrepen die welke tot de inlandsche bevolkingen behooren’. De stelligheid van de gelijkstelling van Inlandse christenen met Europeanen in dat artikel werd reeds in Art. 10 van dezelfde wet afgezwakt door de gouverneur-generaal de bevoegdheid te geven om ‘ten aanzien van de Inlandse christenen in het algemeen, of van enkele hunner gemeenten tijdelijk zoodanige uitzonderingen te maken, als hij noodzakelijk zal oordelen’. Een begrijpelijke bevoegdheid, vond de voorzitter van de codificatie commissie en ontwerper van de Wet AB mr. C.J. Scholten van Oud-Haarlem, gezien de ‘tegenwoordige gesteldheid van vele inlandsche christenen in Indië’.¹⁵

Reeds kort na de invoering van de Wet AB (St. 1847 no. 23) werd de bovengenoemde gelijkstelling van Inlandse christenen met Europeanen geheel ontkracht doordat bij Art. 3 der Overgangsbepalingen (St. 1848 no. 10) werd bepaald dat Inlandse christenen over geheel Nederlands-Indië ten aanzien van de gehele rechtsbedeling in dezelfde rechtstoestand bleven als de niet-christelijke Inlanders.¹⁶

14. Sudargo Gautama en Robert N. Hornick, *An introduction to Indonesian law: unity in diversity*, 1972:16-7. Art. 109 RR 1906 3de alinea in werking getreden in 1920, bood de mogelijkheid van ‘oplossing’ aan de inheemse bevolking van personen die tot een andere bevolkingsgroep behoorden dan de Inlanders. Zie ook met betrekking tot Art. 109 RR ook C.T. Bertling, ‘Onopgeloste oplossing’, *Koloniale Studiën* 1926, I:20-8.

15. Zie NvT bij Art. 9 Ontwerpwet AB, later Art. 10 Wet AB, die daarover zegt: ‘Een ieder, met de tegenwoordige gesteldheid van veel inlandsche christenen in Indië bekend zal de bevoegdheid in dit artikel omtrent de christenen aan de Gouverneur-Generaal overgelaten, moeten billijken’, in Archief Scholten/inv.38.

16. Art. 3 Bepalingen omtrent de invoering van – en den overgang tot de nieuwe wetgeving (St. 1848 no. 10): ‘Naar aanleiding van artikel 10 der algemeene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië, wordt bij dezen vastgesteld dat, tot dat dienaangaande nader zal zijn voorzien, de tot de inlandsche bevolking behorende Christenen over geheel Nederlandsch-Indië, met opzigt tot het burgerlijk- en handelsrecht, alsmede tot de strafwetgeving en de regtsbedeeling in het algemeen, geheel en al zullen blijven in hunnen tegenwoordige regtstoestand, en zulks met dien gevolge, dat, voorzover zij thans met inlanders zijn gelijk-

In het Regeringsreglement van 1854 werd Art. 7 Wet AB in een gewijzigde redactie in de tweede alinea van Art. 109¹⁷ opgenomen. De expliciete gelijkstelling van de Inlandse christenen met Europeanen zoals in Art. 7 Wet AB was verdwenen. Art. 3 Overgangsbepalingen daarentegen had een definitieve plaats gevonden in de vierde alinea van Art. 109 RR, waarin werd bepaald dat Inlandse christenen over de hele linie, ondanks hun godsdienst, gelijk bleven staan met Inlandse niet-christenen. Zij bleven volgens die alinea onder het gezag van hun eigen hoofden en bleven onderworpen ‘met opzigt tot regten, lasten en verplichtingen, aan dezelfde algemeene, gewestelijke en gemeentelijke verordeningen en instellingen, als de inlanders die het Christendom niet belijden’. Ondanks de overgang tot het christelijk geloof werden de Inlandse christenen aldus teruggebracht in hun oude staat.

Bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer der Staten Generaal over het Regeringsreglement van 1854 bleek dat de voorstanders van het behoud van het godsdienstcriterium – een minderheid – het onderspit hadden moeten delven. Een meerderheid der kamerleden achtte de gelijkstelling van Inlandse christenen met Europeanen ‘zeer bedenkelijk’.¹⁸ Men vreesde voor de ‘verkeerde gevolgen’ die daaruit zouden voortvloeien. Het was reeds lang erkend ‘dat het een noodlottig denkbeeld van onze voorouders geweest is, dat zij, om de verspreiding van het Christendom op de Molukken te bevorderen, aan de Inlanders, welke de nieuwe leer omhelsden, voorregten toegekend hebben’. Deze Inlandse christenen zouden hierdoor uit hun natuurlijke element zijn gerukt en in de aanname van het christendom een vrijbrief hebben gezien voor de verzaking van hun maatschappelijke plichten.¹⁹

Wat de situatie op Java betrof, voorzag men – uit staatkundig oogpunt – ‘verkeerde gevolgen’ wanneer groepen Inlandse christenen als gevolg van hun gelijkstelling met Europeanen vrijgesteld zouden moeten worden van herendiensten en andere verplichtingen, die uitsluitend op de inheemse bevolking rustten. Men moest toen teruggedacht hebben aan hetgeen enkele jaren tevoren, in 1849, was voorgevallen. Naast de concentratie Inlandse christenen te Depok en Toegoe in West-Java waren er in Oost-Java bij Soerabaia twee christengemeenten bijgekomen, te Ngoro en op het land Sidokare. Een aantal van de Inlandse christenen te Ngoro had op grond van hun gelijkstelling met Europeanen, verleend vanwege hun christen-zijn, geweigerd herendiensten te verrichten. Zij kwamen echter op hun weigering terug toen hen onder het oog werd gebracht dat zij, als met Europeanen gelijkgesteld, dan hun sawahs zouden moeten opgeven.²⁰ Een andere reden om Inlandse christenen niet met Europeanen gelijk te stellen zou zijn dat deze Inlandse christenen in dezelfde maatschappelijke toestand waren gebleven als voor hun overgang tot de christelijke godsdienst. Buiten de godsdienst beschouwden zij zichzelf als op dezelfde lijn te staan met hun overige landgenoten. Tenslotte werden er problemen voorzien op het bestuurlijke vlak. Wanneer de bevolking van een heel dorp tot het christendom zou overgaan en als gevolg daarvan met Europeanen zou worden gelijkgesteld, dan zou zij geen Inlandse gemeente meer vormen. Zij zouden op een

gesteld, alle de in de nieuwe wetgeving omtrent deze laatsten gemaakte bepalingen ook op hen zullen toepasselijk zijn.’

17. Art. 109 RR 2de alinea: ‘Met Europeanen worden gelijkgesteld alle christenen en alle personen, niet vallende in de termen der volgende zinsnede’.

18. Een minderheid was vóór de gelijkstelling omdat men daarin een middel zag om het christendom te verspreiden en daarmee ook de ware beschaving te bevorderen; L.W.C. Keuchenius, *Handelingen der Regeering en der Staten Generaal betreffende het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, Deel II: Memoriën en Verslagen*, 1857; Voorlopig Verslag der commissie van rapporteurs bij het 1ste ontwerp van Wet tot vaststelling van een Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië: 151.

19. Margadant 1897, III:267-72.

20. Prins 1933, II:652-88.

andere wijze moeten worden bestuurd en moeten worden onderworpen aan de inrichting van een Burgerlijke Stand en dergelijke.²¹

Uit deze korte periode van de wetsgeschiedenis bleek hoe snel reeds na de codificatie het godsdienstcriterium als zelfstandig gelijkstellingscriterium zijn kracht had verloren. De maatschappelijke kloof tussen de Europese en inheemse bevolkingsgroep en de arbeidsverplichtingen die aan de inheemse bevolking waren opgelegd, wogen zwaarder dan de band van het gemeenschappelijke geloof. Dat er met twee maten werd gemeten voor wat betreft de godsdienstbeleving van de Inlandse christenen en hoe weinig serieus deze werd genomen bleek onder andere hieruit dat voor hen, behalve op plaatsen waar zij in de meerderheid waren, de christelijke rust- en feestdagen zoals de dag des Heeren en het kerst- en het paasfeest, gewone werkdagen waren. Evenals de niet-christelijke leden van de inheemse bevolking waren zij verplicht tot het verrichten van heren- en cultuurdiensten op die dagen, waren zij vrij op de feesten van de geboorte van Mohammed en aan het einde van de Mohammedaanse vastentijd, en moesten zij deelnemen aan de bewaking en het onderhoud van moskeeën en graven van Mohammedaanse heiligen.²²

2.2 **Mohammedaanse Chinezen**

Het criterium van het christelijk geloof gold als gelijkstellingscriterium. Door het belijden van of het overgaan tot het Mohammedaanse geloof behoorde men tot de groep der met Inlanders gelijkgestelden, maar het geloof op zichzelf bood geen grond voor overgang tot de groep der Inlanders. Chinezen die op grond van hun landaard met Inlanders waren gelijkgesteld en op grond van hun overgang tot het Mohammedaanse geloof aangemerkt wilden worden als Inlanders en op wilden gaan in de inheemse bevolking, konden – en volgens Prins terecht – rekenen op grote argwaan. Voor die wens werden verschillende motieven genoemd. Chinezen zouden door hun overgang tot het Mohammedaanse geloof willen ontsnappen aan de zwaardere lasten²³ en de beperkende bepalingen die hen als met de Inlanders gelijkgestelden waren opgelegd. Echter, om als Inlander te kunnen worden aangemerkt, moesten zij behalve de Mohammedaanse godsdienst ook de uiterlijke kenmerken van de gewenste landaard hebben aangenomen, te weten het dragen van de voor die andere landaard kenmerkende kleding en haardracht. Dit was overigens niet zo eenvoudig, aangezien aan de scheiding tussen de verschillende bevolkingsgroepen streng de hand werd gehouden.

In 1859 besliste de gouverneur-generaal dat een groep personen, waaronder tien Chinezen²⁴ die tot de Mohammedaanse godsdienst waren overgegaan, onderworpen bleven aan de voor hun landaard uitgevaardigde bepalingen en verordeningen. Zij konden echter niet verplicht worden de 'nationale

21. Keuchenius 1857:448-9.

22. Uit het artikel 'Tegenweer' van O.J.H. van Limburg Stirum, waarin deze een artikel van L.W.C. van den Berg aanhaalde, verschenen in het Rotterdams dagblad *De Nederlander* van 26 april 1899 no. 1707 in V.02.06.1899-2/inv.5387.

23. Zo voerde een Mohammedaanse Chinees te Amboina in 1886 aan dat hij, de staat van Inlander voerende, vrijgesteld zou moeten worden of vermindering zou moeten krijgen van de belasting, die geheven werd aan Vreemde Oosterlingen. Het verzoek werd afgewezen omdat er te veel aanwijzingen waren van zijn Chinees-zijn. Hij was de zoon van een ex-luitenant der Chinezen en droeg oorspronkelijk zijn Chinese naam; G.B. 07.03.1886, Bijblad 4260.

24. De overige vier waren drie christenmeisjes die met Madoerezen waren getrouwd en één Bengalees.

klederdracht' te behouden. Indien zij zich hadden afgescheiden van hun landaard door de uiterlijke kenmerken van de aangenomen landaard te hebben overgenomen, dan konden zij worden aangemerkt tot die nieuwe landaard te behoren, indien 'geen redenen van openbare orde het tegendeel vorderen' en was gebleken dat die overgang niet diende om de bepalingen omtrent vestiging in de binnenlanden te ontduiken.²⁵

In 1881 wees de directeur van Justitie de hoofden van gewestelijk bestuur er nog op dat verandering van godsdienst geen verandering van klederdracht²⁶ wettigde en dat belet moest worden dat Chinezen, door overgang tot de Mohammedaanse godsdienst, zich ongemerkt met de inheemse bevolking konden vermengen. Tevens bond hij hen op het hart het verbod om zich te kleden 'in andere klederdragt dan in die van den landaard waartoe men behoort' strikt te handhaven. Het dragen van niet tot de landaard behorende kleding moest als een vermomming worden aangemerkt, tenzij het onvermijdelijk was, zoals bijvoorbeeld in een betrekking of bij gekostumeerde optochten. In het algemeen, ging de circulaire verder, werd de handhaving van dit verbod belangrijk geacht vanwege de verschillen in rechten en verplichtingen waaraan de verschillende bevolkingsgroepen onderworpen waren en vanwege de instandhouding van de openbare orde. Ten aanzien van Chinezen werd gevreesd dat zij, als Inlanders vermomd, de bepalingen omtrent de reispassen zouden ontduiken.²⁷

Bij besluit van 7 maart 1886 (Bijblad 4260) werd nogmaals door de Indische regering uitgemaakt dat Vreemde Oosterlingen, over wie geen twijfel bestond dat zij door hun afkomst tot die categorie van ingezetenen behoorden, die staat niet verloren, ook al voerden zij de staat van Inlander en beleden zij het Mohammedaanse geloof.²⁸

Overgang tot de staat van Inlander bleek in beginsel alleen te worden toegestaan wanneer de handhaving van de openbare orde zich daar niet tegen verzette of als zodanige overgang niet tot doel had de bepalingen omtrent de vestiging in de binnenlanden te ontduiken. Het gouvernement trachtte aldus de bevolkingsgroepen zoveel mogelijk gescheiden te houden door vermenging zoveel mogelijk te voorkomen. Het geloofscriterium mocht de handhaving van het passen- en wijkensstelsel en van de kledingvoorschriften niet belemmeren. Het illustreert de zwakheid van het geloofscriterium, omdat het opzij kon worden gezet zodra het het gouvernementbeleid dreigde te doorkruisen.

2.3 De christen-Chinezen²⁹

De spanning tussen landaard- en geloofscriterium uitte zich in een zigzagkoers wanneer het gouvernement moest vaststellen of Chinezen, die tot het christendom waren overgegaan, vanwege het geloofscriterium gerekend moesten worden tot de met Europeanen gelijkgestelden of vanwege het landaardcriterium gelijkgesteld bleven met de Inlanders. Het aantal christen-Chinezen zou niet groot zijn. Volgens Prins waren er in 1855 nog geen 150 christen-Chinezen.³⁰ In 1867 werd aan de gouverneur-generaal gemeld dat het aantal christen-

25. G.B. 05.10.1859/inv.7268.

26. Met klederdracht wordt bedoeld de wijze waarop een bepaalde bevolkingsgroep zich placht te kleden.

27. Bijblad 3707 bevatte de circulaire DJ-HGB 01.09.1881 en circulaire PG bij het HGH Sibenius Trip-HGB 07.11.1881. Zie voor dit reeds langer bestaande verbod ook St. 1872 nos. 110 en 111.

28. Zie ook KV 1887:48 over 1886.

29. In de literatuur en in de archiefstukken werd afwisselend gesproken van christen-Chinezen en van Chinese christenen.

30. Prins 1933, II:667.

Chinezen in de hiernavolgende residenties bedroeg: Batavia 5, Semarang 116, Soerabaia 9 en Banka (Sumatra's Oostkust) 404.³¹

Tussen 1856 en 1869 bleken gouvernement en rechterlijke macht meerdere malen met elkaar en ook onderling van inzicht te verschillen over de beantwoording van de vraag of Chinese christenen op grond van hun geloof konden worden beschouwd gelijkgesteld te zijn met Europeanen en op die grond toegang hadden tot bepaalde voorzieningen. In 1856 besliste de Raad van Justitie te Batavia dat Chinese christenen werden beschouwd gelijkgesteld te zijn met Europeanen. De ambtenaar van de Burgerlijke Stand was door deze beslissing gehouden de aangifte van het huwelijk van een christen-Chinese man en een christen-Chinese vrouw aan te nemen en al het nodige te doen om te kunnen overgaan tot voltrekking van het huwelijk.³²

Rekestranten de Chinees Jo Ietseng en de Chinese vrouw Ie Pengnio, waren niet alleen christenen, maar hadden zich bij notariële akte ook onderworpen aan de gehele Europese wetgeving aangaande het burgerlijk- en handelsrecht. Hen werd echter door de ambtenaar van de Burgerlijke Stand aanneming van de aangifte, en daarmee ook de aankondiging en voltrekking van hun voorgenomen huwelijk geweigerd. De registers van de Burgerlijke Stand, aldus de ambtenaar, waren slechts bestemd voor Europeanen en de met hen gelijkgestelden, en het Chinese paar behoorde daar niet toe. Zonder de voltrekking van hun huwelijk door de ambtenaar van de Burgerlijke Stand zou hun wens om hun huwelijk kerkelijk te doen inzegenen, niet plaats kunnen vinden.

Voor zijn advies aan de Raad van Justitie redeneerde de officier van Justitie als volgt:

- met Europeanen zijn bij de wet gelijkgesteld onder andere alle christenen, daaronder begrepen zij die tot de Inlandse bevolking behoren;
- de uitzonderingen op die gelijkstelling bij Art. 10 Wet AB en Art. 3 Inv. raakt enkel en alleen Inlanders, niet ook de met hen gelijkgestelden;
- bijgevolg is elke andere niet-Inlander, die christen wordt, daartoe een met een Europeaan gelijkgestelde.

Enkele jaren later, in 1859 en daarna bevestigd in 1860, nam gouverneur-generaal C.F. Pahud³³ een tegengesteld standpunt in. In afwijking van de beschikking van de Raad van Justitie in 1856 besliste Pahud dat 'verandering van godsdienst niets verandert aan de landaard en dus een Chinees die de Christenleer belijdt in de regel van Regeringswege niet anders dan als Chinees kan beschouwd en behandeld worden'.³⁴ Het landaardcriterium prevaleerde boven het godsdienstcriterium.

Pahud's opvolger, mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele,³⁵ was in 1865 een andere mening toegedaan. Bij besluit van 29 april 1865 no. 22 stelde hij als beginsel vast 'dat Chineezzen, die de Christelijke godsdienst belijden, volgens het bepaalde bij Art. 109 RR met Europeanen behoren te worden gelijkgesteld'.³⁶

31. GG P. Mijer-MvK N. Trakranen 12.01.1867-26/8 in V.22.10.1867-8/inv.1982.

32. Beschikking RvJ Batavia 05.12.1856 op een rekest van 26.11.1856 na advies vd OvJ 28.11.1856 in V.19.09.1872-62/inv.2526.

33. C.F. Pahud was gouverneur-generaal van 1856-1861.

34. G.B. 05.10.1859-17/inv.7268 en G.B. 21.08.1860-43/inv.7289.

35. Mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele was gouverneur-generaal van 1861-1866.

36. G.B.29.04.1865-22/inv.7390, Bijblad 1703.

De gouverneur-generaal nam zijn besluit naar aanleiding van de rechtsvraag of de Chinees Johannes Hes, te Shanghai geboren uit Chinese ouders, maar vanaf zijn dertiende tot negentiende jaar in Nederland opgevoed en aldaar tot het christendom overgegaan, behoorde tot de met Europeanen gelijkgestelde personen. Het antwoord luidde bevestigend. Als met Europeanen gelijkgestelde kon Johannes Hes daarop in Nederlands-Indië worden toegelaten op de voet van de toelatingsbepalingen voor Europeanen bij St. 1861 no. 40.

Het gouvernement grondde dit besluit op de toepassing van het godsdienstcriterium in de tweede alinea van Art. 109 RR, waarbij met Europeanen werden gelijkgesteld 'alle Christenen'. Voor de onomwonden toepassing van het godsdienstcriterium verwees de landvoogd naar het standpunt van de regering bij de behandeling van het regeringsreglement, waarbij de bezwaren tegen dit beginsel in het voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs niet door de regering werden gedeeld. Het desbetreffende artikel werd daarop aangenomen, zoals het door de regering was ontworpen, zodat aan de bedoeling van de regering niet getwijfeld kon worden.³⁷

Drie jaar later, in 1868, werd onder de daaropvolgende gouverneur-generaal mr. P. Mijer, op deze beslissing teruggekomen en werd bepaald dat 'Christen-Chineezten ten gevolge van hun godsdienst niet verder met Europeanen kunnen worden gelijkgesteld, dan Christenen behorende tot de Inheemsche bevolking'.³⁸

Aan dit besluit ging het volgende vooraf. In 1866 voldeed de subcommissie van onderwijs aan een verzoek van een Europeaan om enige aan zijn zorgen toevertrouwde Chinese christenkinderen toe te laten op de gouvernementsscholen te Semarang. Het besluit van de subcommissie was gegrond op het gouvernementbesluit van 29 april 1865 no. 22 (Bijblad 1703), waarbij christen-Chinezen met Europeanen werden gelijkgesteld.

Het was regel dat alleen kinderen van Europeanen en de met hen gelijkgestelden gratis en zonder voorwaarden toegang hadden tot de gouvernementsscholen. Het gratis toelaten van kinderen van christen-Chinezen als gelijkgestelden met Europeanen stond echter op gespannen voet met het besluit van 5 april 1865 no. 40, waarin een aantal richtlijnen was gegeven voor de toelating van kinderen uit de inheemse bevolking en van Vreemde Oosterlingen. Aan Inlandse kinderen, werd de mogelijkheid geboden van niet-gratis onderwijs op de gouvernementsscholen, zo stond in die richtlijnen, indien de ouders dat verlangden en zij geacht konden worden niet tot de behoeftige klasse te behoren. Voor kinderen van Vreemde Oosterlingen was niet-toelating regel en toelating afhankelijk van zeer bijzondere omstandigheden, die bij het toelatingsverzoek moesten worden gemotiveerd.

De gunstigere positie van de kinderen van christen-Chinezen ten opzichte van de kinderen uit de inheemse bovenlaag met betrekking tot de toelating op de gouvernementsscholen maakte een heroverweging van het beginsel bij G.B. 29 april 1865 no. 22 (Bijblad 1703) gewenst. De Raad van Indië meende dat er geen termen aanwezig waren voor de gratis toelating van Chinese christenkinderen. Het zou immers een gunstiger behandeling betekenen van kinderen van Vreemde Oosterlingen in vergelijking tot kinderen uit de inheemse

37. Bij de behandeling van Art. 109 RR van 1854 was de Kamer van oordeel dat het godsdienstcriterium niet nodig was en dat 'door het blootelijk noemen van den landaard, het doel der gelijkstellingen even goed te bereiken zou zijn'. De regering wilde echter naast het landaardcriterium het godsdienstcriterium behouden; Margadant 1897, III:281.

38. G.B. 21.04.1868-26, Bijblad 4257.

bevolking. Zolang men aanspraken van christen-Chinezen bleef toetsen aan het beginsel van hun gelijkstelling met Europeanen conform het besluit van 1865, zou afwijzing van dergelijke aanspraken een probleem blijven. De procureur-generaal bij het Hooggerechtshof, mr. T.H. der Kinderen, stelde voor om het zijns inziens juiste beginsel aan te nemen 'dat onder de benaming 'inlandsche Christenen' ook zouden moeten worden verstaan alle Arabieren, Mooren en Chinezen die het Christendom belijden'. Hierover zou met het opperbeestuur moeten worden overlegd. Met dat beginsel zou de toegang tot de gouvernementsscholen voor Chinese christenkinderen geblokkeerd worden.³⁹ De enige in het gezelschap van adviseurs die een andere mening liet horen was het lid van de Raad van Indië O. van Rees. Hij was niet alleen van mening dat aan het beginsel zoals het was vastgelegd in het besluit van 29 april 1865 no. 22 moest worden vastgehouden op grond van de, naar zijn mening overtuigende (maar met die van de huidige procureur-generaal strijdige) redenering van de vorige procureur-generaal in zijn brief van 21 februari 1865 no. 237-66. Hij ging nog een stap verder door voor te stellen uit het oogpunt van billijkheid de openstelling van de gouvernement's lagere scholen uit te breiden tot kinderen van elke landaard, onverschillig welke godsdienst door hun ouders beleden werd.⁴⁰

De toenmalige minister van Koloniën N. Trakranen voelde weinig voor een authentieke interpretatie van de wetgever. Daar was te weinig aanleiding voor en het lag, vond hij, meer voor de hand dat de Indische regering zelf, en daar was zij volkomen toe bevoegd, terugkwam van het besluit van 29 april 1865 no. 22 (Bijblad 1703) en bij een nieuw besluit een nieuw beginsel zou uitvaardigen, waarbij Chinese christenen werden gelijkgesteld met Inlandse christenen.⁴¹ Bij besluit van 21 april 1868 no. 26 werd het beginsel bij besluit van 29 april 1865 no. 22 verlaten en werd bepaald 'dat Christen-Chineezers ten gevolge van hun godsdienst niet verder met Europeanen kunnen worden gelijkgesteld, dan Christenen, behorende tot de inheemsche bevolking'.

Reeds spoedig werd het nieuwe beginsel aangetast toen het Hooggerechtshof in zijn uitspraak van 13 maart 1869 een tegengesteld standpunt innam en een Chinese christenvrouw op grond van haar geloof gelijkstelde met Europeanen.

Het Hooggerechtshof besliste in zijn arrest van 15 maart 1869 dat christen-Chinezen krachtens de 2de zinsnede van Art. 109 RR gelijkgesteld waren met Europeanen. De gelijkstelling van Chinese christenen met Europeanen betekende voor de beklagde dat op haar het wetboek van strafrecht voor Europeanen van toepassing was, en als gevolg daarvan de straffen voor Europeanen. Als met Inlanders gelijkgestelde werd haar door de Raad van Justitie te Batavia voor oplichting de straf opgelegd van vijf jaar dwangarbeid buiten de ketting en een geldboete van vijfduizend gulden. Het Hooggerechtshof veroordeelde haar als met Europeanen gelijkgestelde voor misbruik van vrouwen tot een gevangenisstraf van drie jaar.⁴²

Hierop drong gouverneur-generaal P. Mijer opnieuw aan op een authentieke interpretatie, thans echter bij de nieuwe minister van Koloniën, E. de Waal. Mijer vond dat er een einde

39. RvNI-GG 21.09.1866-3, PG bij het HGH-GG 09.11.1866-1823/537, GG-MvK 12.01.1867-26/8, alle in V.22.10.1867-8/inv.1892.

40. Advies raadslid O. van Rees bij advies RvNI-GG 07.12.1866-22 in V.22.10.1867-8/inv.1982.

41. MvK-GG 22.10.1867-8/1297 in V.22.10.1867-8/inv.1982.

42. Arrest HGH 15.03.1869 in *Indisch Weekblad van het Regt* 304, vonnis RvJ Batavia 17.10.1868 in *Indisch Weekblad van het Regt* 285.

moest komen aan de heersende twijfel, die het gevolg was van het feit dat Art. 109 RR aanleiding gaf tot twee geheel tegenstrijdige opvattingen, waarin regering en rechterlijke macht tegenover elkaar stonden. Daarnaast vreesde hij dat oosterse vreemdelingen de weg der kerstening zouden kiezen om zich 'aan de uitsluitend voor de Europeaan vigerende wetten te onderwerpen'. Op die manier, meende de landvoogd, zou elke oosterse vreemdeling alleen door over te gaan tot het christendom het in zijn macht hebben van staat te veranderen. Mocht het nodig en wenselijk worden geacht de voor de Europeanen geldende wetten op de oosterse vreemdelingen toe te passen, dan zou niet hun godsdienst daartoe het uitsluitende motief moeten zijn, maar zouden ook andere gronden aan het algemeen maatschappelijk belang ontleend, daartoe moeten leiden.⁴³

De minister koos er echter voor af te wachten, in de hoop dat de leer van het Hoogge-rechtshof zich zou wijzigen. Het laatste was immers niet onmogelijk gezien de wisselingen in dat rechtscollege.⁴⁴ Afwijkend van het Hooggerechtshof kwam de Raad van Justitie te Batavia op 25 mei 1870 met een afwijzende beschikking op een rekest om een Chinees christenkind te beschouwen als behorende tot de categorie van de met Europeanen gelijk-gestelde personen.⁴⁵

Het betrof een verzoek om inschrijving in de registers van de Europese Burgerlijke Stand van een kind, geboren uit Chinese ouders, van wie de vader later tot de christelijke godsdienst was over-gegaan. Het kind kreeg bij de doop de gewijzigde Europese naam van zijn vader. De Raad van Justitie besliste dat een dergelijk kind, als geboren uit Chineesche ouders, volgens de derde alinea van Art. 109 RR behoorde tot de met Inlanders gelijkgestelde personen, en zulks onder andere op de overwegingen dat 'al het bepaalde ten aanzien van Inlandsche christenen evenzeer van toepas-sing is op de met Inlandsche christenen gelijkgestelde Chineesche christenen, dat derhalve ook met Inlandsche christenen gelijkgestelde christenen van andere landaard, zoolang daarin niet anders is voorzien, met opzicht tot hunne rechten, lasten en verplichtingen aan dezelfde verordeningen on-derworpen blijven als Inlanders die het christendom niet belijden en mitsdien een Chineesch chris-tenkind met betrekking tot zijnen burgerlijken staat alsnog geacht moet worden te behooren tot de personen die met Inlanders gelijkgesteld zijn'.⁴⁶

Met deze uitspraak stond de rechterlijke macht weer op dezelfde lijn als de regering. Vanaf 1870 werden Chinese christenen beschouwd gelijkgesteld te zijn met Inlandse christenen en Inlanders die geen christen waren. Het godsdienstcriterium legde het uiteindelijk af tegen het landaardcriterium.

3. DE ONTWIKKELING VAN EEN NIEUW GELIJKSTELLINGSCRITERIUM (1870-1894)

Tot 1870 was de individuele gelijkstelling van christen-Chinezen met Europeanen afhanke-lijk van de beantwoording van de rechtsvraag of het godsdienstcriterium hiervoor doorslag-gevend was of dat het landaardcriterium prevaleerde. De bedoeling van de gestelde vragen

43. GG-MvK 10.06.1869-541/6 in V.22.09.1869-20/inv.2256.

44. MvK-GG 22.09.1869-20/1304 in V.22.09.1869-20/inv.2256.

45. Beschikking RvJ Batavia 25.05.1870 op een rekest van 31.01.1870 in V.19.09.1872-62/inv.2526.

46. Indisch Weekblad van het Regt 372, zie ook KV 1871:283.

was om vast te stellen of op grond van hun (christelijk) geloof voor de desbetreffende persoon of personen in het desbetreffende geval de voor Europeanen geldende bepalingen (toelating, strafrechtspraak) toepasselijk waren of dat zij toegang hadden tot bepaalde voorzieningen die alleen voor Europeanen (Burgerlijke Stand, onderwijs) open stonden. De beantwoording was afhankelijk van de interpretatie die het gouvernement of de rechterlijke macht gaf aan Art. 109 RR van 1854 lid 2 jo lid 4.

Vanaf 1870 kreeg de individuele gelijkstelling een ander karakter. Door gelijkstelling met Europeanen wilde men in dezelfde rechtstoestand komen als Europeanen, waardoor ook toegang zou worden verkregen tot voorzieningen die alleen open stonden voor Europeanen en de met hen gelijkgestelden. Voor deze gelijkstelling werd een beroep gedaan op de bevoegdheid van de gouverneur-generaal krachtens de slotalinea van Art. 109 RR. Die slotalinea gaf de landvoogd de bevoegdheid om, in overeenstemming met de Raad van Indië, uitzonderingen te maken op de toepassing van de in dat artikel gestelde regels. Uitzonderingen maken op die regels, die de verdeling van de bevolking op grond van landaard en geloof en de daaruit volgende rechtstoestand betroffen, betekende dat hij bevoegd was om de rechtstoestand te wijzigen.

Vanaf 1870 werd van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door enkele Inlanders en meerdere afstammelingen van Europeanen. Zij richtten verzoekschriften tot het gouvernement voor gelijkstelling met Europeanen. De eerste Chinees verkreeg op deze wijze gelijkstelling in 1886.

Tussen 1870 en 1886 groeide de individuele gelijkstelling uit tot een instituut. Bij het gouvernement groeide de behoefte om criteria te formuleren om de individuele gelijkstelling met Europeanen in de door haar gewenste banen te leiden. De wettelijke grondslag voor gelijkstelling was Art. 109 RR. Behalve het landaard- en het geloofscriterium bepaalde de slotalinea van dat artikel dat de gouverneur-generaal, in overeenstemming met de Raad van Indië, bevoegd was om uitzonderingen te maken

3.1 **De bevoegdheid van de landvoogd krachtens de slotalinea van Art. 109 RR**

In 1871 werd de eerste gelijkstelling met Europeanen verleend aan de Inlandse christenonderwijzer Willem Iskander. Iskander was op zijn zeventiende naar Nederland vertrokken, had daar vier jaar een opleiding genoten, gedurende welke hij door geloofsbelijdenis en doop tot het christendom was overgegaan. Een jaar later volgde de gelijkstelling van Lambertus Mangindaan, eveneens een christen-onderwijzer.⁴⁷ Beiden waren afkomstig uit de Buitenbezittingen, waar de grootste concentratie christenen was.⁴⁸

Iskander diende twee verzoeken in tot gelijkstelling met Europeanen. Het eerste verzoek dat dateerde van 1866 grondde hij op Bijblad 1703 (het reeds eerder genoemde gouvernementsbesluit van 29 april 1865 no. 22), waarin het beginsel was vastgelegd dat godsdienst het criterium was voor gelijkstelling met Europeanen. Hij was bereid, schreef hij, om zich te onderwerpen aan de bestaande of nog in te voeren wetten en bepalingen die op de met Europeanen gelijkgestelde personen toepasselijk waren. Hij wilde als hoofdonderwijzer

47. Willem Iskander werd met Europeanen gelijkgesteld bij St. 1871 no. 182, Lambertus Mangindaan bij St. 1872 no. 176.

48. Iskander was afkomstig van Tapanoeli (Sumatra's westkust).

aan de Kweekschool voor inlandse onderwijzers in de residentie Tapanoeli, net als zijn collegae Europese onderwijzers, deelnemen aan het Weduwen- en Wezenfonds en het pensioenfonds voor burgerlijk ambtenaren.⁴⁹

Vanaf 1864 waren ook Inlanders benoembaar tot burgerlijk ambtenaren. Tot dat jaar konden alleen Europeanen ambtenaar worden en stond deelname aan het pensioenfonds en het weduwen- en wezenfonds van burgerlijk ambtenaren in Nederlands-Indië alleen voor hen open. Om ook Inlandse ambtenaren deel te kunnen laten nemen aan het pensioenfonds zou het reglement zonder veel problemen kunnen worden aangepast. Deelname aan het weduwen- en wezenfonds bleek echter uitgesloten zolang Inlandse christenen, zoals Iskander, aan de bestaande wetten en bepalingen voor Inlanders krachtens Art. 3 Inv. en de 4de alinea van Art. 109 RR waren onderworpen, en als gevolg daarvan geen geboorte-, huwelijks- of doodsakten konden overleggen.

Toen Iskander twee jaar later nog niets had gehoord op zijn rekest herhaalde hij zijn verzoek tot gelijkstelling met Europeanen. Hij beriep zich daarbij niet meer op het belijden van het christelijk geloof en Bijblad 1703, maar op de bevoegdheid van de gouverneur-generaal krachtens de slotalinea van Art. 109 RR 'om uitzonderingen te maken op de toepassing van de in dat artikel vastgestelde regels'.⁵⁰ De Indische regering was van mening dat het beroep op Bijblad 1703 niet opging. Dat beginsel was immers bedoeld voor Chinezen die tot de christelijke godsdienst waren overgegaan. Iskander was een Inlander en door overgang tot het christelijk geloof een Inlands christen, op wie het beginsel van Bijblad 1703 niet kon worden toegepast.⁵¹

Uit de adviezen met betrekking tot Iskander's rekest kwamen verschillende opvattingen naar voren, waaruit bleek dat godsdienst (niet verrassend) niet beschouwd kon worden als een sterk criterium. Bovendien bleek in het geval van Iskander als Inlands christen de 4de alinea van Art. 109 RR⁵² een groot struikelblok te zijn voor het gouvernement. Door die alinea had het godsdienstcriterium geen enkele waarde voor de gelijkstelling. Er moest een ander criterium komen om die alinea te omzeilen, daarmee het godsdienstcriterium te neutraliseren en, in Iskanders geval, te vervangen. In het algemeen werd het accent gelegd op 'beschaving'. Men was er in het algemeen over eens dat uit de openstelling van burgerlijk ambten voor Inlanders noodzakelijkerwijs volgde dat deze burgerlijk ambtenaren, ongeacht hun godsdienst, geheel met Europeanen dienden te worden gelijkgesteld. Voorwaarde was dat zij zich aan de Europese wetgeving onderwierpen, althans voorzover nodig was om de gevolgen van de voorrechten voortvloeiend uit de gelijkstelling, te ondervinden. Uit hun benoeming tot ambtenaar bleek immers reeds het bereiken van een hogere beschaving. Het maakte dan niet meer uit welk geloof Inlandse ambtenaren hadden. Op grond van de buitengewone ontwikkeling van Iskander zou een uitzondering op de algemene regel aanbeveling verdienen.⁵³

49. Rekest W. Iskander 16.04.1866 in V.23.02.1871-43/inv.2382.

50. Rekest W. Iskander 04.03.1868 in V.23.02.1871-43/inv.2382.

51. GG P. Mijer-MvK 28.04.1870-492/9, waarin hij de gouverneur van Sumatra's westkust aanhaalt in V.23.02.1871-43/inv.2382.

52. 4de alinea Art. 109 RR: 'De Inlandsche christenen blijven onderworpen aan het gezag der Inlandsche hoofden, en met opzicht tot rechten, lasten en verplichtingen, aan dezelfde algemeene, gewestelijke en gemeentelijke verordeningen en instellingen, als de Inlanders die het christendom niet belijden.'

53. Adviezen van de gouverneur van Sumatra's Westkust 16.05.1866-2922, Directeur Financien 19.07.1866-7633, diverse adviezen RvNI-GG in V.23.02.1871-43/inv.2382.

Het lid van de Raad van Indië, F.N. Nieuwenhuyzen, vroeg zich af of men wel vast moest houden aan het criterium van godsdienst. Al bepaalde naar de letter van de wet de godsdienst de rechtstoestand, naar de geest van de wet was, naar zijn mening, een zekere mate van algemene beschaving het criterium. Godsdienst alleen was niet voldoende waarborg voor 'de geschiktheid voor de hogere rechtstoestand' waarin Europeanen en de met hen gelijkgestelden verkeerden. Het geloof als criterium nemen was 'als het ware een premie uitloven voor het belijden van een bepaalde godsdienstige meening'.⁵⁴

De minister van Koloniën verklaarde zich akkoord met de voorstellen van de landvoogd. Er kon worden volstaan worden met een aanpassing van het pensioenreglement. Wijziging van het reglement van het weduwen- en wezenfonds achtte hij voorlopig niet nodig; Iskander was nog jong en ongehuwd. De bestaande wetgeving bood voldoende voorzieningen voor de overige gevallen waarin gelijkstelling van Inlanders met Europeanen werd verlangd. Aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht konden Inlandse ambtenaren zich immers onderwerpen. Zou dat niet voldoende blijken te zijn, dan stond aan de landvoogd de gelegenheid open om 'ten behoeve van Inlanders die een Europese ontwikkeling zijn deelachtig geworden' krachtens de laatste alinea van Art. 109 RR, een uitzondering te maken. Langs die weg konden Inlanders met Europeanen worden gelijkgesteld, waardoor beperkingen in reglementen en verordeningen ten nadele van Inlanders die niet over die Europese ontwikkeling beschikten of na hun benoeming tot burgerlijk ambtenaren tot de Islam of het heidendom waren teruggekeerd, voor hen niet meer golden'.⁵⁵

Op deze laatste alinea van Art. 109 RR zou reeds een jaar later, in 1873, door afstammelingen van Europeanen voor hun gelijkstelling een beroep worden gedaan.⁵⁶ Over de inwilliging van dergelijke verzoeken ontstond verschil van mening tussen de Raad van Indië en de landvoogd mr. J. Loudon. Was de bevoegdheid van de landvoogd krachtens de slotalinea van Art. 109 RR alleen bedoeld voor de Inlandse christenen of strekte die zich ook uit over anderen zoals de afstammelingen van Europeanen?⁵⁷

Afstammelingen van Europeanen: de Inlandse kinderen

Reeds tijdens zijn bestuur (1834-1840) had gouverneur-generaal J. van den Bosch verschillende maatregelen getroffen om de talrijke christenen van gemengde bloede een plaats in de Europese maatschappij te bezorgen. Zoveel mogelijk werd getracht om deze natuurlijke kinderen van een Europese vader en Inlandse moeder die in de kampong waren opgegroeid, aan die kampong te onttrekken, over te brengen en op te nemen in de Europese maatschappij en een op Europese leest geschoeide opvoeding te geven.⁵⁸

Nadat Art. 42 Reglement Burgerlijke Stand in 1866 in werking was gesteld, kon een uit een Inlandse moeder geboren kind niet worden ingeschreven in de voor Europeanen bestemde registers,

54. Afwijkend advies raadslid F.N. Nieuwenhuyzen bij advies RvNI-GG 15.02.1867-9, in V.23.02.1871-43/inv.2381.

55. Zie de stukken in V.14.02.1871-10/inv.2380, V.23.02.1871-43/inv.2382, V.02.01.1872-84/inv.2456.

56. De verzoeken betroffen de gelijkstelling van Raymond en Roger Dezentje (beiden geboren uit een Europese vader en een Inlandse moeder) te Karang Anom-Soerakarta, het christenmeisje Wilhelmina van Felden (verzoekschrift van het bestuur van de Christelijke Ambachtsschool te Batavia), Adolffus Gossiaux, sergeant te Padang, en Ruttendjie.

57. GG-MvK 14.04.1873-517b/20, GG-MvK 20.11.1873-1650/40 in V.08.04.1874-31/inv.2671.

58. Prins 1933, II:658-61.

tenzij de Europese vader tegelijk met de aangifte het kind erkende.⁵⁹ Veel Inlandse kinderen, zoals afstammelingen van Europeanen ook werden genoemd, konden aldus het wettig bewijs van hun afstamming niet leveren, omdat zij door hun vader niet op wettige wijze waren erkend of omdat aan hun erkenning een of andere formele nietigheid kleefde. Al leefden zij feitelijk als Europeanen, omdat zij bijvoorbeeld in de familiekring waren opgenomen en opgevoed, zij waren het wettelijk niet. Zij waren wettelijk Inlanders, die als zij hun feitelijke toestand wilden wettigen, en daarmee een einde wilden maken aan de onzekerheid over hun rechtspositie, gelijkstelling met Europeanen moesten aanvragen. Tot dusver werd de rechtstoestand van afstammelingen van Europeanen immers, aldus de Raad van Indië, afgaande op de constante jurisprudentie, beoordeeld naar de staat die de persoon feitelijk in de maatschappij innam.⁶⁰

De in de Koloniale Verslagen genoemde aantallen van met Europeanen gelijkgestelde Inlanders werden voor het overgrote deel gevormd door deze Inlandse kinderen, afstammelingen van Europeanen die niet ingeschreven waren. Onder deze gelijkgestelde Inlanders waren ook Ambonse burgers of afstammelingen van Europeanen in de Molukken.⁶¹

Er werd overleg gepleegd met minister van Koloniën I.D. Fransen van de Putte, waarbij op de volgende twee vragen een antwoord moest worden gevonden. De eerste vraag betrof de strekking van de slotalinea van Art. 109 RR,⁶² de tweede vraag de grenzen waarbinnen de gouverneur-generaal zijn bevoegdheid kon uitoefenen.

Over de eerste vraag was de Raad van Indië van mening dat het destijds de bedoeling was dat de gouverneur-generaal de aan hem toegekende bevoegdheid om uitzonderingen te maken op het bepaalde bij Art. 109 RR slechts zou aanwenden voor een bepaalde groep of klasse van ingezetenen, te weten de Inlandse christenen. Het had nooit in de bedoeling gelegen om ten gunste van individuele personen uitzonderingen te maken op de staatrechtelijke onderscheidingen tussen Europeanen en Inlanders.⁶³ Inwilliging van dergelijke verzoeken vond de Raad om staatkundige redenen niet raadzaam, omdat personen die eigenlijk niet twijfelden aan hun staat van Europeaan, hierdoor zouden beseffen dat zij eigenlijk Inlanders waren. Het zou een schok teweeg brengen in de Indische maatschappij, waardoor de staat van veel anderen op losse schroeven zou worden gezet. Die schok zou zeker gevolgd worden door veel andere verzoeken. Om nog niet te spreken van de honderden Inlandse christenen in de Minahassa en Ambon, die zoals bekend was, gelijkstelling wensten en individueel tot een verzoek daartoe zouden overgaan.⁶⁴

De landvoogd deelde de vrees van de Raad niet. Hij meende dat de regering steeds bereid moest zijn aan maatschappelijke toestanden en verhoudingen van zuiver feitelijke aard een

59. G.B.31.12.1866-34 (St. 1867 no. 3) in V.05.03.1867-3/inv.1881.

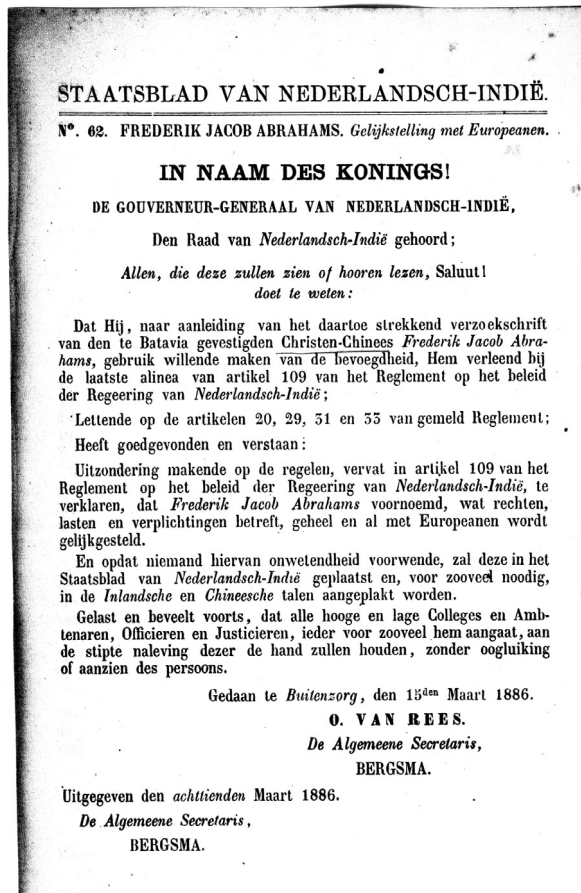
60. RvNI-GG 29.02.1873-IIa in V.08.04.1874-31/inv.2671. De Raad schreef dat de staat van een persoon, afstammende van een rechtens onbekende vader, niet werd afgemeten naar de inschrijving van zijn geboorte-akte in de registers van de Burgerlijke Stand of door erkenning door een Europese vader, maar naar de staat die hij feitelijk steeds in de maatschappij bezeten had. Kinderen van een Inlandse moeder en een rechtens onbekende vader, die in de gestichten van liefdadigheid waren opgenomen, werden altijd beschouwd als te behoren tot de Europese bevolking. Ook het Hooggerechtshof besliste dat voor het bewijs van de landaard in het publieke recht de uiterlijke staat besliste; Prins (1933, II:666) verwijst naar de arresten HGH 28.10.1879 en 17.08.1887.

61. Staatscie 1892-MvK 12.04.1897-53 in V.10.06.1897-24/inv.5169.

62. Slotalinea Art. 109 RR: 'De Gouverneur-Generaal kan, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, uitzonderingen maken op de toepassing der in dit artikel gestelde regels.'

63. Zie ook Keuchenius 1857:148, 537, 538; Margadant 1897, III:288-90.

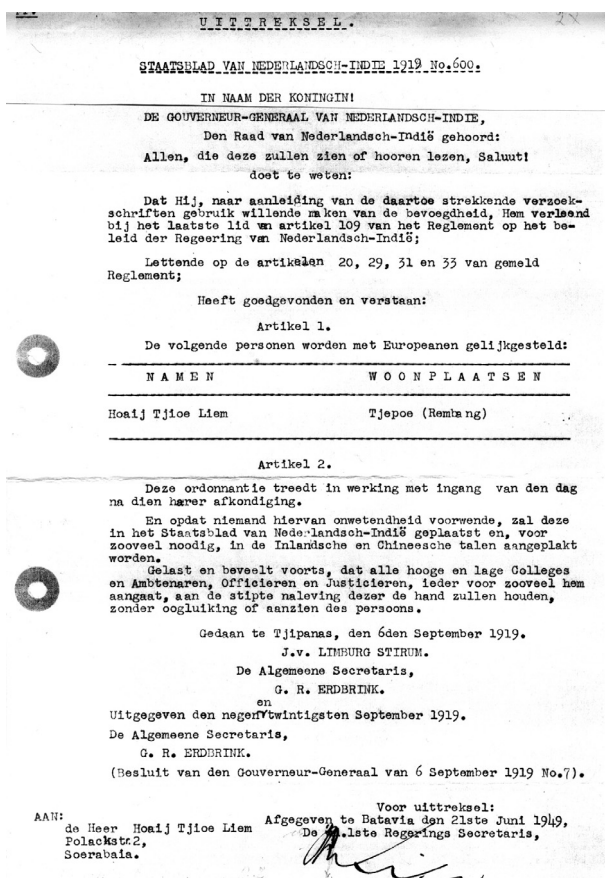
64. RvNI-GG 28.02.1873-IIa in V.08.04.1874-31/inv.2671.



De eerste Chinees die werd gelijkgesteld.

wettig karakter te geven. Wat juist door een verzuim van de vader op losse schroeven was komen te staan, zou op die wijze tot de gewenste mate van rechtszekerheid worden verheven. Van de beweerde bedoeling van de wetgever dat aan de gouverneur-generaal toegekende bevoegdheid alleen uitgeoefend zou mogen worden ten aanzien van een bepaalde klasse van personen en niet ten aanzien van een individueel persoon was hem niet gebleken. Hier stond, aldus Loudon, een groot humanitair beginsel op het spel en stonden geen andere wegen open. Er mocht worden voortgegaan op die weg, die overigens alleen door de Raad van Indië werd bestreden.⁶⁵ Zowel minister Fransen van de Putte als de Raad van State sloten zich bij de opvatting van de landvoogd aan. De slotalinea van Art. 109 RR, schreef de minister, verbood niet het maken van uitzonderingen ten behoeve van een individu. Men had bij de beoordeling van de aan de gouverneur-generaal gegeven bevoegdheid niet te letten op hetgeen aanleiding gaf tot het wettelijke voorschrift, maar op de letterlijke inhoud

65. GG-MvK 14.04.1873-517b/20 in V.08.04.1874-31/inv.2671.



Uittreksel uit het Staatsblad van Nederlandsch-Indië 1919 no. 600 betreffende de gelijkstelling met Europeanen van Liem Hoaïj Tjioe; ter beschikking gesteld door zijn zoon de heer Liem King In.

van de bepaling zelf. En deze was zo algemeen gesteld dat haar toepassing niet gezegd kon worden door de wet zelf aan regels te zijn gebonden.⁶⁶

De tweede vraag betrof de grenzen waarbinnen de gouverneur-generaal zijn bevoegdheid krachtens de slotalinea van Art. 109 RR kon uitoefenen. De Raad van State, die overigens niet eenstemmig zijn advies uitbracht⁶⁷ en twee Indië-kenners onder zijn leden telde, deelde in grote lijnen de inzichten van de minister en kwam tot de volgende standpunten. De bevoegdheid van de gouverneur-generaal bij de slotalinea van Art. 109 RR diende aan de ene

66. MvK-Koning 14.02.1874-44 in V.14.02.1874-44/inv.2660; RvS-MvK 16.03.1874-4 in V.28.03.1874-44/inv.2668.

67. Staatsraad Cornets de Groot was het niet eens met het advies van de RvS; hij achtte het niet in de geest van de wet. Staatsraad Swart, in 1856 PG bij het HGH van NI, stelde nog aanvullende vereisten voor; zie afzonderlijke adviezen Cornets de Groot en Swart bij advies RvS 16.03.1874-4, in V.28.03.1874-44/inv.2668. Zowel Cornets de Groot als Swart hadden grote Indische ervaring respectievelijk als Raad van Indië en als procureur-generaal.

kant eng uitgelegd te worden (voor de Inlanders) en tegelijk moest deze ruim worden opgevat voor afstammelingen van Europeanen.

Het verlenen van gelijkstelling door de gouverneur-generaal krachtens de hem in de slotalinea van Art. 109 RR toegekende bevoegdheid zou slechts moeten geschieden als een zeldzame onderscheiding voor personen die ver boven de massa der Inlandse bevolking stonden. Bij dat laatste werd gedacht aan de eerste gelijkgestelden, de onderwijzers Iskander en Mangindaan, die een bijzondere ontwikkeling hadden doorgemaakt. De inwilliging van dergelijke verzoeken, schreef de Raad van State, zou afhankelijk moeten worden gemaakt van de volkomen geschiktheid van de verzoeker voor de Europese maatschappij. Onder geschiktheid voor de Europese maatschappij verstond de Raad van State het zijn van christen, het schrijven en spreken van de Hollandse taal en het zijn opgevoed in de Europese zeden en begrippen. Aan deze vereisten zouden moeiteloos die personen kunnen voldoen die geboren waren uit een Europese vader en een Inlandse moeder, van wie de erkenning door hun vader was verzuimd of nagelaten, maar die in de christelijke godsdienst waren opgeleid en die een behoorlijke Europese opvoeding hadden genoten. Het zou niet stroken met de beginselen van goede staatkunde om in Indië het Europese element te verzwakken door de hierbovengenoemde personen rechtens uit de Europese maatschappij te weren. Bij de Inlanders en de met hen gelijkgestelden echter, en ook bij degenen onder hen die tot de christelijke godsdienst waren overgegaan, zou slechts bij uitzondering de neiging en nog minder de geschiktheid worden aangetroffen om deel uit te maken van de Europese maatschappij. Gelijkstelling van Inlanders zou dan beperkt kunnen blijven tot een zeldzame onderscheiding. Uit een staatkundig oogpunt was het echter niet wenselijk verandering te brengen in de rechtstoestand van de klasse der Inlandse christenen die in de Buitenbezittingen zoals de Molukken, de Minahassa en Timor afzonderlijke negorijen en desa's vormden.⁶⁸ Er werd aldus onderscheid gemaakt tussen de eventuele verzoekers om gelijkstelling. Voor afstammelingen van Europeanen (wettelijk Inlanders) moest de deur van gelijkstelling openstaan, voor de echte Inlanders en de met hen gelijkgestelden en voor de Inlandse christenen in de Buitenbezittingen moest die deur zoveel mogelijk gesloten blijven.

Het subjectieve en open criterium van 'volkomen geschiktheid voor de Europese maatschappij' bleek beter aan de doelstellingen te beantwoorden en zou soepeler kunnen worden toegepast dan het objectieve 'godsdienstcriterium'. Het was duidelijk dat gelijkstelling van afstammelingen van Europeanen met het eerstgenoemde criterium vergemakkelijkt kon worden en gelijkstelling van hen die dat niet waren, afhankelijk van de omstandigheden, kon worden bemoeilijkt.⁶⁹

Staatsraad Swart, alhoewel akkoord met het advies van de Raad van State, wilde de regels omtrent de toepassing van de bewuste alinea in een Koninklijk Besluit gegoten zien. Daarin zouden de vereisten voor geschiktheid voor de Europese maatschappij zoals door de Raad geformuleerd, onder voorwaarde dat de inwilliging van het verzoek niet botste met redenen van staatkundig belang of strekte tot verkorting van de rechten van derden, kunnen worden opgenomen. De minister voelde echter niets voor het uitdrukkelijk voorschrijven van

68. Advies RvS 16.03.1874-4 in V.28.03.1874-44/inv.2668.

69. Volgens Prins werd sinds 1871 de bevoegdheid van de slotalinea van Art. 109 RR, in steeds toenemende mate gehanteerd om personen die 'op de grens der Europeesche samenleving verkeerden den staat van Europeaan te bezorgen'; Prins 1933, II:667.

regels, omdat de bevoegdheid tot beoordeling, zoals omschreven in de slotalinea van Art. 109 RR, aan de gouverneur-generaal in overeenstemming met de Raad van Indië, was toegekend. De Indische regering zou in elk voorkomend geval en naar de omstandigheden haar besluit moeten nemen. Alleen in geval van conflict, zoals thans, kon het opperbestuur zijn zienswijze geven.⁷⁰

Aan de Indische regering werd te kennen gegeven dat zij zelfstandig kon en moest beslissen bij verzoeken om gelijkstelling.⁷¹ Het opperbestuur had daarin geen beslissende, maar slechts een adviserende rol. Haar, als een beginsel geformuleerd, advies in deze was dat bij verzoeken om gelijkstelling met Europeanen het hoofdcriterium moest zijn ‘de volkomen geschiktheid voor de Europese maatschappij’. Van deze geschiktheid maakte de christelijke godsdienst deel uit, maar het godsdienstcriterium was geen zelfstandig of dwingend criterium meer. Het laatste was, gezien de geschiedenis van het godsdienstcriterium, geen verrassing. Impliciet werd hiermee tevens vastgesteld dat de ruime bevoegdheid de gouverneur-generaal in staat stelde buiten de in Art. 109 RR gegeven vereisten, andere criteria te formuleren en deze naar eigen inzicht in te vullen. Het enkele jaren tevoren, in 1871, bij de gelijkstelling van Iskander voorgestelde criterium van ‘mate van beschaving’ had vorm gekregen in het criterium van ‘volkomen geschiktheid voor de Europese maatschappij’.

3.2 Het godsdienstcriterium opzij gezet

Bij de gelijkstelling van de niet-christen Raden Mas Ismangoen Danoe Winoto (St. 1882 no. 38) werd het nieuwe criterium, dan echter met volledige opzijzetting van het godsdienstcriterium toegepast. Gezien zijn naam, was Raden Mas Ismangoen van Javaanse adel. Ismangoen had in Europa een Europese opvoeding genoten, had daar eindexamen HBS en het groot-ambtenaarsexamen afgelegd. Hij werd na terugkeer in Indië eerst tot 2de commies bij de Algemene Secretarie te Batavia en later tot adjunct-inspecteur bij het onderwijs benoemd. Hij was getrouwd met een ‘volbloed Hollandsche’, waaruit afgeleid werd dat hij zich feitelijk geheel vereenzelvigd had met de Europese maatschappij, geheel thuis was in de Europese zeden, gewoonten en gebruiken en dat hij geheel vervreemd was van de Inlandse maatschappij en daarin niet meer terug zou keren.⁷² Aan Ismangoen werd vanwege deze redenen bij uitzondering gelijkstelling verleend. De in 1874 geformuleerde invulling van de ‘volledige geschiktheid voor de Europese maatschappij’ werd hier aangevuld met het geheel vervreemd zijn van de Inlandse maatschappij en het niet daarin terugkeren.

Ismangoen had na twee rekestten aan de Indische regering en langs verschillende officieuze wegen verzoeken te hebben gericht tot de minister van Koloniën om ‘zijn rechtstoestand te regelen’ – met andere woorden gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen – nog geen uitsluitsel gekregen. Hij had, zoals hij zelf schreef, nagelaten zijn rechtstoestand te regelen toen hij voor de eerste maal naar Indië terugkeerde, omdat hij op de rechtvaardigheid van de regering had vertrouwd. Eén van zijn klachten was dat hij was uitgesloten van deelname aan het Weduwen- en wezenfonds voor ambtenaren, hetgeen voor hem heel belangrijk was vanwege zijn huwelijk met een Nederlandse. Nu hij, na een ziekteverlof in Nederland, opnieuw naar Indië zou terugkeren, had hij grote bezwaren om

70. MvK-Koning 28.03.1874-44 in V.28.03.1874-44/inv.2668.

71. MvK-GG 08.04.1874-31/561, waarin de MvK na machtiging van de Koning zijn rapporten van 14.02.1874 en 28.03.1874 met conclusie ter kennis bracht aan de GG in V.08.04.1874-31/inv.2671.

72. GG-MvK 07.11.1887-31/1 (exh.13.12.1887-Z.22 geheim) in V.21.12.1887-3/inv.4115.

zijn dienst daar te hervatten zonder degelijke waarborgen. Hij voelde zich ook niet gelukkig in zijn werkring op de Algemene Secretarie in Batavia. De minister van Koloniën stelde voor hem een plaats te geven in het Inlands onderwijs. Ismangoen verzocht de regering, indien zij meende ge-⁷³gronde bezwaren te hebben tegen gelijkstelling, hem als een uitzonderingsgeval te beschouwen.

Opnieuw kwam de bevoegdheidskwestie ter tafel. Bij de beoordeling van de gelijkstelling meende de landvoogd dat op Ismangoen als niet-christen Inlander noch de 3de noch de 4de alinea van Art. 109 RR van toepassing was. Om die reden kon geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid krachtens de slotalinea van Art. 109 RR. De minister van Koloniën mr. W. baron von Goltstein, vond deze uitleg te eng. De gouverneur-generaal, schreef hij, was niet alleen bevoegd om personen die vielen buiten de klassen van Europeanen of Inlanders en buiten de groep van Inlandse christenen, gelijk te stellen, ook het criterium van godsdienst kon niet beschouwd worden te zijn 'het enige hetwelk allesomvattend is'.⁷⁴ In 1876 was overigens door de Indische regering ook voorbijgegaan aan het geloofscriterium door een 'heidense Pers' met Europeanen gelijk te stellen.⁷⁵ De gouverneur-generaal bezat wel degelijk de bevoegdheid om iemand als Ismangoen met Europeanen gelijk te stellen, en wel omdat de minister twee zaken van belang achtte. Inlandse ambtenaren die geheel geëuropeiseerd waren in de onveranderde positie van Inlander laten, kon leiden tot ontevredenheid, waardoor zij gevaarlijke elementen konden worden in de Inlandse maatschappij. Door hen door middel van gelijkstelling met Europeanen af te scheiden van hun landgenoten, werden zij in dat opzicht onschadelijk gemaakt. De ruime bevoegdheid die de gouverneur-generaal bezat, zou overigens met de grootst mogelijke behoedzaamheid moeten worden uitgeoefend. Indien veel Inlanders het voorbeeld van Ismangoen zouden volgen, dan moest overwogen worden de bepalingen met betrekking tot de benoeming van Inlanders als burgerlijk ambtenaren zodanig te wijzigen, dat die toegang voor hen werd afgesloten.⁷⁶

Tot 1884 bleken de vereisten zoals die in 1874 in overleg met het opperbestuur waren vastgesteld voor algehele gelijkstelling met Europeanen, niet goed bekend te zijn bij de hoofden van gewestelijk bestuur. Teneinde deze onbekendheid op te heffen werden hen deze eisen alsnog bij circulaire van 22 februari 1884 (Bijblad 4029) medegedeeld. Bij verzoeken om gelijkstelling diende het betrokken hoofd van gewestelijk bestuur met betrekking tot de verzoeker te verklaren dat hij voldeed aan de volgende vereisten: 'Hij moest de christelijke godsdienst belijden, de Hollandsche taal goed spreken en schrijven, in Europeesche begrippen en zeden zijn opgeleid en eindelijk volkomen geschiktheid voor de Europeesche maatschappij bezitten'. Daarnaast diende te worden onderzocht of de verzoeker, overeenkomstig het voorschrift bij St. 1883 no. 192, in het wettig bezit van een geslachtsnaam was.⁷⁷

Vanaf 1883 (St. 1883 no. 192) was 'het wettig bezit van een geslachtsnaam' bij verzoeken om gelijkstelling verplicht gesteld. Aanleiding voor deze vereiste was de gelijkstelling van een In-

73. Zie voor de stukken betreffende de gelijkstelling van Ismangoen V.28.09.1881-10/inv.3448.

74. MvK-GG 28.09.1881-10/1840 in V.28.09.1881-10/inv.3448.

75. Voorl. Visie A.1 11/10/1896 vel 2 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

76. MvK-GG 28.09.1881-10/1840 in V.28.09.1881-10/inv.3448; zie ook V.21.10.1880-5/inv.3342, V.05.03.1881-18/inv.3881.

77. Circulaire DJ Buyn-HGB 22.02.1884-1583, Bijblad 4029.

landse vrouw (St. 1876 nos. 73, 230 en 291), die onder de Europese naam Elisabeth d'Ablaing werd gelijkgesteld en in de ordonnantie werd aangeduid als 'voornoemde Elisabeth d'Ablaing'. Daartegen was mr. W.J. baron d'Ablaing van Giessenburg opgekomen.⁷⁸ Om dergelijke klachten in de toekomst te voorkomen werd bepaald dat Inlanders die met Europeanen wensten te worden gelijkgesteld, en veelal geen geslachtsnaam hadden, in het bezit moesten zijn van een wettige geslachtsnaam. Deze bepaling verplichtte hen een geslachtsnaam aan te nemen, waarbij zoveel mogelijk bekende geslachts- en familienamen dienden te worden vermeden. Inlandse christenen werden pas geacht in het bezit te zijn van de geslachtsnaam van hun vader, wanneer zij naast hun doopakte een bewijs konden overleggen dat zij geboren waren uit ouders die een wettig huwelijk waren aangegaan. Veel Inlanders die tot geslachten van aanzien behoorden en Chinezen beschikten in de regel wel over een geslachtsnaam.⁷⁹

3.3 Het definitieve einde van het geloofscriterium

In 1887 werd, net als bij de gelijkstelling van de niet-christen Ismangoen in 1882, opnieuw de vraag gesteld of ten aanzien van personen die de Mohammedaanse godsdienst beleden bij wijze van uitzondering gelijkstelling met Europeanen kon worden verleend. Het betrof de verzoeken van twee Turken om gelijkstelling. Gouverneur-generaal O. van Rees was van mening dat, al was het misschien niet nodig stipt vast te houden aan de eis dat verzoeker de christelijke godsdienst beleeft, het belijden van de Mohammedaanse godsdienst in de regel wel een onoverkomelijk bezwaar opleverde voor gelijkstelling. Minister van Koloniën mr. J.P. Sprenger van Eyk daarentegen zag dat anders. Het was een zaak van de betrokkene zelf wanneer hij tegen de voorschriften van de Koran in, zich wilde onderwerpen aan de Europese wetgeving. Inwilliging van een dergelijk verzoek hing geheel af van de omstandigheden. Deze waren doorslaggevend. De beginselen die in 1874 in het overleg tussen de Indische regering en het opperbestuur waren aangenomen vergunden toch, schreef hij, zij het dan bij wijze van uitzondering en zeldzame onderscheiding, dat aan Mohammedanen, zoals eerder bij Ismangoen, gelijkstelling werd verleend krachtens de slotalinea van Art. 109 RR. Nieuwe voorschriften waren onnodig en van het opperbestuur konden geen voorschriften uitgaan in zaken die tot de bevoegdheid van de Indische regering behoorden.⁸⁰

Deze zienswijze van de minister legde de landvoogd neer in een geheim besluit,⁸¹ waardoor de hoofden van gewestelijk bestuur onkundig bleven van de verdere afzwakking van het godsdienstcriterium. Tot 1894 werden bij verzoeken om gelijkstelling de vereisten zoals genoemd in Bijblad 4029, waaronder het belijden van het christelijk geloof, nog als een imperatief criterium gehanteerd. Pas in de circulaire van 25 augustus 1894 (Bijblad 4998) werd het criterium van het christelijk geloof publiekelijk verlaten. Bij die circulaire werd bij verzoeken om gelijkstelling van de hoofden van gewestelijk bestuur een categorische verklaring gevraagd over de geschiktheid van de verzoeker voor de Europese maatschappij. 'Ter beoordeling hiervan moet alles, wat daartoe dienen kan, worden bijgebracht, zooals: het belijden van den Christelijken godsdienst, het spreken en schrijven van de Hollandsche of eenige andere Europeesche taal, het met goed gevolg afgelegd hebben van eenig examen, de maatschappelijke positie die de persoon bekleedt, Europeesche opvoeding enz., zonder

78. Nota A.1 ad exh.9/14-82-41 in V.09.01.1883-3/inv.3597.

79. Circulaire DJ-HGB 22.02.1884-1583, Bijblad 4029.

80. GG-MvK 07.11.1887-31/1, MvK-GG 21.12.1887-3/2162 in V.21.12.1887-3/inv.4115.

81. Geheim besluit 15.02.1888-1/inv.9127.

dat elk dier kenmerken van geschiktheid op zichzelf als een vereischte mag worden beschouwd.⁸²

Het loslaten van het godsdienstcriterium zou, bleek later, het gouvernement confronteren met een onverwachte toename van verzoeken van Chinezen om gelijkstelling.

4. GELIJKSTELLINGEN VAN CHINEZEN (1894-1902)

4.1 Drie vragen uit Ambon

Vijftien jaar na de eerste gelijkstelling met Europeanen (Willem Iskander in 1871) werd de eerste Chinees met Europeanen gelijkgesteld. Hij was christen en had zijn naam gewijzigd in Frederik Jacob Abrahams (St. 1886 no. 62).⁸³ In 1889, 1891 en 1893 volgden nog zeven Chinezen. De gelijkstelling van de negende Chinees, Ong Ki Hong in Ambon in 1894,⁸⁴ bracht het instituut der gelijkstelling in de belangstelling van zowel de Chinese bevolking zelf als van het gouvernement.

Bij de resident van Amboina dienden binnen enkele maanden na de gelijkstelling van Ong Ki Hong vijf Chinezen verzoeken in voor gelijkstelling. Mogelijk was de in dat jaar verschenen circulaire waarin het belijden van de christelijke godsdienst niet meer als een vereiste werd gesteld, hierop van invloed. Het was voor de resident reden zich tot de landvoogd te wenden. Zeer veel Ambonse Chinezen, die de Europese lagere School of de Ambonsche Burgerschool met vrucht hadden doorlopen en moeiteloos Nederlands spraken en schreven, zouden, vreesde hij, voor gelijkstelling met Europeanen in aanmerking willen komen 'zodat over korte tijd alhier een eigenaardige Chino-Europese maatschappij zal bestaan'. In verband met deze ontwikkeling stelde hij drie vragen met betrekking tot de rechtsgevolgen van gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. De eerste vraag was of een met een Europeaan gelijkgestelde Chinees zijn Chinese kleder- en haardracht mocht behouden. Ervan uitgaande dat een Chinees door gelijkstelling niet van landaard veranderde, liep hij het risico na gelijkstelling telkens en ook door de politie voor een 'gewone' Chinees te worden aangezien en behandeld. Zou een Chinees na gelijkstelling worden verplicht van kleder- en haardracht te wisselen, dan moesten de betrokkenen hiervan vooraf op de hoogte worden gebracht, omdat verscheidene Chinezen dan wellicht geen prijs meer zouden stellen op gelijkstelling.

Bij de tweede vraag ging het erom of het eerder gesloten wettige huwelijk van een Chinees, dat op Chinese wijze was voltrokken, na gelijkstelling nog als een 'wettig' huwelijk kon worden beschouwd. Indien deze vraag met nee werd beantwoord, wat behoorde dan te worden gedaan om het huwelijk te wettigen? En mochten de wettige kinderen van een met Europeanen gelijkgestelde Chinees – volgens de resident waren dat dan de kinderen die na

82. Circulaire DJ Stibbe-HGB 25.08.1894-5935.

83. De KV meldden dat tussen 1871 en 1886 99 personen, onder wie Iskander, Mangindaan en Isman-
goen, waren gelijkgesteld met Europeanen. Zie copie van St. 1886 no. 62.

84. Ong Ki Hong werd gelijkgesteld bij St. 1894 no. 122. Na de gelijkstelling van 1 christen-Chinees in 1886, 1 christen-Chinees in 1889, 1 christen-Chinees in 1891, 5 Chinezen onder wie 1 christen-Chinees in 1893, was hij de negende Chinees die werd gelijkgesteld. Zie voor deze aantallen de KV over die jaren.

de gelijkstelling van de vader uit een wettig huwelijk waren geboren – ook nog de Chinese kleder- en haardracht dragen?

De derde vraag was welke rechtbank bevoegd was om over de gelijkgestelde Chinees recht te spreken. De resident achtte het ongewenst dat de laatste aan de Inlandse rechtspraak en het magistraatsgerecht zou worden onttrokken. Een strafvervolging tegen hem zou dan veel moeilijker worden, in het bijzonder wanneer het overtredingen van politie- en pachtverordeningen betrof. Ook moest rekening worden gehouden met een zwaardere belasting van de rechterlijke macht en als gevolg daarvan de mogelijk noodzakelijke uitbreiding van het Residentiegerecht of de Raad van Justitie te Makassar.⁸⁵

Op deze drie vragen gaf de directeur van Justitie Stibbe een duidelijk antwoord. Door gelijkstelling veranderde een Chinees van rechtstoestand, echter niet van landaard. Hij bleef Chinees. Dat betekende dat hij niet alleen zijn kleder- en haardracht mocht, maar ook moest behouden. Art. 4 no. 6 van het Algemeen Politiestrafreglement voor Europeanen (St. 1872 no. 110)⁸⁶ was hierover duidelijk. Het artikel sprak van landaard, zodat een andere uitleg niet mogelijk was. Het verbood eenieder zich in het openbaar te vertonen vermomd in een andere klederdracht dan die van de landaard waartoe men behoorde. De Chinese klederdracht was aldus, schreef Stibbe, de enig geoorloofde. Hetzelfde gold voor de wettige kinderen van een Chinees die na zijn gelijkstelling waren geboren. Hun landaard bleef immers dezelfde als die van hun wettige vader. Even stellig antwoordde Stibbe dat een op Chinese wijze voltrokken huwelijk van een Chinees ook na diens gelijkstelling als wettig moest worden beschouwd, omdat aan de gelijkstelling geen terugwerkende kracht mocht worden toegekend. Wat de rechtspraak over gelijkgestelde Chinezen betrof erkende Stibbe de bemoeilijking van de strafvervolging. Hij verwachtte echter niet dat Chinezen tegen wier gelijkstelling geen bezwaren waren ingebracht, zich schuldig zouden maken aan overtredingen van politieverordeningen en pachtbetalingen, terwijl hogere kosten voor de rechtspraak geen reden mochten zijn om van de algemene voorschriften omtrent de gelijkstelling af te wijken.⁸⁷

4.2 **Verzwarende eisen: uitbreiding van het geschiktheids criterium**

Toen in juni 1895 op verzoeken voor gelijkstelling van twee Chinezen uit Ternate, overeenkomstig het advies van de resident van Ternate, gunstig werd geadviseerd door de directeur van Justitie, vond de directeur van Binnenlands Bestuur G. Scherer dat de tijd was gekomen zijn ongerustheid hierover kenbaar te maken. Ongevraagd bracht hij zijn visie op de kwestie der gelijkstellingen van Chinezen onder de aandacht van de landvoogd, al betrof het een kwestie die, zoals hij zelf toegaf, buiten zijn competentie lag. Na zijn bezwaren tegen deze, naar zijn mening, ongunstige ontwikkeling naar voren te hebben gebracht, gaf hij gouverneur-generaal jhr. C.H.A. van der Wijck in overweging bij de beoordeling van verzoeken van Chinezen om gelijkstelling met Europeanen de eisen voor gelijkstelling te verzwaren ten aanzien van het criterium ‘geschiktheid voor de Europese maatschappij’. Zoals de crite-

85. Rsdm Amboina Van Höevell-GG 15.08.1894-2055 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

86. Art. 4 no. 6 Algemeen Politiestrafreglement voor de Europeanen in Nederlandsch-Indië: ‘Met geldboete van zestien tot vijfentwintig gulden wordt gestraft: die zich in het openbaar vertoont, vermomd in een andere klederdracht dan in die van de landaard of de kunne waartoe hij of zij behoort, met uitzondering ter gelegenheid van gemaskerd of gekostumeerde optochten’.

87. DJ Stibbe-GG 13.10.1894-7038 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

ria tot dusver werden gehanteerd kon men niet anders dan deze verzoeken inwilligen, zeker als de verzoekers zich beriepen op de toepassing van deze criteria bij eerdere gelijkstellingen van Chinezen. Men was bij de toepassing van de voorschriften van Bijblad 4998 te toegeeflijk, schreef hij. Dit Bijblad schreef voor dat bij de beoordeling van geschiktheid van de verzoekers voor de Europese maatschappij alles moest worden bijeengebracht dat tot die beoordeling kon dienen. Uit de praktijk bleek dat voor deze geschiktheid het spreken en schrijven van de Hollandse taal en het doorlopen van de Europese Lagere School voldoende werden geacht. Wanneer op deze manier werd doorgedaan zouden, aldus Scherer, veel, teveel verzoekers gelijkstelling verkrijgen. Uit een politiek oogpunt achtte hij de beoordeling te toegeeflijk en onwenselijk en hij stelde de landvoogd voor het tij te keren door de eisen voor gelijkstelling te verzwaren. Om de geschiktheid voor de Europese maatschappij te bezitten zou, schreef hij, van verzoekers moeten worden geëist:

1. Dat zij een Europese opvoeding hadden genoten of in een Europese omgeving als Europeanen waren groot gebracht. Die opvoeding moest niet alleen bestaan uit het doorlopen van een gewone lagere school, maar behalve uit meer voortgezet onderwijs ook uit een opleiding in Europese vormen en begrippen;
2. Dat zij zich niet alleen goed moesten kunnen bewegen in de Europese samenleving, maar dit ook daadwerkelijk deden. Er kon niet worden volstaan met de verklaring dat zij zich in de Europese maatschappij konden bewegen op de plaats waar zij woonden. Immers op kleine plaatsen was de samenleving weinig westers. Verzoekers dienden te verklaren dat zij dat ook zouden kunnen doen op de grotere plaatsen;
3. Dat zij op Europese wijze leefden en gekleed gingen, hetgeen in strijd was met Art. 4 no. 6 Algemeen Politiestrafreglement (St. 1872 nos. 110 en 111).

Zijn voorstellen vonden weerklank bij de opvolger van directeur van Justitie Stibbe, mr. J.C. Mulock Houwer. Deze toonde zich een groot tegenstander van gelijkstelling van de Chinezen met Europeanen, gelijkstelling die hij 'in hooge mate onraadzaam' achtte. Door de verzoekers werd, schreef Mulock Houwer, ter ondersteuning van hun rekest, uitgegaan van dezelfde maatstaf waaraan de eerste gelijkgestelde Chinees voldeed. Het doorlopen van de Europese Lagere School (voor de meesten gedurende zeven tot acht jaar), het goed spreken en schrijven van de Hollandse taal en het belijden van de christelijke godsdienst, zouden voldoende zijn voor het vereiste van geschiktheid voor de Europese maatschappij. Daarmee, vond Mulock Houwer, kon hun gelijkheid met Europeanen onvoldoende worden aangetoond.⁸⁸ Er was bij deze Chinezen geen spoor te bekennen van beschaving en ontwikkeling in overeenstemming met die van Europeanen, noch van het leven in zeden en begrippen der Europeanen. Zou men doorgaan met gelijkstelling op dezelfde voet te verlenen zoals bij Ong Ki Hong was gebeurd, dan zouden ongetwijfeld honderden Chinezen, zowel op als buiten Java en Madoera volgen. Op hen zouden dan toepasselijk worden de bepalingen en alle andere algemene verordeningen die voor Europeanen golden. Zij zouden niet meer onderworpen zijn aan de verplichting om in afzonderlijke wijken te wonen onder leiding van hun eigen hoofden; zij zouden daar zelfs niet meer mogen wonen. Zij zouden zich overal kunnen vestigen en zich overal in Indië vrij kunnen bewegen. Daarnaast wees hij nog op

88. Wij tekenen hierbij aan dat het de Chinezen ging om gelijkstelling met Europeanen dat wil zeggen, in dezelfde rechtstoestand te komen als de Europeanen, en niet om op voet van gelijkheid met Europeanen te verkeren.

andere gevolgen: met Europeanen gelijkgestelde Chinezen zouden tot de huur van gronden in de Vorstenlanden worden toegelaten, waarvan zij als Vreemde Oosterlingen uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk waren uitgesloten,⁸⁹ en zij zouden benoembaar worden tot betrekkingen, behorende bij de burgerlijke dienst voorzover het Nederlandschap daarvoor niet was vereist. Mulock Houwer stelde voor de inwilliging van verzoeken van Chinezen voor gelijkstelling met Europeanen te beperken door strengere maatstaven op te leggen.⁹⁰

Zo zou, vervolgde hij, onder het criterium 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' uitdrukkelijk moeten worden verstaan 'gelijkheid met Europeanen in beschaving, ontwikkeling en zeden en begrippen, het dientengevolge los worden van de maatschappij waarin de verzoeker om gelijkstelling tot dusver krachtens de wet heeft verkeerdd en het in die maatschappij niet meer tehuis behooren en zich daarin niet meer tehuis gevoelen'. Hij gaf de landvoogd in overweging op zijn voorlopige beslissing van inwilliging van de lopende verzoeken van Chinezen voor gelijkstelling terug te komen.⁹¹

Dit voorstel van de directeur van Justitie vond een willig oor bij de Raad van Indië, waar inmiddels G.A. Scherer raadslid was geworden. De Raad vond dat bij de beoordeling van de kandidaten door de hoofden van gewestelijk bestuur de voorwaarde van 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' niet juist was toegepast. De Raad was het niet eens dat onder geschiktheid voor de Europese maatschappij moest worden verstaan een gelijkheid met Europeanen in beschaving, ontwikkeling en zeden en begrippen. Die termen waren te onbestemd, omdat de Europese bevolking in Indië zowel personen telde die als beschaafd konden worden beschouwd als personen uit de laagste standen, zonder opvoeding of beschaving. Hij stelde voor de eisen scherper te stellen en personen die voor gelijkstelling noodzakelijke geschiktheid voor de Europese maatschappij te ontzeggen indien de verzoeker niet 1. een Europese opvoeding (zijnde een opvoeding in Europa) had genoten, of in een Europese omgeving als Europeaan groot gebracht was; 2. zich in een Europese samenleving goed kon bewegen; 3. in de maatschappij waarin hij tot dusver krachtens de wet verkeerdd had, niet meer thuis hoorde en zich daarin niet meer thuis voelde. De beoordeling van de aanvragen zou ook minder afhankelijk worden van de persoonlijke en wisselende meningen van de hoofden van gewestelijk bestuur. Indien deze eisen als beginsel werden aangenomen, dan zou naar de Raad verwachte direct afwijzend kunnen worden beschikt op de lopende verzoeken van Chinezen. Hij was het met de directeur van Justitie eens dat aan met Europeanen gelijkgestelden uitdrukkelijk de verplichting moest worden opgelegd om zich op Europese wijze te kleden. Tegen de inwilliging van de overige en talrijkere in behandeling zijnde verzoeken om gelijkstelling met Europeanen, alle van niet-Chinese adressanten, had de Raad geen enkel bezwaar. Tot slot adviseerde de Raad om over de bedoelde verzwaring van de eisen in overleg te treden met de minister van Koloniën. De in 1884 en 1894 vastgestelde criteria, zoals die waren opgenomen in de Bijbladen 4029 en 4998, waren destijds immers ook tot stand gekomen in overleg met het opperbestuur.⁹²

89. Bij St. 1885 no. 9 Art. 35 2de alinea was landverhuur in de Vorstenlanden uitdrukkelijk en onvoorwaardelijk aan Vreemde Oosterlingen verboden; als met Europeanen gelijkgestelden zouden zij echter bij de wijziging van dat staatsblad bij St. 1891 no. 255 Art. 1 daartoe worden toegelaten; zie DJ-GG 26.02.1896-1282:17 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

90. DJ-GG 26.02.1896-1282:8-9, 11, 17 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

91. DJ-GG 26.02.1896-1282:3, 8, 18 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

92. RvNI-GG 17.04.1896-24 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

In beginsel kon gouverneur-generaal Van der Wijck zich wel vinden in dit voorstel, zolang de in het advies bedongen voorwaarden voor gelijkstelling zijn discretionaire bevoegdheid niet zouden aantasten. Die voorwaarden mochten geen beletsel opleveren om gunstig te kunnen blijven beschikken op verzoeken om gelijkstelling met Europeanen van 'personen die niet den Staat van Europeanen bezitten, maar onder een Europeeschen familienaam in de kampong zijn opgegroeid, in ontwikkeling en beschaving met Indo-Europeanen gelijkstaan, daarmede ook altijd verkeerd hadden, alzoo in die maatschappij tehuis behooren en te gelegener tijd tot de ervaring komen dat zij voor de wet Inlanders zijn'. Hiertegen had de Raad geen bezwaar. Daarnaast vreesde Van der Wijck voor moeilijkheden in de toekomst. Hem was ter ore gekomen⁹³ dat in Nederland aan de Japanse regering zou zijn toegezegd dat de Indische regering op het punt van gelijkstelling van Japanners 'gemakkelijk was of zou zijn'. Hij vroeg zich om deze reden af of met betrekking tot het verzwaren van de eisen voor gelijkstelling, zoals voorgesteld door de Raad van Indië, niet volstaan kon worden met een opdracht daartoe aan de hoofden van gewestelijk bestuur, zonder voorafgaand overleg met de minister van Koloniën. Hiertegen had de Raad wel bezwaar. Tot het verzwaren van de vereisten voor gelijkstelling (alleen bedoeld voor Chinezen) kon niet worden overgegaan zonder voorafgaand overleg met de minister. Zeker nu gebleken was dat de toepassing van deze voorschriften reeds een onderwerp van diplomatieke gedachtenwisseling was geweest tussen Nederland en Japan en mogelijk ook besproken was met de gezant van China Li Hung-Chang tijdens diens bezoek aan Nederland. Over de toepassing van die vereisten behoorde volkomen overeenstemming te zijn tussen de Indische regering en het opperbestuur. In deze kwestie mocht geen enkele stap worden gezet zonder de minister in de zaak te kennen, aldus de Raad van Indië.⁹⁴

Uit zijn brief aan de minister over deze kwestie bleek dat Van der Wijck veel belang hechtte aan zijn discretionaire bevoegdheid. Hij stelde dat het in elk geval raadzaam was om voor de verzwaring van de eisen voor gelijkstelling geen regels te stellen die de Indische regering zouden beletten om daar om politieke redenen vanaf te wijken.⁹⁵ Op het ministerie van Koloniën bleek er geen bezwaar te zijn tegen het verzwaren van de eisen voor gelijkstelling, indien daarmee werd voorkomen dat Chinezen die niet voldeden aan de eisen van geschiktheid voor de Europese samenleving met Europeanen zouden worden gelijkgesteld. Er bestond geen aanleiding om de landvoogd in deze kwestie van bepaalde instructies te voorzien, zolang er maar door de Indische regering werd vastgehouden aan het begrip dat wat volgens de wet uitzondering was, ook uitzondering moest blijven. In Nederland bleef men van opvatting dat het opperbestuur zich terughoudend moest opstellen. De bevoegdheid van de gouverneur-generaal werd geacht een zeer ruime te zijn en de Indische regering zou in elk voorkomend geval naar de omstandigheden moeten beslissen. Elk concreet geval diende op zichzelf te worden beoordeeld. Aan de gouverneur-generaal moest de vrijheid bij de toepassing van de slotalinea van Art. 109 RR gelaten worden. Alleen in geval van conflicten zou het opperbestuur zijn zienswijze willen laten blijken.⁹⁶

In juli 1897 werden deze strengere eisen betreffende de geschiktheid voor de Europese maatschappij, zoals deze waren voorgesteld door de directeur van Justitie Mulock Houwer,

93. Via persoonlijke mededelingen van de vice-consul voor Japan Van Walree.

94. 1ste GS-RvNI 20.06.1896-1267, RvNI-GG 24.07.1896-18 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

95. GG Van der Wijck-MvK mr. J.H. Bergsma 12.08.1896-1399/25 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

96. Voorl. Visie A.1 met opmerkingen 10.11.1896 (ad exh. 16.09.1896-55) in V.12.11.1896-40/inv.5101. De brief MvK-GG werd niet gevonden.

gepreciseerd door de Raad van Indië. Vervolgens werd namens de gouverneur-generaal de hoofden van gewestelijk bestuur verzocht bij verzoeken van Chinezen om gelijkstelling met Europeanen naast de categorische verklaring zoals vereist in Bijblad 4998, het antwoord op te willen nemen op de volgende drie vragen:

1. Of de verzoeker een Europese opvoeding (zijnde opvoeding in Europa) genoten had, dan wel in een Europese omgeving als Europeaan was grootgebracht;
2. Of hij geacht kon worden zich in de Europese samenleving goed te kunnen bewegen;
3. Of hij in de maatschappij waarvan hij geacht werd deel uit te maken, niet meer thuis hoorde en zich daarin niet meer thuis voelde.⁹⁷

4.3 De betekenis van de verzwarende eisen

Wat betekenden deze verzwarende eisen concreet voor Chinese aanvragers van gelijkstelling? Voldoen aan objectieve eisen als het goed spreken en schrijven van de Hollandse taal was niet meer voldoende, noch het hebben doorlopen van een Europese lagere school in Nederlands-Indië. Kon aan deze eisen worden voldaan of waren het onmogelijke eisen?

Het eerste vereiste van Europese opvoeding betekende dat men reeds jong in een Europese omgeving moest verkeren. Een opvoeding in Europa was alleen weggelegd voor de sociale bovenlaag onder de Chinezen die zich een dergelijk kostbare opvoeding kon en wilde veroorloven. Een opvoeding in Nederlands-Indië in een Europese omgeving lag beter binnen bereik. Het kwam voor dat Chinezen hun kinderen op zeer jonge leeftijd (soms zelfs reeds op tweejarige leeftijd), onderbrachten bij Europese gezinnen in Nederlands-Indië voor een Europese opvoeding. De redenen die men daarvoor noemde was dat men zeer hechtte aan het goed spreken en schrijven van de Hollandse taal en dat men prijs stelde op een Europese opvoeding.⁹⁸ Vaak verwachtte men hiermee een betere toegang te hebben tot Europese scholen, maar het is ook mogelijk dat men betere kansen voor het kind wilde scheppen voor een mogelijk gewenste gelijkstelling in de toekomst.

Het tweede vereiste 'of hij geacht kan worden zich in de Europese maatschappij goed te kunnen bewegen' veronderstelde de mogelijkheid daartoe. Het veronderstelde van de Chinees een streven om met Europeanen te verkeren en tegelijkertijd veronderstelde het een zekere bereidheid van de Europese samenleving om Chinezen in een maatschappelijke en sociale context, met andere woorden in hun sociale kring toe te laten. Deze nieuwe en verzwarende eisen waren er echter vooral op gericht de Europese samenleving zo hermetisch mogelijk te sluiten voor Chinezen en gelijkstelling onmogelijk te maken.

De laatste vraag 'of de verzoeker niet meer thuis hoorde en zich niet meer thuis voelde in de Chinese samenleving' was een onmogelijke vraag. Het moet, zeker in het Nederlands-Indië van de negentiende eeuw waar het regeringsbeleid erop gericht was de bevolkingsgroepen afgescheiden van elkaar te doen leven, als praktisch onmogelijk worden beschouwd zich geheel los te maken van de eigen leefomgeving op een dusdanige wijze dat men daar niet meer thuis hoorde en zich daar niet meer thuis voelde. Terwijl de verzoeker als Chinees binnen zijn eigen cultuur leefde zou hij zich geheel daarvan vervreemd kunnen hebben en zich als een Europeaan hebben gedragen, voorzover hij wist of kon weten wat daaronder werd verstaan. Hij moest zijn Chinees-zijn volledig hebben afgelegd, het als het

97. Circulaire 1ste GS C.B. Nederburgh-HGB 13.07.1897-1636b, Bijblad 5245.

98. Aan auteur medegedeeld door familielid.

ware als een kledingstuk hebben afgedaan en vervolgens de jas van het Europeaan-zijn hebben aangetrokken. Vervreemd en zich niet meer thuis voelend in zijn eigen leefomgeving en onwelkom in en buitengesloten van de Europese samenleving kon hij alleen verkeren in een sociaal niemandsland. Het waren onmogelijke eisen die ook geheel voorbijgingen aan wat Chinezen wilden bereiken met de gelijkstelling. Dat was eenzelfde rechtstoestand als die der Europeanen en niet het maatschappelijk en sociaal verkeer met de Europeaan, niet gemeenzaam worden met de Europeaan, niet het Europeaan-worden. Gelijkstelling met Europeanen betekende vrijheid van dwang en discriminatie, en gelijkheid in toegang tot diverse voorzieningen. Daarvoor wilde men zich offers getroosten, wilde men kinderen een Europese opvoeding geven. Maar tegelijkertijd wilde men zonder twijfel Chinees blijven.

De eisen van ontworteling en van zelfverloochening waren behalve onmogelijke, ook onmenselijke eisen, maar ongetwijfeld doeltreffend. Verzwaring van de eisen betekende derhalve niet zozeer de lat hoog leggen, maar de lat zo hoog leggen dat gelijkstelling met Europeanen voor de meeste Chinezen onmogelijk zou worden.

4.4 **Voorgestelde rechtsgevolgen van gelijkstelling**

4.4.1 *Verandering van kleding en haardracht*

Werd met de verzwaring van de eisen voor gelijkstelling de toegang daartoe voor veel Chinezen sterk vernauwd, het ontmoedigingsbeleid werd versterkt door het vaststellen van voor Chinezen moeilijk aanvaardbare rechtsgevolgen van gelijkstelling. Het gouvernement concentreerde zich voor dat laatste op de rechtsgevolgen met betrekking tot de kleding- en haardracht en die met betrekking tot de wettigheid van het Chinese huwelijk en de wettigheid van de voor de gelijkstelling uit dat huwelijk geboren kinderen.⁹⁹

De eerste vraag was of een met Europeanen gelijkgestelde Chinees zijn kleder- en haardracht mocht behouden, hetgeen neerkwam op de vraag of met de gelijkstelling ook de landaard veranderde.

De bedoeling van Art. 4 sub 6 van het Algemeen Politiestrafreglement voor Europeanen (het strafbaar stellen van vermomming) was het strikt gescheiden houden van de bevolkingsgroepen door middel van het gebod om duidelijke uiterlijke kenmerken te dragen. In één oogopslag moest het bestuur kunnen zien tot welke bevolkingsgroep iemand behoorde, zodat de betrokkenen zich niet konden onttrekken aan de lasten en verplichtingen die aan die bevolkingsgroep waren opgelegd, en ook niet de voor hen bestemde beperkende bepalingen konden ontduiken. Ongemerkte vermenging moest hiermee ook worden voorkomen.

Het bepaalde bij sub 6 van Artt. 4 en 2 van beide Algemene Politiestrafreglementen bij St. 1872 nos. 110 en 111 verbood de bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië 'zich in het openbaar te vertoonen, vermomd in andere kleederdracht dan in die van de landaard, waartoe men behoort'.

In 1881 werd dit van oudsher bekende artikel op twee verschillende manieren uitgelegd. De directeur van Justitie legde de bedoeling van de bepaling uit als zijnde in het belang van een goede instandhouding en handhaving van de openbare orde in verband met de belangrijke verschillen in rechten en verplichtingen tussen de bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië. Daarbij stipte hij nogmaals aan dat verandering van godsdienst geen verandering van klederdracht wettigde.¹⁰⁰ Procu-

99. Over beide rechtsgevolgen stelde de resident van Amboina eerder vragen.

100. Circulaire DJ Buyn-HGB 01.09.1881-7369, Bijblad 3707.

reur-generaal Sibenius Trip wilde een behoorlijke toepassing van de genoemde wetsartikelen. Van 'zich vermommen' was sprake wanneer het dragen van vreemde kledingstukken blijkbaar de strekking had de drager de schijn te geven alsof hij een andere landaard had of van een ander geslacht was dan die waartoe hij in werkelijkheid behoorde; en wanneer de aard van die dracht zodanig was dat daardoor werkelijk dwaling kon ontstaan.¹⁰¹ De bedoeling van deze strafbepaling was, zo ging hij verder, dat moest worden belet 'dat met Europeanen gelijkgestelden en Chinezen, ook al zijn zij tot de Mohammedaanse godsdienst overgegaan, zich ongemerkt met de Inlandsche bevolking vermengen; dat Europeanen of daarmede gelijkgestelden dan wel Inlanders zich door kleeding als Arabieren voordoen of dat Vreemde Oosterlingen door het dragen van de kleederdragt der eigenlijke Inlanders de bepalingen omtrent de reispassen ontduiken'.¹⁰²

Kleding en haardracht werden tot dusver bepaald door de landaard, welk criterium had be-
wezen zeer sterk te zijn. Het had het geloofscriterium herhaaldelijk opzij gezet. Ook de
toenmalige directeur van Justitie Stibbe had in 1894 het standpunt ingenomen dat gelijkstel-
ling wel wijziging bracht in de rechtstoestand, maar niet in de landaard, en dat voor Chine-
zen, ook na gelijkstelling de Chinese kleder- en haardracht de enig geoorloofde was.¹⁰³ De
Raad van Indië meende toen echter dat algehele gelijkstelling met Europeanen impliceerde
dat met Europeanen gelijkgestelden zich op Europese wijze moesten kleden. Niet landaard,
maar rechtstoestand beheerste de onderscheiding der ingezetenen van Nederlands-Indië,
schreef de Raad. Wie uit de lagere categorie in de hogere overging was bestemd om daarin
op te gaan en te verdwijnen.¹⁰⁴ Een argument dat niet serieus bedoeld kon zijn, maar puur
diende om 's Raads standpunt te legitimeren. Deze redenering stond immers haaks op het
staande beleid waarbij ondanks de gelijke rechtstoestand van Inlanders en de met hen gelijk-
gestelden het juist niet de bedoeling was dat deze bevolkingsgroepen zich zouden vermengen.
Er moest streng de hand worden gehouden aan de uiterlijke kenmerken, zoals kleding
en haardracht, om hen van elkaar te (onder)scheiden.

Handhaving van het landaardcriterium zou, nu gedacht werd aan verzwaring van de
eisen, niet beantwoorden aan het gestelde doel: Chinezen afhouden van gelijkstelling. Het
ging er om hoe onder andere door middel van de voorschriften omtrent kleding- en haar-
dracht het voor Chinezen zodanig bezwaarlijk of liefst onaanvaardbaar te maken dat zij van
een verzoek om gelijkstelling afzagen. Om dit te ontmoedigen zou voorgeschreven moeten
worden dat een met Europeanen gelijkgestelde Chinees verplicht zou zijn Europese kleding
en de Europese haardracht te dragen en strafbaar zou zijn, indien hij zich vertoonde in zijn
gebruikelijke Chinese kleding en haardracht. Bij verandering van rechtstoestand in casu

101. Kleding en haardracht die niet als vermommen konden worden aangemerkt waren volgens PG Sibenius Trip in Bijblad 3707 (07.11.1881): onbelangrijke wijzigingen zoals het dragen van schoenen door Inlanders of Vreemde Oosterlingen, het dragen van nauwsluitende pantalons of andere kledingstukken van Europees model door Chinezen, van witte of met stroken voorziene kabaja's door Inlandse vrouwen, van lang haar door Maleiers of Boeginezen of van kort haar door Javanen. Evenmin vielen daaronder het dragen van hadji-kleding door rechthebbenden, het dragen van Europese kleding door Inlandse christenen daar waar dit van oudsher geheel of gedeeltelijk gebruikelijk was of door Inlanders die ambten of betrekkingen bekleedden die in de regel slechts werden vervuld door Europeanen of met hen gelijkgestelden.

102. Circulaire PG-HGB 07.11.1881-2587, Bijblad 3707; in het Bijblad was zowel de circulaire van DJ Buyn als die van PG Sibenius Trip opgenomen.

103. DJ Stibbe-GG 13.10.1894-7038 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

104. RvNI-GG 19.04.1895-23, waarmee DJ en GG akkoord gingen in V.11.02.1899-18/inv.5351. Ook in zijn latere advies van 17.04.1896-23 in V.12.11.1896-40/inv.5101, handhaafde de Raad deze mening uitdrukkelijk.

overgang tot de rechtstoestand der Europeanen door gelijkstelling zou het landaardcriterium moeten wijken.

Ter toetsing van de veronderstelling van de resident van Amboina dat verschillende Chinezen geen gelijkstelling meer zouden wensen wanneer dit ook zou betekenen dat zij dan verplicht zouden zijn tot het dragen van de Europese kleding en haardracht, zou deze vraag aan de verzoekers van gelijkstelling moeten worden voorgelegd, vóórdat hun verzoek daartoe in behandeling werd genomen.¹⁰⁵ Inmiddels was het aantal Chinezen dat gelijkstelling vroeg in twee jaar tijds opgelopen tot 32 personen.¹⁰⁶ Het antwoord van deze 32 Chinezen op de vraag of zij hun verzoek om gelijkstelling zouden blijven, indien zij verplicht zouden worden tot het dragen van de Europese klederen haardracht was als volgt: elf Chinezen waren daartoe bereid en bleven bij hun verzoek; zes Chinezen bleven bij hun verzoek, maar wilden hun haardracht behouden (deze verzoeken werden als ingetrokken beschouwd) en de overige vijftien Chinezen verklaarden af te zien van gelijkstelling, indien zij hun Chinese kleding en hun Chinese haardracht niet mochten behouden. Van de elf Chinezen die bij hun verzoek bleven, bleken tien niet in aanmerking te komen voor gelijkstelling, zodat er slechts één Chinees overbleef, Tan Kim Li. Hij bleek te voldoen aan de eis van geschiktheid voor de Europese maatschappij, en ging nog een stapje verder door de gouverneur-generaal te verzoeken na gelijkstelling verder door het leven te mogen gaan als Christiaan Kemmely. Het werd hem toegestaan bij zijn gelijkstelling op 29 augustus 1898 bij St. 1898 no. 253.¹⁰⁷

Het bleek voor de wetgever in Indië moeilijker te zijn dan gedacht om de verplichting aan Chinezen na gelijkstelling de Europese kleder- en haardracht te dragen in een sluitende redactie op te nemen in Art. 4 sub 6 van het Algemeen Politierglement. Tot dusver droegen Chinezen Chinese kleding met een vlecht als haardracht. Hoe moest het gewijzigde artikel luiden opdat Chinezen na hun gelijkstelling als Europeanen gekleed zouden gaan zonder dat zij in de termen van vermoming vielen en als gevolg daarvan strafbaar zouden zijn? Er moest voorkomen worden dat gelijkgestelde Chinezen strafbaar zouden zijn wegens vermoming wanneer zij zich in hun eigen Chinese kleding en haardracht in het openbaar vertoonden, en niet strafbaar zouden zijn wanneer zij zich in een van de Europese klederdrachten (zoals in de Griekse klederdracht met rok, als Turk of als Volendamse visser)¹⁰⁸ zouden kleden – nog afgezien van de vraag wat onder Europese haardracht werd verstaan. Deze werd immers sterk beïnvloed door de heersende en veranderende modevoorschriften. Uiteindelijk, na jarenlang heen en weer geschrijf, was men het in Indië eens over een bevredigende redactie. Inmiddels was het nieuwe strafwetboek voor Europeanen vastgesteld en afgekondigd bij K.B. van 12 april 1898 (St. 1898 no. 175). Bij de inwerkingtreding van dat strafwetboek zou Art. 4 sub 6 Algemeen Politiestrafreglement als zodanig ophouden te bestaan en vrijwel ongewijzigd voortleven in Art. 456 van het nieuwe strafwetboek.¹⁰⁹ Tot wijziging van het Algemeen Politiestrafreglement was de Indische regering bevoegd, wijzi-

105. DJ Mulock Houwer-GG 26.02.1896-1282:2, Voorl. Visie A.1 vel 4 10.01.1896 (ad exh. 9/16-1896-55) in V.12.11.1896-40/inv.5101.

106. DJ Lagerwey-GG 09.05.1898-3550 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

107. DJ-GG 09.05.1898-3550 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

108. Deze voorbeelden in nota A.1 ad exh.10/13-1898-88 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

109. Het tijdstip van in werking treding van het nieuwe Strafwetboek voor Europeanen zou nader worden bepaald. Tot in werking treding kwam het echter niet. Er werd gewacht totdat een nieuw strafwetboek voor Inlanders, samengesteld overeenkomstig het nieuwe strafwetboek voor Europeanen, gereed zou zijn. De unificatiegedachte leidde echter in 1909 tot een opdracht van GG Idenburg om een geünificeerd strafwetboek te ontwerpen. Dit voor alle bevolkingsgroepen geldende Wetboek van Strafrecht voor Nederlands-

ging echter van het strafwetboek moest in Nederland tot stand komen. Medewerking van de minister van Koloniën was hiervoor noodzakelijk. Daarvan, schreef de landvoogd, zou het afhangen of hij al dan niet tot uitvaardiging van de wijzigingsordonnantie van Art. 4 sub 6 Algemeen Politiestrafreglement zou overgaan.¹¹⁰

Het antwoord van de minister was kort en duidelijk. Hij had begrepen dat de wijziging uitsluitend bedoeld was om de met Europeanen gelijkgestelde Chinezen te dwingen, na verandering van hun rechtstoestand, hun Chinese kleder- en haardracht bij verschijning in het openbaar te vervangen door die bij Europeanen gebruikelijk. Een dergelijk gebod zou hen aldus kunnen weerhouden van een verzoek tot gelijkstelling. Hij was niet van zins zijn medewerking hieraan te verlenen om twee redenen. In de eerste plaats achtte hij het zeer ongeraden dat de wetgever zich zou inlaten met de wijze van kleden of met de haartooi van zijn ingezetenen, afgezien van de daarin opgesloten beperking van de vrijheid van het individu. Daarnaast kon het beoogde doel niet bereikt worden met het beoogde voorschrift. Een specifiek Europese klederdracht bestond niet, schreef hij, of beter gezegd: Europa kende een zo groot aantal van elkaar verschillende klederdrachten dat een dergelijke bepaling slechts tot allerlei moeilijkheden aanleiding zou geven. Hij had geen bezwaar de zaak te laten zoals die was, tenzij er een redactie kon worden gevonden die geen nieuwe moeilijkheden schiep.¹¹¹ Voor de nieuwe landvoogd was hiermee de kous af. Voor de met Europeanen gelijkgestelde Chinezen kwamen geen nieuwe voorschriften betreffende kleding en haardracht. Zij mochten zich als Chinezen blijven kleden.

4.4.2 *De (on)wettigheid van het Chinese huwelijk*

De resident van Amboina had ook de vraag gesteld ‘of het op Chinese wijze voltrokken huwelijk van een Chinees ook na de gelijkstelling van dezen als ‘wettig’ moet worden beschouwd en, in het ontkennende geval wat behoort te worden gedaan om zijn huwelijk te wettigen’.¹¹² Door de toenmalige directeur van Justitie Stibbe was toen geantwoord dat een dergelijk huwelijk wettig was, omdat aan de gelijkstelling geen terugwerkende kracht mocht worden toegekend, een mening die toen ook werd gedeeld door de Raad van Indië.¹¹³

Het Chinese huwelijk

In 1717 kreeg de Chinese Raad (Kongkoan) officieel toestemming van de Indische regering om de Chinese huwelijken in Batavia te registreren en daarvoor kosten in rekening te brengen. Vanaf dat jaar werd het Chinese huwelijk een officiële aangelegenheid, terwijl het voordien een familie-aangelegenheid was. Voor een Chinees huwelijk was de schriftelijke toestemming nodig van de Chinese officieren, die nagingen of het voorgenomen huwelijk voldeed aan de Chinese zeden en gewoonten, en of ouders of oudere familieleden daarmee instemden. Toestemming door de Chinese Raad werd overigens ook pas gegeven wanneer een consent van de Boedelkamers kon worden getoond. Dat het Chinese huwelijk ook door de Indische regering werd erkend, bleek uit de aanhef van de huwelijksregisters van de Kongkoan Batavia in de gehele negentiende eeuw, die luidde

Indië werd vastgesteld bij K.B. van 23.12.1915 (St. 1915 no. 732) en trad in werking op 1 januari 1918; *ENI* 1921, IV:136; Fasseur 1995:177.

110. GG-MvK 29.08.1898-1932/19 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

111. MvK J.T. Cremer-GG jhr. W. Rooseboom 11.02.1899-18 in V.11.02.1899-18/inv.5351.

112. RsdT Amboina-GG 15.08.1894-2955 in V.11.02.1899-8/inv.5351.

113. DJ Stibbe- GG 13.10.1894-7038, advies RvNI 19.04.1895-23 beide in V.11.02.1899-18/inv.5351.

‘Zunfeng Wangzhi’, hetgeen betekende ‘Handelend op Nederlands gezag’.¹¹⁴ Door de Kongkoan geregistreerd op gezag van de Indische regering, met toestemming van het Nederlandse Instituut der Boedelkamers, werden Chinese huwelijken ook door de Indische regering als wettig aangemerkt.

Mr. J.C. Mulock Houwer, Stibbe’s opvolger, bracht een tegengestelde visie naar voren. Het huwelijk van Chinezen werd op het ogenblik van gelijkstelling onwettig en evenzo gold dat voor de kinderen die vóór de gelijkstelling uit dat huwelijk waren geboren.

Zijn redenering was als volgt: de gelijkstelling grijpt diep in in de verhouding van de gelijkgestelde Chinees tot zijn familie. Zij rukt hem, omdat zij geheel persoonlijk is, als het ware geheel uit het familieverband. Vanaf het ogenblik der gelijkstelling komt de gelijkgestelde onder de voor Europeanen geldende wetgeving, dus ook onder het Europese privaatrecht. Onder het Europese privaatrecht is het huwelijk alleen rechtsgeldig en wettig wanneer aan de daarbij gestelde eisen – de eisen in het Burgerlijk Wetboek – is voldaan. Het vóór de gelijkstelling gesloten huwelijk voldoet niet aan deze eisen en heeft derhalve in het Europese recht geen rechtsgevolgen. Het voortleven op de oude voet met zijn eerder op Chinese wijze met hem gehuwde vrouw is in het Europese recht een niet erkende samenleving. Wil de gelijkgestelde Chinees aan die samenleving de rechtsgevolgen van het huwelijk geven, dan zal hij opnieuw met zijn vroeger wettige, echter op het ogenblik der gelijkstelling onwettige vrouw, moeten huwen en daarbij aan de eisen voldoen, gesteld aan een huwelijk van een Europeaan of met deze gelijkgestelde met een Inlandse of daarmede gelijkgestelde vrouw.

Als gevolg van de door Mulock Houwer vermeende onwettigheid van het vóór de gelijkstelling gesloten huwelijk, waren de vóór de gelijkstelling uit het toen wettige huwelijk geboren kinderen van de gelijkgestelde eveneens onwettig geworden. Een Europeaan of met deze gelijkgestelde had het recht ter gelegenheid van het huwelijk zijn eerder bij zijn vrouw verwekte kinderen te wettigen, of bij verzuim de wettiging bij brieven van wettiging te doen plaatsvinden. Aan wettiging moest erkenning voorafgaan. Het recht van erkenning ontstond bij de geboorte van een natuurlijk kind en kon op latere leeftijd van het kind worden uitgeoefend.

Pas op het ogenblik van gelijkstelling zou de gelijkgestelde dat recht van erkenning verkrijgen, zodat hij dat recht niet kon uitoefenen ten aanzien van zijn vóór de gelijkstelling geboren kinderen, maar alleen ten aanzien van de na de gelijkstelling geboren kinderen. Dit was, aldus Mulock Houwer, het natuurlijke gevolg van het geheel persoonlijke en zonder terugwerkende kracht zijn van de gelijkstelling. De vóór de gelijkstelling uit het toen wettige huwelijk geboren kinderen volgden als gevolg hiervan niet de nieuwe staat van de vader, terwijl deze ook niet het recht had hen in die staat op te nemen. Zij bleven Chinezen: ‘Men zal dus kunnen hebben kinderen uit een vader en eene moeder, voor een deel uit een wettig Chineesch huwelijk geboren, doch die na de gelijkstelling volgens de nieuwe wet niet als hun kinderen kunnen worden beschouwd, voor een deel, nl. de later uit het overeenkomstig die wet gesloten huwelijk geboren, met wie dit wel het geval is’.¹¹⁵

114. Chen Menghong, ‘Between the Chinese tradition and Dutch colonial system: Chinese marriages in Batavia in the nineteenth century’, in: L. Blussé en Chen Menghong, *The archives of the Kongkoan of Batavia*, 2003:59-60.

115. DJ-GG 26.02.1896-1282:13-4 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

Op deze redenering van Mulock Houwer werd in Indië niet ingegaan.¹¹⁶ Zij werd ook niet weerlegd.¹¹⁷ Wel werd na kennisneming van de minister van Koloniën de Staatscommissie 1892¹¹⁸ in Nederland uitgenodigd advies uit te brengen en eventuele voorstellen in te dienen over de rechtstoestand van het door een met Europeanen gelijkgestelde vóór die gelijkstelling verkregen wettig gezin.

De discussie hierover tussen 1897 en 1899 vond hoofdzakelijk plaats tussen de Staatscommissie 1892 in Nederland en de Raad van Indië in Nederlands-Indië. De Staatscommissie bezag en adviseerde over de kwestie uit het oogpunt van recht en doelmatigheid, de Raad van Indië vanuit het streven door middel van maatregelen de gelijkstelling van Chinezen zoveel mogelijk te beperken. Het eerste advies van de Staatscommissie 1892 bracht niet de verlangde oplossing. De commissie meende dat zij zich moest onthouden van voorstellen.

Zij begon met de constatering dat de voornaamste, zo niet de enige grond voor de gerezen moeilijkheden gelegen was in de vrijgevigheid waarmee de Indische regering steeds meer de haar voorgelegde verzoeken tot gelijkstelling was gaan inwilligen. Deze verzoeken hadden afgewezen moeten worden. De gunst van gelijkstelling was hierdoor verleend aan personen die buiten de Europese maatschappij stonden. Had men de criteria 'juist',¹¹⁹ toegepast dan had het probleem zich niet voorgedaan. Dan zouden er geen moeilijkheden zijn ontstaan over diens vóór de gelijkstelling verworven gezin. Het huwelijk en de daaruit geboren kinderen zouden dan naar de regel 'tempus regit actum',¹²⁰ als wettig moeten worden aangemerkt en vrouw en kinderen zouden tegelijkertijd met de man en vader kunnen worden gelijkgesteld.

De constatering dat de Indische regering zelf schuld had aan het probleem en de door de Staatscommissie voorgestelde oplossing van 'gelijktijdige gelijkstelling van het gezin van de gelijkgestelde' waren uitspraken die men in Indië liever niet had willen horen. Hoewel de Staatscommissie toegaf dat ook bij het voldoen aan het (nieuwe) criterium van feitelijke opname in de Europese maatschappij, rechtsconflicten niet konden uitblijven, achtte zij de kans daartoe uiterst klein. Zij verwachtte dat, zeker wanneer de door haar ontworpen regelingen, zoals de regeling omtrent de gemengde huwelijken en de ontwerpregeling der bevoegdheid tot algehele vrijwillige onderwerping aan het Europese burgerlijk- en handelsrecht in werking zouden zijn getreden, conflicten niet alleen tot een minimum zouden worden beperkt, maar dat ook de drang naar gelijkstelling vanzelf zou verminderen. De Staatscommissie meende zich te moeten onthouden van het indienen van voorstellen omdat zij met haar aanbevelingen een sterke beperking van het aantal gelijkstellingen verwachtte. Zij had verder grote bezwaren tegen een algemene regeling die niet alleen de gelijk-

116. Op het departement van Koloniën vond men dat Mulock Houwer 'onjuist' had geredeneerd en een 'vreemde conclusie' had getrokken, zie Voorl. Visie A.1 11/10-96 ad exh 9/16-96-55 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

117. De RvNI besprak in haar adviezen (17.04.1896-24 en 24.07.1896-18 in V.12.11.1896-40/inv.5101) slechts de verzwaren van de eisen voor gelijkstelling volgens het criterium van geschiktheid voor de Europese maatschappij.

118. In 1892 werd de Staatscommissie tot herziening van de Indische wetgeving op privaatrechtelijk gebied ingesteld. Vanwege het grote aantal commissies dat in dit en in de volgende hoofdstukken genoemd wordt of genoemd zal worden, is besloten deze commissie aan te duiden als de Staatscommissie of de Staatscommissie 1892.

119. Hiermee bedoelde de commissie waarschijnlijk dat de objectieve criteria van 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' goed waren toegepast, maar in de praktijk teveel ruimte gaven voor gelijkstellingen.

120. De tijd bepaalt de handeling.

stelling van Inlanders en Vreemde Oosterlingen met Europeanen zou omvatten, maar ook de gelijkstelling van Europeanen met Inlanders.¹²¹

De Raad van Indië zag de zaak geheel anders. Hij was van mening dat de Staatscommissie de kern van de zaak, het nagaan van de rechtsgevolgen van gelijkstellingen met Europeanen ten aanzien van de gelijkgestelden en van hun vroeger wettig gezin en het in verband daarmee beoordelen van de vraag of die rechtsgevolgen aanleiding moesten geven tot een wettelijke regeling, had laten liggen en misschien zelfs te weinig serieus had genomen. De regeling van de rechtstoestand van de gelijkgestelde en zijn wettig gezin was een eis waaraan de regering zich niet mocht onttrekken. Men kon de kwestie niet voor zich uit schuiven met te stellen dat zich in de praktijk nog geen ernstige moeilijkheden hadden voorgedaan. Al zouden de meeste ongewenste gevolgen, verwachtte de Raad, zich pas enige jaren na gelijkstelling voordoen.

Inmiddels hadden zich daadwerkelijk kwesties rond het Chinese huwelijk en verzoeken om wettiging van kinderen voorgedaan. Bij de Burgerlijke Stand en bij de Raad van Justitie te Makassar was men reeds voor de vraag komen te staan hoe zij de erkenningen van kinderen van met Europeanen gelijkgestelde Chinezen, die geboren waren uit vóór de gelijkstelling op wettige op Chinese wijze gesloten huwelijken, moesten inschrijven. Waren die huwelijken na gelijkstelling wel wettig?¹²² Hierin voorzag de wet niet, de gelijkstelling betrof slechts de aanvrager, over zijn gezin werd niet gesproken.

De ambtenaar van de Burgerlijke Stand te Ternate had een gelijkgestelde Chinees zijn reeds bestaand huwelijk laten overdoen. Het Hof dat adviseerde op verzoeken tot wettiging, keurde, op de vraag of de uit het vroegere, volgens Chinees ritueel gesloten huwelijk geboren kinderen konden worden gewettigd, de handeling van de betrokken ambtenaar af en besliste dat het eerste huwelijk wettig was. Met die uitspraak waren overigens directeur van Justitie Mulock Houwer en de Raad van Indië het niet eens.¹²³ Ook de Raad van Indië maakte in 1897 melding van twee verzoeken om wettiging van kinderen, die geboren waren uit de wettige vrouwen der gelijkgestelden, waarvan het naar de mening van de Raad zeer twijfelachtig was, of zij konden worden ingewilligd.¹²⁴

De drang naar gelijkstelling van de Inlander en de Vreemde Oosterling kwam, vervolgde de Raad, bovendien voort uit hun toegenomen ontwikkeling en zou, vooral bij Chinezen, alleen maar sterker worden. Zij waren hun nationaal recht ontwassen en dat ontwassen zijn ging samen met een gevoel van gelijkheid met de Europeaan. Die drang kon men niet stillen met onderwerping aan het voor Europeanen geldende privaatrecht. Zij zouden de onderwerping terzijde laten liggen en gelijkstelling wensen. Alleen zwaardere eisen konden de gelijkstellingen doen verminderen en tot die zwaardere eisen was de regering reeds overgegaan.¹²⁵ De oorzaak van het toenemend aantal aanvragen voor gelijkstelling werd door de

121. RvNI-GG 17.12.1897-5 waarin de brief Staatscommissie MvK 12.04.1897-53 werd aangehaald in V.05.04.1898-19/inv.5261.

122. DJ Mulock Houwer-GG 26.02.1896-1282:2 in V.12.11.1896-40/inv.5101.

123. Nota A.1 26.03.1898 (ad exh 3/2/98-130) in V.05.04.1898-19/inv.5261.

124. RvNI-GG 17.12.1897-5:4-5 in V.05.04.1898-19/inv.5261.

125. RvNI-GG 17.12.1897-5 in V.05.04.1898-19/inv.5261. Voorzittend lid RvNI was G. Scherer, die enkele jaren tevoren als directeur B.B. de aandacht van de gouverneur-generaal had gevestigd op de ongewenste toename van gelijkstellingen van Chinezen met Europeanen.

Raad dus niet geweten aan een te vrijgevege hantering van de vereisten, maar aan een toegenomen en nog steeds toenemende ontwikkeling en emancipatie.

De Raad was het overigens met de Staatscommissie eens dat redelijkerwijs de bezwaren konden worden opgeheven door middel van gelijkstelling van vrouw en kinderen gelijk-tijdig met de verzoeker. Dit was echter niet mogelijk, schreef de Raad omdat het niet strookte met het standpunt dat de regering ten aanzien van gelijkstelling in het algemeen had ingenomen en het doel dat zij zich had gesteld, namelijk terugdringing van het aantal gelijkstellingen van Chinezen. Dan zouden immers niet minder, maar meer Chinezen gelijkstelling verkrijgen. Met de verwijzing van de Staatscommissie naar de door haar voorgestelde regelingen, kon de Raad niet uit de voeten. Deze regelingen waren nog niet van kracht en het laatste ontwerp was hem nog geheel onbekend. Hoe konden zij de bestaande moeilijkheden betreffende de gelijkstelling met Europeanen en de daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen van het vroegere wettig gezin tot een minimum beperken?

Een regeling was ook dringend gewenst, meende de Raad, omdat gelijkstelling, behalve om politieke redenen, alleen werd verleend indien de verzoeker aan bepaalde eisen voldeed. Die eisen omvatten niet het al of niet gehuwd zijn. Voldeed een verzoeker aan alle eisen en huwde hij na zijn gelijkstelling met een Chinese of Inlandse vrouw, dan zou, indien het voorstel van de Staatscommissie betreffende de gemengde huwelijken kracht van wet kreeg, de vrouw publiek- en privaatrechtelijk de staat van haar met Europeanen gelijkgestelde man volgen en gelijkgesteld worden. Zij kreeg dan haar gelijkstelling, ongeacht haar geschiktheid voor de Europese maatschappij, volgens deze regeling en niet krachtens Art. 109 RR, waaraan veel voorwaarden verbonden waren. Kon dan aan een verzoeker die aan de gestelde criteria voldeed, maar op het moment van gelijkstelling gehuwd was met een vrouw die niet beschouwd kon worden als te zijn overgebracht in de Europese maatschappij, de gelijkstelling geweigerd worden? Het was de taak van de regering, vond de Raad, om de ongewenste gevolgen van gelijkstelling op te heffen, en niet om een gehuwde verzoeker die aan de eisen voldeed, bekend was met de gevolgen van gelijkstelling en deze desalniettemin wenste, daarvan uit te sluiten. Zou de regering om die reden (ongeschiktheid van de gehuwde vrouw voor de Europese maatschappij) gelijkstelling weigeren, dan zou zij bij de beoordeling van een dergelijk verzoek zich toch moeten bepalen tot de persoon die de gelijkstelling aanvroeg.¹²⁶

4.5 **Aantasting van de bevoegdheid van de gouverneur-generaal**

In 1898 boog de Staatscommissie zich opnieuw over de door de Indische regering gewenste regeling. Het was voldoende, schreef de minister, om, gezien de eisen van het ogenblik, alleen de rechtsgevolgen van de gelijkstelling met Europeanen te regelen.¹²⁷ In maart 1899 kwam de Staatscommissie met haar voorstellen. Minister van Koloniën, gouverneur-generaal en directeur van Justitie konden daarmee instemmen, maar het voorstel kon geen genade vinden in de ogen van de Raad van Indië. Niet verrassend, nu naast Scherer ook

126. RvNI-GG 17.12.1897-V in V.05.04.1898-19/inv.5261.

127. GG Van der Wijck-MvK Cremer 29.01.1898-223/28, MvK-Staatscommissie 05.04.1898-19 in V.05.04.1898-19/inv.5261.

Mulock Houwer daar deel van uitmaakte.¹²⁸ Het grootste bezwaar had de Raad tegen de wijziging van de slotalinea van Art. 109 RR. Aan die slotalinea ontleende de landvoogd zijn bevoegdheid om, in overeenstemming met de Raad van Indië, uitzonderingen te maken op de in dat artikel gestelde regels.

Bij de indiening van haar voorstel herhaalde de Staatscommissie haar mening dat zij eigenlijk iedere regeling ongewenst achtte. Elke regeling zou het beginsel dat de gelijkstelling berustte op de discretionaire bevoegdheid van de gouverneur-generaal krachtens de slotalinea van Art. 109 RR, aantasten. Op grond van deze bevoegdheid kon de Indische regering naar eigen inzicht, zonder daarvan aan belanghebbenden rekenschap schuldig te zijn, gelijkstelling verlenen of weigeren. Ook al stelde zij criteria als houvast bij afwezigheid van een vaste maatstaf en ter voorkoming van willekeur, zij bleef de bevoegdheid houden om ervan af te wijken. Een regeling zou echter aan het instituut der gelijkstelling een zekere vastheid geven, die de wetgever althans niet leek te hebben gewild. Het zou aan gelijkstelling de schijn geven een recht te zijn daar waar aan de Indische regering een discretionaire bevoegdheid was toegekend. Een regeling zou het bijvoorbeeld ook niet meer mogelijk maken om om politieke redenen daarvan af te wijken. Het laatste vond de directeur van Justitie geen onoverkomelijk bezwaar. De Staatscommissie merkte verder op dat Inlanders of de met hen gelijkgestelden, die een gezin hadden (en voor hen was deze regeling bedoeld), hoe Europees zij ook zouden zijn geworden in hun ontwikkeling en manieren, door hun gezin verbonden bleven aan hun oorspronkelijke landaard. Feitelijk hoorden zij nog thuis in hun eigen maatschappij en hun wettelijke overbrenging in de Europese maatschappij kon slechts aanleiding geven tot scheve verhoudingen. In feite zei de Staatscommissie hiermee, dat een Chinees gezin, juist vanwege dat gezin, nooit zou kunnen voldoen aan de voor gelijkstelling gestelde criteria van geschiktheid voor de Europese maatschappij.

Vervolgens stelde de Staatscommissie vast dat het regelen van de rechtsgevolgen der gelijkstelling onmogelijk was, zonder dat de voorwaarden vaststonden waaronder gelijkstelling kon worden verleend.¹²⁹ Bovendien achtte de commissie het ook volslagen onmogelijk de rechtsgevolgen te regelen van een huwelijk dat aan de ene zijde beheerst werd door het Europese, en aan de andere zijde door het Chinese, Mohammedaanse of Inlands recht. Zij wilde voor de regeling het beginsel ten aanzien van de gemengde huwelijken volgen. Er was geen andere oplossing, schreef de commissie, dan dat de vrouw en minderjarige kinderen de rechtstoestand van de man en vader volgden. Zij verwierp als onjuist de in Indië gehuldigde mening als zou, naar het bestaande recht, de gelijkstelling met Europeanen ontbinding van het tevoren gesloten huwelijk ten gevolge hebben, ontbinding nog wel met het gevolg dat de uit dat huwelijk geboren kinderen onwettig zouden worden. Gelijkstelling met Europeanen van een persoon, zonder gelijkstelling van diens vrouw moest wel leiden tot moeilijkheden, omdat in een dergelijk geval de behoefte ontstond aan een regeling van de rechtsgevolgen van de gelijkstelling ten aanzien van de vrouw en kinderen. Wanneer bij een gelijkstelling van een gehuwde man, diens vrouw en kinderen in de gelijkstelling konden delen, dan kon de rechtsregel 'tempus regit actum' worden toegepast. Dan zouden het huwelijk en de daar-

128. Vanaf juni 1897 waren zowel Scherer (tot 1899) als Mulock Houwer (tot 1903) leden van de Raad van Indië.

129. De commissie had hier voor ogen de verzoeken om gelijkstelling van iemand die met meer dan één vrouw was gehuwd en van een gehuwde vrouw die, onafhankelijk van haar echtgenoot, om gelijkstelling zou verzoeken.

uit geboren kinderen wettig blijven en zou er geen verschil in rechtstoestand komen tussen de verschillende leden van hetzelfde gezin.¹³⁰

De volgende opmerkingen van de Staatscommissie zouden echter voor de Raad van Indië van grote betekenis blijken. De gevolgen van een herziening van de slotalinea van Art. 109 RR zoals door de Staatscommissie voorgesteld zouden zich ook tot de Raad van Indië uitstrekken.

Alle leden van de Staatscommissie waren het erover eens dat het zekere gevolg van de door Indië gewenste regeling zou zijn dat de slotalinea van Art. 109 RR een wijziging zou moeten ondergaan. Die eenstemmigheid ontbrak over de vervolgvragen, zoals of de gouverneur-generaal zijn bevoegdheid geheel kon of zou behouden, welke vorm die dan zou krijgen, hoe deze alinea gewijzigd moest worden en wie tot een dergelijke wijziging bevoegd was, de koloniale, de koninklijke of de rijkswetgever. Om de technisch-legislatieve bezwaren van een regeling te ondervangen zou de slotalinea van Art. 109 RR herzien moeten worden in die zin dat de Koninklijke wetgever bevoegd zou worden om regels te stellen, die bij het verlenen van gelijkstelling dienden te worden in acht genomen. Bij de toepassing van die voorschriften zou de landvoogd in elk bijzonder geval zijn vrijheid behouden daarvan af te wijken. Aangezien een dergelijke wijziging veel tijd in beslag zou nemen, zou dat doel het beste op een minder ingrijpende manier kunnen worden bereikt, namelijk door het in een K.B. vaststellen van bepalingen in de geest van de door de Staatscommissie overgelegde ontwerpen.¹³¹

In Indië stemde de directeur van Justitie in met de voorstellen van de Staatscommissie.¹³² Niet echter de Raad van Indië. Het eerste voorstel, het beginsel van gelijktijdige gelijkstelling met de man van de vrouw en minderjarige kinderen zou meer gelijkgestelde Chinezen betekenen. Het doel, terugdringing van gelijkstelling van Chinezen werd hiermee voorbij geschoten. Het tweede voorstel betreffende de legislatieve gevolgen van een regeling zou de discretionaire bevoegdheid van de gouverneur-generaal kunnen aantasten, hetgeen ook een indirecte aantasting van de invloed van de Raad van Indië op diens beslissingen betekende. In het ongunstigste geval zou zelfs de discretionaire bevoegdheid van de landvoogd volledig weg kunnen vallen. Het vooraf stellen van voorwaarden voor gelijkstelling was, volgens de Raad van Indië, geen absolute eis voor een regeling van de rechtsgevolgen der gelijkstelling en tegelijkertijd in strijd met de aan de gouverneur-generaal toegekende discretionaire macht. Wilde men toch dergelijke voorwaarden vaststellen en daarbij de slotalinea van Art. 109 RR herzien, dan moest aan de landvoogd de bevoegdheid worden verleend om van de gestelde regels af te wijken. Het laatste betekende dat er uiteindelijk geen wijziging zou komen in diens bevoegdheid, waardoor een herziening in de vorm van een aanvulling van de slotalinea van Art. 109 RR geen enkel nut had en dus achterwege kon blijven.¹³³

Het groeiend aantal verzoeken om gelijkstelling vroeg, in afwachting van een reactie uit Nederland op deze Indische bezwaren tegen de voorstellen van de Staatscommissie, om een

130. Staatscommissie MvK 07.03.1899-66 in V.13.04.1899-65/inv.5372. Bij haar brief in hetzelfde verbaal haar: 1. Ontwerp Koninklijk Besluit; 2. Ontwerp bepalingen ter regeling van de rechtsgevolgen der gelijkstelling van Inlanders met Europeanen; 3. MvT bij dit ontwerp; 4. Ontwerp ordonnantie 'Algemeene regelen voor de gelijkstelling van Inlanders en daarmede gelijkgestelden et Europeanen'; 5) MvT bij de 'Algemeene regelen...etc.'.

131. Staatscommissie MvK 07.03.1899-66 in V.13.04.1899-65/inv.5372.

132. DJ Lagerwey-GG 25.09.1900-6888 in V.21.01.1902-11/inv.104.

133. RvNI-GG 08.11.1901-19 in V.21.01.1902-11/inv.104.

beslissing. Een jaar later meende gouverneur-generaal Roosenboom dat deze verzoeken niet steeds in advies konden worden gehouden. Hij hakte de knoop door. Het zou wellicht wenselijk zijn om de gelijkstelling voorlopig op de oude voet weer mogelijk te maken, schreef hij aan de minister van Koloniën.¹³⁴ In 1902 werden na een gering aantal gelijkstellingen in de voorgaande jaren, veertien Chinezen met Europeanen gelijkgesteld.¹³⁵

Toen aan het begin van de twintigste eeuw bleek dat Chinezen in verschillende delen van de archipel hun haarvlecht wilden afknippen, concludeerde de Indische regering na een ter zake ingesteld onderzoek, dat het de Chinezen bij dit voornemen niet ging om de beperkende bepalingen te ontduiken of met Europeanen te worden gelijkgesteld en dat daaraan aldus geen politieke betekenis hoefde te worden gehecht. In 1905 werd aan de hoofden van gewestelijk bestuur medegedeeld dat het de wens van de regering was 'Hare onderdanen ten opzichte van hun haardrecht en haartooi, zoomede ten aanzien van hun kleederdracht geheel vrij te laten, zoolang de bedoeling om wettelijke bepalingen te ontduiken of te overtreden niet duidelijk blijkt'.¹³⁶ Het was de tijdgeest, die zich ook manifesteerde onder andere in een toenemende neiging onder Inlandse ambtenaren om zich op westerse wijze te kleden.¹³⁷

4.6 **Het nieuwe Art. 109 RR**

Inmiddels was in het wetsontwerp tot wijziging van Art. 109 RR de bevoegdheid van de gouverneur-generaal krachtens de slotalinea van het oude Art. 109 RR tot gelijkstelling van Inlanders of Vreemde Oosterlingen met Europeanen vervallen. Er was derhalve geen reden meer om met de regeling der rechtsgevolgen ten aanzien van het huwelijk bij gelijkstelling van Chinezen met Europeanen verder te gaan. Inwilliging van verzoeken tot gelijkstelling van Chinezen leek nog minder aanbeveling te verdienen dan daarvoor en zou alleen in zeer bijzondere gevallen moeten plaatshebben, aldus mr. L.W.C. van den Berg, die vanaf 1892 belast was met werkzaamheden van wetgevende aard ten dienste van het departement van Koloniën en lid was van de Staatscommissie 1892.¹³⁸ Verzwaring van de eisen voor Chinezen wanneer zij gelijkstelling met Europeanen wilden, was met de op handen zijnde intrekking van de slotalinea van Art. 109 RR van de baan. De voorschriften voor kleding en haardracht konden niet in een bevredigende en sluitende redactie worden gegoten en de wettigheid van het Chinese huwelijk en de uit dat huwelijk vóór de gelijkstelling geboren kinderen liep geen gevaar meer.

5. GELIJKSTELLING ALS GEVOLG VAN DE JAPANNERWET (1903-1910)

5.1 **De Japannerwet in verband tot Art. 17 traktaat**

Voor de Chinezen in Indië bood de 'Japannerwet' een andere mogelijkheid om gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen. Bij de wijziging in 1899 van Art. 109 RR van 1854 (St. 1899

134. GG W. Roosenboom-MvK A.W.F. Idenburg 01.11.1902-2317/30 in V.08.06.1903-12/inv.181.

135. KV 1903:147over 1902; zie voor de aantallen gelijkstellingen het overzicht achterin.

136. Circulaire GS-HGB 27.03.1905-1279, Bijblad 6241.

137. Circulaire GS-HGB 02.06.1903, Bijblad 5941.

138. L.W.C. van den Berg-A.1 29.05.1903 in V.08.06.1903-12/inv.181.

no. 202), daarna te noemen de ‘Japannerwet’¹³⁹ werden de Japanners onvoorwaardelijk met Europeanen gelijkgesteld.

De Japannerwet luidde:

‘Het tweede en derde lid van Art. 109 van het bij wet van 2 september 1854 (St. 1854 no. 129) vastgestelde Reglement op het beleid der Regering van Nederlandsch-Indië worden gelezen:

2. Met Europeanen worden gelijkgesteld alle Christenen, Japanners en alle personen, niet vallende in de termen der volgende zinsnede;

3. Met Inlanders worden gelijkgesteld Arabieren, Mooren, Chinezen en allen, niet genoemd in de vorige zinsnede, die Mohammedanen of heidenen zijn.’

Chinezen zagen in de Japannerwet een mogelijkheid gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen vanwege hun band met het eiland Formosa. In 1895 werd na het einde van de Chinees-Japanse oorlog het Chinese eiland Formosa door de overwinnaar Japan ingelijfd. Bewoners van Formosa, waaronder veel Chinezen, werden daardoor Japans onderdaan. Voor de gelijkstelling van Japanse onderdanen met Europeanen was hoofdzakelijk van belang, wie door de Japanse en door de Nederlandse regering als Japanse onderdanen werden beschouwd en op die grond van rechtswege met Europeanen konden worden gelijkgesteld.

Reeds bij de voorbereiding van de Japannerwet in de Tweede Kamer der Staten Generaal was de vraag gerezen of de Formosanen (en ook zij die in de bergstreken tot de meest ongecultiveerde en woeste rassen behoorden) op één lijn moesten worden gesteld met Europeanen. Door de toenmalige minister van Koloniën J.T. Cremer werd op die vraag geantwoord dat naar zijn mening ‘volgens de Japansche Grondwet de Formosanen rechtstreeksche onderdanen zijn van Japan en dat zij als zoodanig leven onder de op Europese leest geschoeide Japansche wetten, zoodat zij natuurlijk ook bij ons zullen komen onder de Europeesche wet’. Dit standpunt werd door de minister in de Eerste Kamer herhaald. Hij verwachtte niet dat er veel Formosanen in Indië waren of er in de toekomst zouden komen.¹⁴⁰ Naarmate meer Chinezen gebruik leken te maken van deze weg naar gelijkstelling, en deze gelijkstellingen onwenselijk werden gevonden, kregen de uitspraken van minister Cremer minder steun. Aan het begin van de twintigste eeuw deden de eerste gelijkstellingen van Chinezen met een Japans paspoort zich voor.

In 1903 stelde de Indische regering een gedragslijn vast naar aanleiding van de vraag van de resident van Soerakarta ‘of een persoon die van Formosa afkomstig en Japansch onderdaan is, hier te lande al dan niet als een met Europeanen gelijkgestelde moet worden behandeld’.

Op 6 augustus 1903, aldus de resident van Soerakarta W. de Vogel, werd een der rijkste Chinese handelaren te Soerakarta, Kwik Hong Biauw, door de politierechter wegens overtreding van Art. 6 alinea 1 sub b van de Opiumregie op Java en Madoera (St. 1898 no. 277) veroordeeld tot de straf van een maand ten arbeidstelling van de publieke werken voor de kost zonder loon. Op diens verzoek om gratie werd, met een negatief advies van resident De Vogel, bij gouvernementsbesluit van 12 september 1903 no. 27 afwijzend beschikt, waarop Kwik zijn straf onderging.

139. Voor de totstandkoming van de Japannerwet zie H.A.F. Lijnkamp, *De ‘Japannerwet’, onderzoek naar de wording*, 1938; Tjiiook-Liem 2005:192-208.

140. Handelingen TK 1898/1899, 28.02.1899 en 01.03.1899-67, Wijziging Art. 109 RR:794-5, 808-15, Voorlopig Verslag, Bijlagen TK 1898-1899, I-67/1:1-4; Tjiiook-Liem 2005:206.

Direct na zijn straf vertrok Kwik in oktober 1903 via Singapore naar Formosa. Daar kocht hij, volgens ingewonnen informatie van de resident, enige stukken grond, waarna hij zich tot de Japanse regering wendde om als grondbezitter in Formosa, te worden genaturaliseerd tot Japanner. Aan dat verzoek werd door de Japanse regering voldaan, getuige de ‘stukken’,¹⁴¹ die door Kwik werden overgelegd. Volgens De Vogel had Kwik’s naturalisatie tot Japanner en als gevolg daarvan zijn gelijkstelling met Europeanen (Kwik had inmiddels ook zijn haarlecht afgeknipt) bijzonder grote indruk gemaakt op de Chinese gemeenschap. Hij vreesde voor de gevolgen. De naturalisatie van Kwik stond overigens niet op zichzelf, ook in andere residenties hadden Chinezen zich tot Japanner laten naturaliseren. ‘Het gaat toch niet aan’, schreef De Vogel, ‘dat Chineezers die hier veroordeeld worden, na verloop van eenige maanden slechts, als genaturaliseerd Japanner hier weer terug keeren in een geheel anderen rechtstoestand, als gelijkgesteld aan Europeanen’. Op deze manier werd toch met de Indische wetgeving bittere spot gedreven. Hier moest, aldus De Vogel, bijvoorbeeld door krachtige vertogen bij de Japanse regering een eind aan gemaakt worden. ‘Japan is natuurlijk volkomen vrij om als hare natie te adopteren de zonen van alle mogelijk nieuwe andere volkeren; maar het kan onmogelijk geveid zijn met de aanwinst van het uitschot van andere naties, waartoe ik menschen reken, als deze gewezen dwangarbeider’.¹⁴²

De opvattingen van de directeur van Justitie en van gouverneur-generaal Rooseboom over deze kwestie gaven weer waar het in de discussies in de daaropvolgende jaren in Nederlandse regeringskringen om zou gaan. De directeur van Justitie was van mening dat krachtens de Japannerwet ‘alleen de Japanse onderdanen van eigenlijk Japans ras met Europeanen zijn gelijkgesteld en dus niet de Japanse onderdanen in het algemeen’. Gouverneur-generaal W. Rooseboom daarentegen was van mening dat het antwoord op de vraag wie in Nederlands-Indië als Japanner moest worden beschouwd, werd beheerst door de in Japan bestaande bepalingen over het onderdaanschap.

Volgens de directeur van Justitie was de reden van de totstandkoming van de Japannerwet geen andere dan de hogere ontwikkeling die in het bijzonder de eigenlijk gezegde Japanners zich hadden verworven.¹⁴³ De landvoogd was het hier volstrekt mee oneens. De tot stand gekomen gelijkstelling van Japanners hield naar zijn mening, rechtstreeks verband met het met Japan gesloten traktaat van 8 september 1896 (St. 1897 no. 129). Bij de behandeling in de Kamers was herhaaldelijk de vraag aan de orde geweest, of de Chinezen van Formosa ook met Europeanen zouden worden gelijkgesteld. Deze vragen werden door minister Cremer toen steeds bevestigend beantwoord. Het antwoord op de vraag wie in Nederlands-Indië als Japanner moest worden beschouwd, meende Rooseboom, werd beheerst door de in Japan bestaande bepalingen over het onderdaanschap. Formosa was door haar inlijving bij Japan een rechtstreeks onderdeel van Japan geworden, waaruit volgde dat de Formosanen rechtstreekse onderdanen van Japan waren, en aldus onder dezelfde wet van gelijkstelling vielen als de Japanners, ongeacht of hun beschaving en ontwikkeling op één lijn konden worden gesteld met Europeanen. Alle belangrijke punten waren bij die beraadslagingen behandeld, onder andere dat het bezit van de hoedanigheid van Japanner beoordeeld zou moeten worden naar de daaromtrent in Japan geldende bepalingen. Toen werd reeds gewaarschuwd, dat de onbekendheid daarmee tot moeilijkheden zou kunnen leiden. Daar tilde de

141. De ‘stukken’ werden door de resident niet nader gespecificeerd, maar daaronder bevond zich in elk geval een reispas waarin Kwik als ‘Japanese subject’ werd aangemerkt.

142. Rsd. Soerakarta W. de Vogel-GG J.B. van Heutsz 11.11.1904-7091/38 geheim in V.16.08.1906-29/inv.399.

143. DJ Cohen Stuart-GG Van Heutsz 13.07.1905-6361 in V.16.08.1906-29/inv.399.

minister niet zwaar aan, aangezien elke vreemde natie zelf regels vaststelde en ook zelf moest vaststellen, wie zij al of niet rekende haar nationaliteit te bezitten. Ook werd toen naar voren gebracht dat het wetsontwerp dan ‘ook de plus minus twee miljoen Chinezen van Formosa en de Pescadores eilanden, tot met Europeanen gelijkgesteld zou maken’.

Uit deze beraadslagingen bij de totstandkoming van de Japannerwet bleek volgens Rooseboom voldoende dat een uit Formosa afkomstig Japans onderdaan van Chinees ras in Nederlands-Indië krachtens St. 1899 no. 202 (de Japannerwet) met Europeanen was gelijkgesteld. Hij achtte het niet nodig hierover met de minister van Koloniën in overleg te treden.¹⁴⁴ Dit standpunt van de landvoogd zou als gedragslijn het beleid in Indië vanaf 1903 bepalen.

5.2 Welke Japanse onderdanen hebben aanspraak op gelijkstelling?

In de kwestie Kwik Hong Biauww vertrok Kwik uit Nederlands-Indië als Chinees en kwam hij terug met een reispas waarop hij vermeld stond als ‘Japanese subject’. Het deed in 1905 de vraag rijzen of een dergelijke reispas als voldoende bewijs voor nationaliteit kon worden beschouwd. Behalve Kwik hadden zich nog soortgelijke gevallen voorgedaan.¹⁴⁵ Het was voor gouverneur-generaal Van Heutsz reden de buitengewoon gezant en gevolmachtigd minister te Tokio te verzoeken om hem zo volledig mogelijk in te lichten omtrent naturalisatie en andere wijzen van verkrijging van onderdaanschap in Japan en in het bijzonder welke bewijzen gevorderd konden worden van iemand die beweerde tot Japanner genaturaliseerd of Japans onderdaan te zijn.¹⁴⁶

De gezant te Tokio ging voor zijn antwoord uit van het woord ‘subject’ in Art. 17 van het handels- en scheepvaartverdrag tussen Nederland en Japan van 8 september 1896. Onder ‘subject’ (onderdaan) diende naar zijn mening te worden verstaan behalve de ‘nationalen’, de echte en genaturaliseerde Japanners, ook de leden van de blijvend onderworpen volken in de koloniën, die volkenrechtelijk met de vorige groep waren gelijk te stellen. Niet tot onderdanen rekende hij de niet-nationalen, zijnde ‘diegenen die aan het gezag van de staat onderworpen zijn, omdat zij binnen diens jurisdictie vertoeven’. De Japanse nationaliteitswet van 15 maart 1899 die bepaalde wie als Japanners dienden te worden beschouwd, was bij keizerlijke ordonnantie van 3 december 1903 no. 202 uitvoerbaar verklaard in Formosa. Voor het bewijs van de Japanse nationaliteit kon een uittreksel dienen van de Burgerlijke Stand uitgereikt door de Japanse consul, terwijl aan de gezant bij herhaling van Japanse kant was verzekerd dat buitenlandse paspoorten slechts werden afgegeven aan Japanse nationalen. Aangezien vervalsing van passen niet zelden voorkwam zou de Indische regering overlegging van een behoorlijk gelegaliseerd uittreksel uit het register van de Burgerlijke Stand kunnen vorderen.¹⁴⁷

In Indië meende men dat ondanks deze visie van de gezant, het ten aanzien van Formosanen vaststond dat de Indische regering ‘voorshands niets anders kan doen dan hen onder de in Art. 17 bedoelde ‘subjects’ te rekenen, en wel op grond van de bepaalde bedoeling van den wetgever van Art. 109 RR St. 1899 no. 202, een rechtstreeksch uitvloeisel van het

144. 1ste GS-DJ 29.09.1903-3207, waarin uitvoerig werd ingegaan op de beraadslagingen in de Staten Generaal in verband met de Japannerwet in V.16.08.1906-29/inv.399.

145. Zie DJ-GG 13.01.1905-352 in doss. 2.10.54-817.

146. GG-Gezant te Tokio 20.02.1905-3/23 in doss. 2.10.54-817.

147. Nederlandse gezant te Tokio-GG 10.05.1905-458/44, in doss. 2.10.54-817.

hogergenoemd verdrag'.¹⁴⁸ Gouverneur-generaal Van Heutsz zag het nut er niet van in alleen die personen die behoorden tot de Japanse nationalen als Japanners te erkennen, tenzij vaststond dat het Japanse staatsrecht twee soorten onderdaanschap kende. En voorzover bekend kende men dat niet in Japan. Uit de uitleg die de gezant te Tokio aan het woord 'subject' in het algemeen had gegeven, kon niet worden afgeleid dat dat wel het geval was. Het moest duidelijk zijn dat de Indische regering niet was teruggekomen van de beslissing in 1903, en dat haar standpunt waarbij Formosanen in Indië als Japanners waren te beschouwen, gehandhaafd diende te blijven. Eenieder die een Japans paspoort kon tonen zou in Nederlands-Indië beschouwd worden als Japanner. Om meer zekerheid over het paspoort te verkrijgen zou het paspoort echter gevisieerd moeten worden door de Nederlandse consul op de plaats van vertrek. Pas wanneer er aanleiding was tot twijfel konden andere bewijzen zoals een akte van inschrijving bij de Burgerlijke Stand of een document betreffende de naturalisatie worden gevorderd.¹⁴⁹

Door de gezant te Tokio op de hoogte gebracht van de vraag van de landvoogd mengde minister van Buitenlandse Zaken D.A.W. van Tets van Goudriaan zich in de discussie. Deze discussie over de betekenis van de woorden 'Japanners' en 'Japanse onderdanen' volgens Art. 17 Traktaat 1896, doorkruiste de lopende en stroeve besprekingen tussen minister van Koloniën mr. D. Fock en Van Tets over de ontwerpwet betreffende het Nederlands onderdaanschap. Fock maakte duidelijk dat hij groot bezwaar zou hebben om voorlopig anderen dan de Japanse nationalen krachtens Art. 17 Traktaat als Japanse onderdanen te erkennen, vanwege de nauwe samenhang met de staatsrechtelijke en maatschappelijk positie van de Chinese bevolking in Nederlands-Indië. Aan hen 'mocht niet de mogelijkheid [...] worden geopend om door middel van een Japans onderdaanschap met Europeanen te worden gelijkgesteld'.¹⁵⁰ Met zijn zeer beperkte uitleg van het Japanse onderdaanschap bleek Fock van opvatting te verschillen met de Indische regering. Van Tets daarentegen wilde, met het beginsel van reciprociteit voor ogen, slechts één onderdaanschap erkennen, een 'natuurlijk' onderdaanschap. Hij bleef aan die (ruimere) uitleg vasthouden omdat hij, zo schreef hij aan Fock, het niet tegenover de Japanse regering zou kunnen verdedigen 'indien in Nederlandsch-Indië slechts aan de Japansche 'nationalen' zooals Uwe Excellentie wil, de uit het Handelstractaat in verband met de Japannerwet voortvloeiende rechten werden gegund en de bevolking der Japansche kolonie van die rechten verstoken bleef'.¹⁵¹ De uitleg van het woord 'subjects' hield aldus nauw verband met de belangen en verantwoordelijkheden van beide ministers. Het departement van Koloniën hield nog vast aan het oude beleid, de omslag zou pas een jaar later komen.¹⁵²

5.3 **Kan het nieuwe Art. 109 RR uitkomst brengen?**

Toen het ernaar uitzag dat Koloniën en Buitenlandse Zaken elk zouden blijven vasthouden aan hun opvattingen en (in elk geval voorlopig) niet tot een gezamenlijk standpunt zouden

148. DJ Cohen Stuart-GG 13.07.1905-6361 in V.16.08.1906-29/inv.399.

149. 1ste GS-DJ 04.05.1906-1293, 1ste GS-Rsdt Soerakarta 04.05.1906-206 geheim in V.16.08.1906-29/inv.399.

150. MvK Fock-MBZ D.A.W. Van Tets van Goudriaan 10.10.1905-5, in doss. 2.10.54-817.

151. MBZ Van Tets van Goudriaan-Gezant te Tokio 30.08.1905-7635/77, MvK-MBZ 10.10.1905-5, MBZ-MvK 30.11.1905-12692, in doss. 2.10.54-817.

152. Zie Hoofdstuk Grieven, Het passen- en wijkenstelsel.

komen, leek de gewijzigde redactie van het nieuwe Art. 109 RR voor Koloniën een nieuwe mogelijkheid te bieden voor een beperkte interpretatie van het woord ‘Japanse onderdanen’. De oplossing moest komen van de zinsnede ‘van elders afkomstige personen’.

De nieuwe redactie van het gewijzigde Art. 109 RR alinea 2 sub 3 luidde: ‘Aan de bepalingen voor Europeanen zijn onderworpen: [...] Alle Japanners en voorts van elders afkomstige personen, niet begrepen onder nos 1 en 2, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandsche’.

Onder dit nieuwe artikel zou de opvatting van Koloniën (onder ‘Japanese subjects’ volgens Art. 17 Traktaat zijn alleen te verstaan de Japanse nationalen) te eng zijn. Die opvatting hield geen rekening met Japanse onderdanen die, zonder nationalen te zijn, toch gesteld zijn of zouden kunnen worden onder het regime van het voor de Japanse nationalen geldende recht en ‘mitsdien niet *kunnen* worden uitgesloten’.¹⁵³ Japanse niet-nationale onderdanen waren bijvoorbeeld ‘van elders afkomstige personen’ zoals de Chinezen die zich vanuit Formosa naar Nederlands-Indië begaven met een Japans paspoort. Voor hen zou de vraag moeten gelden of zij in hun land (China) onderworpen waren aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandse.

Met deze redenering wilde Koloniën het over een andere boeg gooien. Het volgende standpunt zou, aldus Koloniën, tegenover Japan kunnen worden ingenomen: al degenen die volgens de Japanse wetgeving Japanse onderdanen waren zouden als zodanig door Nederland worden erkend, zoals ook Nederland hetzelfde van Japan zou eisen (het beginsel van reciprociteit). Op de onderdanenbescherming die door de Japanse regering aan alle Japanse onderdanen als zodanig toekwam, zou door Nederland niet worden afgedongen. Maar de burgerrechtelijke gelijkstelling berustte behalve op het onderdaanschap ook nog op de voorwaarde dat de betrokken persoon in Japan reeds leefde onder het regime van het Japanse recht. Was deze voorwaarde niet vervuld, dan kon van een gelijke burgerrechtelijke positie geen sprake zijn. Van de gelijkstelling zouden aldus verstoken blijven die categorieën van Japanse onderdanen, die geen Japanners waren en op wie het Japanse familierecht niet toepasselijk was verklaard. Niet alleen meende men op het departement van Koloniën dat het standpunt sterk en juridisch goed te verdedigen was met inachtneming van datgene waartoe Nederland zich tot Japan had verbonden, het sloot tegelijkertijd de deur voor ‘eventuele ontduiking der Chinezen-wetgeving en dit belang primeert’. De gelijkstelling was geen kwestie van nationaliteit meer, maar van gelijkheid van juridische omstandigheden.¹⁵⁴ Voorlopig gaf dit ook een rationeel houvast tegen aanspraken van China zelf op gelijke behandeling ook ten opzichte van burgerrechten in Nederlands-Indië. Koloniën hoefde niet langer met Buitenlandse Zaken van mening te verschillen, er was een *communis opinio* over de uitleg van ‘Japanners’ als Japanse onderdanen waaraan men zich zowel te Tokio als te Buitenzorg kon houden. Er kon aan Indië een richtsnoer worden gegeven en het risico was klein dat Japan aan Nederland ‘de woorden van de wet zou voorwerpen’ en zich niet zou neerleggen bij deze uitleg van het traktaat.¹⁵⁵

Desondanks lukte het Koloniën niet met Buitenlandse Zaken over deze uitleg tot een gezamenlijk standpunt te komen. Fock wilde eenstemmigheid van opvatting, omdat hij de

153. Nota A.1 ad exh.12/1-1905-93 van 09.01.1906, in doss. 2.10.54-817.

154. Nota A.1 ad exh.12/1/1905-93 van 09.01.1906, in doss. 2.10.54-817.

155. Nadere nota A.1 ad exh.12/1-1905-93 van 22.01.1906, in doss. 2.10.54-817.

landvoogd wilde voorzien van de nodige instructies omtrent de te volgen gedragslijn. De Indische regering, vreesde hij, zou elk moment geroepen kunnen worden tot interpretatie en toepassing van Art. 17 Traktaat met Japan.¹⁵⁶

Intussen had, zoals op het departement van Koloniën werd opgemerkt, de landvoogd in Indië reeds in 1903 zelfstandig een gedragslijn vastgesteld, terwijl het overleg in Nederland nog gaande was. Deze gedragslijn kwam hierop neer dat als Japanners zouden worden aangemerkt eenieder die dat kon laten blijken, ook al was hij niet onderworpen aan het Japanse familierecht.¹⁵⁷

Als criterium voor de hoedanigheid van Japanner gold het bezit van een Japans paspoort, deugdelijk door de Nederlandse consul geïssueerd. Werd bij twijfel een stellig bewijs noodzakelijk geacht, dan kon aan de betrokkenen bovendien de overlegging worden gevraagd van een akte van de Burgerlijke Stand of van een document betreffende de naturalisatie.¹⁵⁸

Koloniën en Buitenlandse Zaken hadden intussen elk de hakken in het zand gezet. De sfeer werd nog grimmiger toen Van Tets – op de hoogte van de gedragslijn van de landvoogd –, verheugd tegenover Fock constateerde dat de gouverneur-generaal dezelfde opvatting had als hijzelf en hij zich dan ook volkomen kon verenigen met diens uitleg. De wijziging van Art. 109 RR bracht naar zijn mening ‘geenerlei verandering wat betreft de Japanners’. Hij kon in het ontwerp niets anders lezen dan dat alle Japanse onderdanen zowel die in het moederland als die in de koloniën aan de bepalingen voor Europeanen waren onderworpen. Elke beperking van dit voorschrift leek hem behalve hoogst ongewenst ook een ongeoorloofd terugkomen op de Japannerwet.¹⁵⁹ Fock was niet bereid van zijn standpunt af te wijken, schreef hij aan Van Tets.¹⁶⁰ Behalve dat het ging om ‘een na ernstige overweging gevestigde opinie’, die gebaseerd was op de wet en haar geschiedenis kon hij zijn standpunt ook om politieke redenen niet prijsgeven. Bovendien behoorde de rechtstoestand der ingezetenen van Nederlands-Indië en de toepassing van de daarop betrekking hebbende voorschriften en wetsbepalingen tot zijn verantwoordelijkheid. De gouverneur-generaal zou van instructies worden voorzien (hetgeen ook diezelfde dag nog gebeurde) om aan Art. 109 RR de door hem gewenste uitvoering te geven, aldus Fock. Tevens verzocht hij Van Tets de gezant te Tokio van zijn beslissing op de hoogte te brengen en hem op te dragen ‘de Indische regering voortaan op de hoogte te houden van die categorieën van Japansche onderdanen die geen grondwettige Japanners zijn en ten hunnent niet gesteld zijn onder het Japansche rechtsregime en mitsdien vallen buiten het tegenwoordige en het toekomstige Art. 109 RR’.¹⁶¹ De kwestie tussen Fock en Van Tets eindigde tenslotte een paar dagen later in de ministerraad met een nota van Van Tets. Daar werd besloten de zaak voorlopig te laten rusten.¹⁶²

156. Zie MvK-MBZ 07.02.1906-1, MvK-MBZ 16.05.1906-13, in doss. 2.10.54-817.

157. MvK-MBZ 16.08.1906-29 in V.16.08.1906-29/inv.399.

158. Nota A.1 ad exh.8/24-1906-18 van 09.01.1807 in V.25.01.1907-9/inv.430.

159. MBZ-MvK 23.08.1906-12389 in V.25.01.1907-9/inv.430.

160. Fock had opdracht gegeven de brief pertinent te stellen.

161. MvK-MBZ en MvK-GG beide 25.01.1907-9/236 in V.25.01.1907-9/inv.430.

162. Nota Van Tets voor de ministerraad 29.01.1907, Aantekening bij de nota van BZ 30.01.1907 in V.21.02.1907-V.3 geheim/inv.81.

Tussen beide ministers kwam het over dit onderwerp niet meer goed. De kwestie bleef liggen totdat in februari 1908 nieuwe bewindslieden kwamen, op Koloniën eerst mr. Th. Heemskerck, daarna A.W.F. Idenburg,¹⁶³ en op Buitenlandse Zaken R. de Marees van Swinderen.

In februari van 1908 kwam antwoord van de landvoogd Van Heutsz op een vraag van Fock naar aanleiding van berichten in de *Java-bode* en *De Locomotief* in oktober 1907 met betrekking tot het Japanse onderdaanschap van enige Chinezen.¹⁶⁴

In *De Locomotief* van 19 oktober 1907 en de *Java-bode* van 22 oktober 1907 werd melding gemaakt van de aankomst te Semarang met de 'S.S. Merapi' van 'Chineesche Japanners', zijnde vijftien singkehs¹⁶⁵ met Japanse passen. *De Locomotief* vond het 'eigenaardig' dat 'deze singkehs zodra zij voet aan wal hebben gezet, behandeld moeten worden als met Europeanen gelijkgesteld, aangezien allen voorzien waren van een Japanschen pas en zij dus als Japanner hun intrede in NI doen'. Twee dagen later beklagde een Chinese ingezetene zich in een vervolgartikel erover dat de immigratie van 'deze zich als Japanners voordoende singkehs' zeer nadelig was voor de in Nederlands-Indië geboren Chinezen, zowel persoonlijk als in de handel. Ten eerste konden zij zich zonder pas vrij bewegen, zelfs in de Vorstenlanden. Zij hoefden minder belasting te betalen en konden in gezondere buurten wonen, terwijl de in Indië geboren peranakans gedwongen waren om in bepaalde wijken te wonen waar de gezondheidstoestand te wensen overliet. Ten vierde waren zij niet onderworpen aan de voor Chinezen krenkende rechtspraak, zij konden niet veroordeeld worden tot ten arbeidstelling aan de publieke werken in of buiten de ketting, en zij mochten zonder bijzondere vergunning vuurwapens in huis hebben. Voor Chinezen in Nederlands-Indië was gelijkstelling met Europeanen heel moeilijk te verkrijgen, getuige de vele afgewezen verzoekschriften. Door deze genoemde voorrechten was de concurrentiepositie van de peranakan Chinezen verzwakt en ondermijnd.¹⁶⁶ De groep van vijftien singkehs bestond uit drie mannen en hun gezinnen.¹⁶⁷

Tevens liet Van Heutsz weten dat hij nog geen bericht had gekregen van de gezant te Tokio (deze had vanwege het conflict Fock-Van Tets nog geen instructies daartoe ontvangen van de laatste). Ook was in Indië nog geen gevolg gegeven aan de instructie van de minister over de kwestie van het Japanse onderdaanschap.¹⁶⁸ Bij de directeur van Justitie bij wie deze instructie nog in behandeling was, zou thans op een spoedige afhandeling worden aangedrongen.¹⁶⁹ Een dergelijke procedure bij een instructie van de minister, die hiërarchisch hoger stond dan de landvoogd, kon maar één ding betekenen: de landvoogd was het eigenlijk niet eens met de minister en had besloten tot een tactiek van 'pelan-pelan'.¹⁷⁰

163. Idenburg was geen onbekende op het departement. Hij was reeds eerder, van september 1902 tot augustus 1905 minister van Koloniën geweest. Deze tweede keer zou hij slechts tot augustus 1909 aanblijven om deze te verwisselen voor die van gouverneur-generaal van Nederlands-Indië.

164. MvK-GG 03.02.1909-3 in V.03.02.1909-L.3/inv.106.

165. Chinese nieuwkomer.

166. Zie de krantenberichten in V.30.11.1907-11/inv.508.

167. Zie voor de stukken V.25.03.1908-5/inv.536.

168. Fock had in zijn brief van 25.01.1907-9 aan Van Heutsz gevraagd in het vervolg met de interpretatie van Art. 109 RR en in het algemeen uitsluitend rekening te houden met zijn standpunt.

169. GG-MvK 30.10.1908-1331/3 in V.12.01.1909-37/inv.609.

170. Het Indonesische woord 'pelan-pelan' betekent 'langzaam/kalmpjes aan', hier een vertragingstactiek.

Hoewel er nu sprake was van een beter klimaat tussen de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken bleken de standpunten ongewijzigd. Daartussen stond de gouverneur-generaal die door Idenburgs voorganger Fock geïnstrueerd was diens opvatting (alleen Japanse nationalen zijn Japanse onderdanen) te volgen, maar tot dusver hetzelfde standpunt had ingenomen als Buitenlandse Zaken (Alle Japanse onderdanen zijn Japanners in de zin van Art. 17 Traktaat en hebben krachtens Art. 109 RR aanspraak op gelijkstelling met Europeanen). Het was belangrijk voor Koloniën en haar nieuwe opvatting (alleen Japanse nationalen en zij die, zonder Japanse nationalen te zijn in Japan en haar bezittingen in hun land onderworpen zijn aan een familierecht dat in hoofdzaak berust op dezelfde beginselen als de Nederlandse, zijn te beschouwen als Japanners en hebben aanspraak op gelijkstelling met Europeanen) dat het nieuwe Art. 109 RR zo spoedig mogelijk in werking zou treden. Het familierechtscriterium in dat nieuwe Art. 109 RR had een sleutelfunctie in de opvatting van Koloniën. In de opvatting van Buitenlandse Zaken maakte het geen enkel verschil of het oude dan wel het nieuwe Art. 109 RR van kracht was. Verder waren twee punten voor Koloniën belangrijk. Was van Japanse zijde de eis te verwachten dat Japanse onderdanen, ook al waren zij geen nationalen en ook al waren zij ten hunnent niet gesteld onder het Japanse familierecht, toch recht hadden op de behandeling op de voet van Europeanen. En welke Japanners waren niet onderworpen aan het Japanse familierecht?¹⁷¹

In oktober 1908 bleek dat men in Indië worstelde met de redactie voor een circulaire, waarin de instructies van Fock zouden worden neergelegd. Vooral Van Heutsz had grote twijfels en wilde wachten totdat de gezant te Tokio in deze kwestie licht had gebracht.¹⁷² Het advies van de Raad van Indië om in afwachting van de inlichtingen van de gezant de in Indië en naar Indië komende ‘leden van de inheemsche bevolking der Japansche koloniën’ als Japanse nationalen te beschouwen, werd door de landvoogd dankbaar aanvaard.¹⁷³ Uit alles bleek de grote aarzeling van Van Heutsz ten aanzien van de instructie van de minister.

In 1909 verklaarde Fock's opvolger, A.W.F. Idenburg, zich bereid om voor de te volgen gedragslijn rekening te houden met de opvatting die de Japanse regering nopens de strekking van het handelsverdrag zou blijken te zijn toegedaan. Hij bleef echter vierkant staan achter de zienswijze van zijn voorganger Fock. In afwachting van de inlichtingen van de gezant te Tokio moest voorlopig onder Japanners worden verstaan ‘de Japanse nationalen en de als zodanig genaturaliseerden’. De inheemse bevolking der Japanse koloniën zou alleen onder het begrip ‘nationalen’ vallen, wanneer op de betrokken koloniën de Japanse wetgeving toepasselijk was verklaard, en zij derhalve grondrechtelijk Japanners waren geworden. Zij, die in de Japanse koloniën waren geboren uit aldaar gevestigde ouders¹⁷⁴ waren niet te beschouwen als Japanners, en wel omdat de Japanse nationaliteitswet gebaseerd was op het afstammingsbeginsel, en niet zoals de directeur van Justitie meende, vanzelf en onafhankelijk van de al of niet toepasselijkheid van de Japanse wetgeving op de betrokken koloniën.¹⁷⁵

171. MvK-MBZ 25.03.1908-5 in V.25.03.1908-5/inv.536; MBZ-MvK 25.09.1908-10326, MvK-MBZ 12.10.1908-7, Nota A.1 van 06.10.1908 in V.12.10.1908-17/inv.591.

172. DJ-GG 11.06.1907-5359 met concept-circulaire 5360, 1ste GS-DJ 29.06.1907-1733, DJ-GG 15.07.1908-7830, GG-MvK 30.10.1908-1331/3 in V.12.01.1909-37/inv.609.

173. RvNI-GG 09.10.1908-19, GG-MvK 30.10.1908-1331/3 in V.12.01.1909-37/inv.609.

174. Hiermee werden de Chinezen bedoeld die zich vanuit China in Formosa hadden gevestigd.

175. MvK-GG 12.01.1909-37/78 in V.12.01.1909-37/inv.609.

5.4 Berichten uit Tokio

Eindelijk, in mei 1909, kwam het bericht uit Japan, waarnaar zo lang was uitgekeken en dat uitsluitel moest brengen. Het bleek slechts voor één uitleg vatbaar en kon slechts tot één conclusie leiden: Japan maakte geen onderscheid tussen haar onderdanen.

De nieuwe gezant J.H. van Royen moest bij het vergaren van zijn inlichtingen omzichtig te werk gaan. In diplomatieke kringen heerste de mening dat de Japanse regering traag en achterdochtig reageerde en in elke vraag een groot staatsgevaar meende te zien. Ook had hij rekening te houden met de mogelijkheid dat, wanneer de Japanse regering geantwoord zou hebben dat onder 'subjects' van het handelsverdrag van 1896 alle Japanse onderdanen, met of zonder Japanse nationaliteit vielen, dit moeilijkheden voor Nederland zou kunnen opleveren. Op grond van een mededeling van de particulier secretaris van de Japanse minister van Justitie trok Van Royen de conclusie dat het Japanse staatsrecht geen onderscheid kende tussen onderdanen en personen met volledige nationaliteit. In Formosa hadden de meeste inwoners, onder wie voormalige Chinezen, zich als Japanners ingeschreven. Zij werden allen door Japan beschouwd in het bezit te zijn van het volledige burgerrecht en konden op grond daarvan ook in het buitenland aanspraak maken op alle rechten die Japanners voor zichzelf konden opeisen. Van de door Japan in verschillende oorlogen verworven koloniën, zoals Formosa, de Pescadores, Sachalin en Liao-Tung, werden alleen de bewoners van de laatste niet als Japanners beschouwd. Dit werd bevestigd door de Chinese gezant te Tokio en de vice-minister van het Japanse ministerie van Buitenlandse Zaken. De laatste deelde mee dat het merendeel van de bewoners van Formosa de Japanse nationaliteit had gekregen en dat het Japanse familierecht in hoofdzaak in Formosa was ingevoerd. Hij leek het vanzelfsprekend te vinden dat Japan voor de als Japanners genaturaliseerde Chinezen dezelfde rechten opeiste als voor de Japanners zelf.¹⁷⁶

Op de departementen van Buitenlandse Zaken en Koloniën werden op grond van Van Royen's informatie gelijklopende conclusies getrokken:

1. Het Japanse staatsrecht kende geen onderscheid tussen onderdanen die wel- en onderdanen die niet-nationalen waren;
2. De bewoners van Formosa, de Pescadores en Sachalin waren als Japanners te beschouwen. Zij waren dat geworden door inschrijving in de daartoe bestemde registers;
3. De bewoners van Liao-Tung waren geen Japanners, maar Chinezen en derhalve vreemdelingen.

Nu er geen Japanse onderdanen in Formosa waren die niet grondwettelijk Japanners waren, verviel de kwestie waarover jarenlang verschil van mening was geweest. Binnen het departement van Koloniën werd toegegeven dat de voormalige minister van Buitenlandse Zaken Van Tets van Goudriaan het in feite bij het rechte eind had gehad; Japan kende slechts één onderdaanschap. In Indië zou dus, wanneer uit een document genoegzaam zou blijken dat iemand 'Japanner' was of 'Japans onderdaan', de betrokkene op de voet van Europeaan dienen te worden behandeld. Het kwam er dus op aan vast te stellen op welk stuk de Indische autoriteiten hadden af te gaan om het Japannerschap te erkennen.¹⁷⁷

176. Gezant te Tokio J.H. van Royen-MBZ 04.05.1909-377/52 en 14.05.1909-422/56, in V.09.07.1909-19/inv.657. Dat Japan geen onderscheid maakte tussen zijn onderdanen werd nogmaals door Van Royen bevestigd in Van Royen-MBZ 22.10.1909-946/156 in V.14.02.1910-23/inv.709.

177. Nota A.1 07.07.1909 in V.09.07.1909-19/inv.657.

De kwestie van het familierecht kwam echter opnieuw aan de orde toen in Indië B.A.J. van Wettum, adviseur voor Japanse Zaken, tijdelijk ter beschikking van de directeur van Justitie, in zijn nota over de 'Toelating van Japanse onderdanen van Chinese afkomst in Nederlands-Indië' de vraag stelde of Formosanen, al waren zij in de toekomst onderworpen aan het Japanse familierecht, wel recht hadden op gelijkstelling met Europeanen. Dat Japanse familierecht was, ofschoon aan de Europese begrippen aangepast, in de grond toch verschillend van het Nederlandse, voorzover het gebouwd was op de familie en het individu niet de maatschappelijke eenheid was. Vervolgens vroeg hij zich af of een door de bevoegde Japanse autoriteit afgegeven paspoort, gevisieerd door de Nederlandse consul ter plaatse, wel voldoende bewijs was van de Japanse nationaliteit.¹⁷⁸

5.5 **Japan maakt geen onderscheid**

Van Royen, opnieuw geraadpleegd, schreef dat hij er de vorige keer van was uitgegaan dat de hoofdreden voor de gelijkstelling in Indië van Formosanen met Europeanen was dat de regering zich gebonden achtte bij verdrag. Het ging toen om de vraag of Japan onderscheid maakte tussen nationalen en niet-nationalen. Het was hem toen niet duidelijk dat de enige reden waarom Formosanen wél en bijvoorbeeld Aziatische Turken in Indië niet met Europeanen werden gelijkgesteld, voortvloeide uit het onderworpen zijn aan een op westerse leest geschoeid familierecht.

In Formosa was, aldus Van Royen die zijn informatie van gezaghebbende regeringsambtenaren had verkregen, bij een wetsverordening van 28 augustus 1908 no. 11 het Japanse civielrecht, het handelsrecht en de burgerlijke rechtsvordering ingevoerd. In civiele zaken echter tussen Formosanen die Japanners waren geworden (honto-jin) en tussen Chinezen golden de oude gebruiken. Er was een commissie ingesteld om een wetboek voor deze personen samen te stellen berustende op de oude gebruiken, dat tegelijk zo dicht mogelijk aan zou sluiten bij het Japanse recht. Naar de mening van Van Royen was de Indische regering genoodzaakt de Formosanen als Japanners te beschouwen, omdat zij uitdrukkelijk door het Japans-Formosaanse recht als Japanners werden erkend. Ook al werden de honto-jin op veel punten anders behandeld dan de Japanners uit Japan (de Nai-tchi-jin), zoals bij het bovengenoemde civielrecht, zij werden door Japan uitdrukkelijk verklaard Japanners te zijn op grond van de Japanse nationaliteitswet van 16 maart 1899. Alle Formosanen, die het zouden aanvragen, zouden bij instructie van het Generaal-Gouvernement van Formosa van maart 1897 verklaard worden Japans onderdaan te zijn. Het Japanse staatsrecht maakte, of zij nu sprak van Japanner of van Japans onderdaan, daar waar zij bedoelde de nationaliteit te regelen, geen onderscheid.

Hieruit trok Van Royen de conclusie dat Japan, bij een bonafide uitleg van het Japans-Nederlandse traktaat, niet zou toestaan dat er in Indië onderscheid zou worden gemaakt in de behandeling van haar onderdanen. Indien er een wijziging zou komen in de door Nederland tot dusver gevolgde gedragslijn tegenover Formosanen, dan zou het op zijn nieuwe rechten zo trotse Japan, niet nalaten te protesteren, 'in het bijzonder daar waar haar zou worden ontnomen wat zij thans de Formosanen kan voorhouden als bewijs dat de Japanse overheersing een voordelige zijde heeft'. Nederland zou dan wel met heel goede en spitsvondige argumenten moeten komen. Formosanen, aldus de gezant, zouden tot de Japanners

178. Nota adv. Japanse Zaken-DJ 02.04.1909 in V.25.08.1909-46/inv.670.

van Art. 109 RR gerekend moeten worden, niet omdat zij behoorden tot de groep in het nieuwe Art. 109 RR van ‘alle van elders afkomstige personen die in hun land onderworpen zijn aan een zeker familierecht’, maar krachtens het Japanse staatsrecht; met andere woorden hun staatsrechtelijke rechtstoestand werd niet afhankelijk gemaakt van hun privaatrechtelijke situatie. Het was maar de vraag, aldus Van Royen, of het criterium van Van Wettum, het ‘niet hebben van alle rechten en verplichtingen krachtens de constitutie die Japanners aankomen’ een goed criterium was. Immers, ook in Japan hadden sommige Japanners minder rechten dan andere, zoals bij het kiesrecht voor het parlement.¹⁷⁹

Ook de minister van Buitenlandse Zaken, R. de Marees van Swinderen, was van mening dat van Japan zeker een ernstig protest was te verwachten, wanneer Formosanen in Indië niet als Europeanen zouden worden behandeld. Zelf twijfelde de minister er niet aan dat de Formosanen hoe dan ook vielen onder ‘alle Japanners’ in Art. 109 RR. Door de Indische regering zouden dan ook geen maatregelen genomen moeten worden, welke een protest van Japan zouden kunnen uitlokken waarvan de minister de gegrondheid zou moeten erkennen. De kwestie van Chinezen die zich na een kort verblijf op Formosa tot Japanner lieten naturaliseren had haar belang verloren nu gebleken was dat voor naturalisatie een verblijf van vijf opeenvolgende jaren in Japan of op Formosa vereist was.¹⁸⁰

Volgens Man-Houng Lin hadden de Taiwanese (door ons aangeduid als Formosanen) tussen 1895 en 1945 de Japanse nationaliteit (legal nationality). In de Japanse documenten, aldus Lin, maakte Japan onderscheid tussen ‘hondo jin’ (native islanders), ‘koosazoku’ (aborigines-highlanders) en ‘sekimin’ of ‘Taiwan sekimin’, zij die de Japanse nationaliteit van Taiwan aannamen, geregistreerd waren in Taiwan en resideerden in China of Zuid oost Azië. Chinezen uit Nederlands-Indië werden als ‘Taiwan sekimin’ beschouwd. De classificatie van Taiwan sekimin had volgens Lin geen wettelijke status (legal status). Taiwan sekimin ontplooiden vooral in Nederlands-Indië veel economische activiteiten en namen de Japanse nationaliteit veelvuldig aan.¹⁸¹

Volgens de statistische gegevens van de Taiwanese regering was de bevolking op dat eiland (totaal 3.223.968) op 31 december 1907 als volgt samengesteld: 77.925 Naikoku-jin (Japan immigrants), 3.019.402 Honto-jin (naturalised residents), 115.245 Seibaio (savages); 11.396 Gaikoku-jin (foreigners).¹⁸²

Voor Koloniën zat er niets anders op dan zich hierbij neer te leggen. Nu echter gebleken was dat door Japan geen onderscheid werd gemaakt tussen haar onderdanen-nationalen en onderdanen-nietnationalen, moest aanvaard worden dat alle Japanners zonder onderscheid in Indië op de voet van Europeanen moesten worden behandeld. Ook kon voor een uitzondering geen beroep meer worden gedaan op de niet-toepasselijkheid van het Japanse civiele recht op de Formosanen, ofschoon een zodanige uitzondering in de rede zou liggen, in aanmerking genomen dat de gelijkstelling van de Japanners met Europeanen samenhang met de invoering van het westerse recht.¹⁸³

179. Gezant te Tokio Van Royen-MBZ 22.10.1909-946/156 in V.14.02.1910-23/inv.709.

180. MBZ R. de Marees van Swinderen-MvK J.H. de Waal Malefijt 19.11.1909-23573 in V.14.02.1910-23/inv.790.

181. Man-Houng Lin, *Overseas Chinese merchants and multiple nationality: A means for reducing commercial risk (1895-1935)*, 2001:992-3.

182. Cijfers overgenomen uit het 11de ‘Statistical book of the Taiwan Sotoku fu (Government of Taiwan) in V.14.02.1910-23/inv.709.

183. MvK-MBZ 14.02.1910-23 in V.14.02.1910-23/inv.709.

In het regeringsbeleid van Indië was en bleef aldus het ‘Japannerschap’ in ruime zin beslissend. Op het departement van Koloniën werd deze thans aanvaarde opvatting van groot belang geacht in het beleid ten aanzien van andere vreemde mogendheden zoals China, de Straits Settlements en Turkije. Tot dusver werden hun eisen voor gelijke behandeling gepareerd met het argument dat de bijzondere positie van de Japanners samenhang met de invoering in Japan van het op Europese leest geschoeide civiele recht. Hoe moest het antwoord luiden wanneer door deze staten (opnieuw) op gelijkstelling met Europeanen werd aangedrongen? In Indië was men immers nog niet toe aan een opheffing van het verschil tussen oosterlingen en westerlingen. Misschien zou toch als antwoord moeten worden gegeven dat de gelijkstelling van de Japanners plaats had op grond van de invoering van westers recht. Tegenover China zou dat wel werken, maar dat zou moeilijker te handhaven zijn tegenover Chinezen die Engels onderdaan waren.¹⁸⁴

5.6 Het bewijs van ‘Japannerschap’

Nu de Nederlandse regering had geaccepteerd dat naar het Japanse staatsrecht Japan slechts één onderdaanschap kende, waaronder ook onderdanen-nietnationalen vielen, moest nog vastgesteld worden welke bewijsstukken voor dat Japannerschap konden worden gevorderd. Aan de behoefte van de plaatselijke autoriteiten¹⁸⁵ aan duidelijkheid omtrent de toepassing van de administratieve voorschriften bij de beoordeling omtrent de toelating van uit Formosa afkomstige ‘Chinezen’ werd voldaan met de circulaire van de directeur van Justitie van 30 maart 1910.¹⁸⁶

Het was vaak moeilijk voor ambtenaren, schreef directeur van Justitie I.A. Nederburgh, om uit te maken tot welke categorieën een persoon behoorde, in het bijzonder wanneer het uiterlijk niet overeenkwam met de landaard, die de betrokkene voorgaf te bezitten. De regering was in het verleden reeds meermalen om instructies gevraagd wanneer door Chinezen (naar uiterlijk), die bevoerden Japanse onderdanen te zijn, aanspraak werd gemaakt op toelating als Europeanen en gelijkstelling met Europeanen. ‘Zulk een beweren is op zichzelf niet onaannemelijk, aangezien op Formosa, een deel van het Japansche Rijk, zich tal van onderdanen van dat Rijk bevinden, die naar uiterlijk en afkomst Chinezen zijn. Evenwel moet er tegen gewaakt worden, dat ook andere Chinezen onder het voorwendsel Japansche onderdanen te zijn zich onder de Europeanen rangschikken. In deze gevallen moet het beweren dat men Japanner is, dus aannemelijk worden gemaakt’. In de circulaire werd het vroeger aangenomen beginsel gehandhaafd dat het Japanse paspoort onder de volgende voorwaarden als voldoende bewijs voor de hoedanigheid van Japanner kon worden aangemerkt. In de regel moest het in Japan door de ter plaatse bevoegde autoriteit zijn afgegeven en door de betrokken Nederlandse consulaire ambtenaar zijn geïdentificeerd. Bij twijfel of bij gebreke van een paspoort kon een akte van de Burgerlijke Stand of een document betreffende de naturalisatie worden gevorderd tot staving van de Japanse nationaliteit. In bijzondere omstandigheden zouden ook andere bewijsmiddelen, zoals een niet behoorlijk geïdentificeerd paspoort, als bewijs

184. Nota A.1 03.02.1910 in V.14.02.1910-23/inv.709.

185. RsdT Batavia-DJ 24.05.1909-8625/33, rsdt Soerabaia Eindhoven-GG 23.09.1909-371 geheim in V.14.02.1910-23/inv.709.

186. Circulaire DJ-HGB 30.03.1910-3858 in V.24.06.1910-18/inv.744.

kunnen worden aangenomen. Voor het geval men er niet uit kwam moest men zich tot de regering wenden.¹⁸⁷

Terwijl plaatselijke ambtenaren zich bij problemen konden wenden tot de Indische regering, was voor houders van Japanse paspoorten de Japanse consul de daartoe aangewezen persoon. Tot 1909, het jaar waarin te Batavia een Japans consulaat werd gevestigd, was dat de Japanse consul te Singapore.

Toen moeilijkheden rezen over het bewijs van Japans onderdaanschap van Lim On Lio uit Formosa, die niet konden worden opgelost omdat de Indische regering aan haar standpunt vasthield met voorbijgaan aan de persoonlijke verzekering van de Japanse consul over de echtheid van het Japanse onderdaanschap van Lim,¹⁸⁸ kwam de Japanse regering met maatregelen. Deze waren bedoeld om elke twijfel uit te sluiten over het Japanse onderdaanschap en te voorkomen dat Chinezen als Japanse onderdanen Nederlands-Indië binnenkwamen. Die maatregelen kwamen erop neer dat alle Japanse onderdanen-Formosanen, ook al verbleven zij buiten Formosa, voor het verkrijgen van een paspoort eerst moesten terugkeren naar hun geboorteplaats in Formosa. Met betrekking tot de Japanse onderdanen-Formosanen in Nederlands-Indië ontving de Japanse consul te Batavia instructies om deze paspoorten nauwkeurig te onderzoeken, en deze personen en alle nieuwkomers bij het consulaat te registreren. Aan de Indische regering werd aldus hun Japannerschap verzekerd onder volle verantwoordelijkheid van de consul.¹⁸⁹ Deze maatregelen werden door de Japanse regering doeltreffender geacht dan het viseren door een Nederlandse consulaire ambtenaar in de laatste plaats van vertrek. Het werd in Indië niet raadzaam geacht geen gevolg te geven aan het daaropvolgende verzoek van de Japanse regering om dit vereiste te laten vervallen. Nu visering was vervallen, werd aan Nederlandse zijde prijs gesteld op een uitdrukkelijke ambtelijke verklaring van de Japanse consul omtrent de authenticiteit van de stukken. Er moest door het lokale Indische bestuur tevens op gelet worden dat de houder van het paspoort ook de rechthebbende was.¹⁹⁰

De pennestrijd die vooral in Nederland werd gevoerd tussen de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken over de vraag wie in Nederlands-Indië aangemerkt kon worden als Japanner en als gevolg daarvan aanspraak kon maken op gelijkstelling met Europeanen, werd dus uiteindelijk beslist volgens de Japanse nationaliteitswetgeving. Japan kende slechts één onderdaanschap en daaronder vielen ook zijn onderdanen uit Formosa. Dezelfde opvatting van de minister van Buitenlandse Zaken werd bestreden door de minister van Koloniën, die wilde voorkomen dat Chinezen door middel van een Japans paspoort gelijkstelling met Europeanen zouden verkrijgen. Zijn opvatting baseerde hij eerst op de uitleg over het woord 'subjects' in Art. 17 van het traktaat en daarna op het familierechtscriterium in het nieuwe Art. 109 RR.

187. Zowel MvK als GG gingen akkoord met de richtlijnen in de circulaire, zie MvK-GG 14.02.1910-23 en 1ste GS-DJ 30.03.1910-683 in V.24.06.1910-18/inv.744.

188. Zie de briefwisseling tussen de Japanse consul en het gouvernement over het Japanse onderdaanschap van Lim On Lio, DJ-GG 21.06.1910-7754, GG-MvK 25.07.1910-956/27 alle in V.12.10.1910-46/inv.772.

189. Deze maatregelen werden bevestigd door de gezant te Tokio die zijn inlichtingen verkreeg van de gouverneur-generaal van Formosa; MBZ-MvK 15.07.1910-14593, vergezeld van twee nota's van de gezant te Tokio, J.H. van Royen 25.03.1910-15 en 20.06.1910-22 in V.12.10.1910-46/inv.772.

190. GG-MvK 09.08.1910-1018/8, MvK-GG 12.10.1910-46 in V.12.10.1910-46/inv.772.

De vraag hoeveel Chinezen zich tot Japanse onderdanen lieten naturaliseren om gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen is niet eenvoudig te beantwoorden. Het waren er zeker geen 60.000, zoals werd aangenomen in een brief van de Indische Bond te Semarang.

In 1901 richtte de directeur van het kabinet van de Koningin zich tot de minister van Koloniën naar aanleiding van de tot H.M. gerichte geschriften van de Indische Bond te Semarang. Hierin kwam de mededeling voor dat 60.000 Chinezen op Java, blijkbaar met het oog op de tot stand gekomen gelijkstelling van Japanners met Europeanen, zich tot de Japanse regering gewend zouden hebben om als Japanse onderdanen genaturaliseerd te worden. Bovendien zouden Chinezen te Batavia besloten hebben hun kinderen naar Japan te zenden teneinde daar opgevoed te worden en zich daar tot Japanners te laten naturaliseren. De minister had hierover niets van de Indische regering vernomen en verwees de berichten naar het rijk der fabelen. Hij vond ook geen aanleiding de aandacht van de gouverneur-generaal hierop te vestigen.¹⁹¹

In 1917 meldde het Kantoor van Chinese Zaken te Batavia dat uit de opgave van de hoofden van gewestelijk bestuur bleek dat op Java zich ongeveer 69 'Japansch genaturaliseerde Chinezen' bevonden. Het was algemeen bekend, en ook in de Chinese pers werd er geen geheim van gemaakt, dat Chinezen die zich lieten naturaliseren dit alleen deden om hun positie te verbeteren zoals met betrekking tot het wijkenstelsel en het verschil in rechtspraak. Het minder gunstige antwoord van minister Pleyte op de vraag over algehele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen zou tot gevolg hebben gehad dat enkele Chinezen zich tot Japanners lieten gelijkstellen.¹⁹² De wens om hun rechtspositie te verbeteren zou ook een verklaring zijn voor het naar verhouding grote aantal genaturaliseerde Chinezen in Djokjakarta en Soerakarta (zeventien en vijftien), waar de beperkingen op het stuk van wonen en reizen tot 1916 (zie St. 1914 no. 760 en St. 1916 no. 264) groter waren dan elders op Java.¹⁹³ Of deze naturalisatie door Japan werd aangemoedigd was niet duidelijk. Officieel had de Japanse regering dit in 1908 ontkend, maar de praktijk kwam hier niet geheel mee overeen.¹⁹⁴

191. Dir.Kabt.Koningin-MvK 29.03.1901-25, MvK-Koningin 25.04.1901-28 in V.25.04.1901-28/inv.46. Aan de Koningin werden uit Semarang gezonden: het *Bondsblad, Orgaan van de Indische Bond* van 29.01.1901-113, een Feestrede uitgesproken 09.02.1901 ter gelegenheid van de opening van het eerste eigen lokaal van de afdeling Semarang van de Indische Bond, een niet ondertekend afschrift van een door het bestuur van de afdeling Semarang van de Indische Bond aan het hoofdbestuur van de Indische Bond te Batavia gericht geheim schrijven 21.01.1901.

192. Er werd verwezen naar het persrapport over september en het geval te Tempel.

193. In Soerabaia en Semarang waar een veel grotere Chinese bevolking was waren die aantallen respectievelijk 15 en 12; andere cijfers ontbreken.

194. De vertrouwelijke instructie van de Japanse regering dd 29.08.1908 aan haar consul Ukita werd door de laatste op 22.10.1913 aan de 1ste GS aangeboden. Hierin werd de consul uitdrukkelijk opgedragen Chinezen die de Japanse nationaliteit wilden verkrijgen om de beperkende bepalingen in Nederlands-Indië te ontlopen, en Japanse onderdanen die daar behulpzaam bij waren, van hun voornemen af te houden. Daarentegen bleek de actie van de door de 'beruchten Y. Takakoshi' opgerichte 'Vereeniging tot voordringing in de Zuidelijke oceaan de Nan Chin Hui' tot doel te hebben de politieke expansie van Japan in die regio te bevorderen. Zij wilde dit onder andere doel bereiken door het overhalen van Chinezen zich als Japanners te naturaliseren om daardoor hun economische belangen onder Japanse bescherming te brengen. Enkele leden van deze vereniging hadden contacten met personen in hoge Japanse regeringskringen en zelfs in het kabinet. Zie hiervoor KCZ-dir. B.B. 07.11.1917-406/1, Dir. B.B.-GG 30.11.1917-964/B geheim, in B.B. 4393 (Arsip Nasional-Mona Lohanda).

Andere gegevens over aantallen Chinezen die op deze wijze gelijkstelling met Europeanen verkregen hebben wij niet kunnen vinden. Voor een dergelijke gelijkstelling werd de bevoegdheid van de gouverneur-generaal niet ingeroepen, zodat zij niet in het staatsblad werd gepubliceerd noch in het Koloniaal Verslag opgenomen. Werd bij binnenkomst in Nederlands-Indië het bewijs van de Japanse nationaliteit of het Japans onderdaanschap door de betrokken ambtenaar geaccepteerd, dan was de gelijkstelling met Europeanen een feit.

6. EEN GELIJKE RECHTSPOSITIE DOOR NATURALISATIE (1904-1910)

Door naturalisatie wordt het Nederlanderschap verkregen. Het is een op de wet gebaseerde status¹⁹⁵ die veelomvattender is dan gelijkstelling. Terwijl gelijkstelling leidt tot een rechtspositie in het privaot, straf- en publiekrecht die gelijk is aan die der Europeanen, los van de nationaliteit, wordt met naturalisatie een nationaliteit verkregen, het Nederlanderschap. Die nationaliteit geeft aan de genaturaliseerde naast de rechtspositie bij gelijkstelling ook alle overige rechten die met het Nederlanderschap samenhangen, zoals het actief en passief kiesrecht. Een tweede verschil tussen gelijkstelling en naturalisatie is dat gelijkstelling in Nederlands-Indië werd verleend door de gouverneur-generaal, die in overleg met de Raad van Indië de criteria daarvoor formuleerde, terwijl naturalisatie werd verleend door het opperbeestuur. De voorwaarden voor naturalisatie waren vastgelegd in Art. 3 van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 12 december 1892 (Ned.St. 1892 no. 236). Deze waren het overleggen door de verzoeker van de volgende bewijzen:

- dat hij meerderjarig is in de zin der Nederlandse wet;
- dat hij het Nederlanderschap verloren heeft of dat hij gedurende de laatste vijf jaren zijn woonplaats of zijn woonverblijf in het Rijk of zijn koloniën of bezittingen in andere werelddelen heeft gehad;
- dat hij bij een ontvanger der registratie een som van honderd gulden heeft gestort.

Indien de verzoeker tot een ander land behoort, kan hem de overlegging gevorderd worden van een bewijs, dat de wetgeving van dat land geen beletsel tegen zijn naturalisatie in Nederland oplevert.

6.1 De gevolgen van het nieuwe Art. 109 RR

In het nieuwe systeem van de bevolkingsindeling, zoals dat tot stand kwam bij het nieuwe Art. 109 RR in 1906 (wet van 31 december 1906, Ned.St. 1906 no. 347, Ind.St. 1907 no. 205) kwam de slotalinea van het oude Art. 109 RR niet meer voor. De gouverneur-generaal zou bij de inwerkingtreding van het nieuwe Art. 109 RR zijn bevoegdheid verliezen om uitzonderingen te maken op de toepassing van de in Art. 109 RR (oud) gestelde regels, dat wil zeggen om gelijkstelling met Europeanen te verlenen aan individuele personen. In het nieuwe Art. 109 RR was ook de bevolkingsindeling gewijzigd. Niet langer was de bevolking verdeeld in de twee hoofdgroepen Europeanen en Inlanders met de bij die hoofdgroep

195. Van der Pot-Donner 1989:221-3.

behorende subgroep met hen gelijkgestelden. In het nieuwe Art. 109 RR was de bevolking verdeeld in drie categorieën, Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, voor wie afzonderlijke bepalingen, met uitzonderingen, golden. Eenieder kon volgens bij algemene verordeningen te stellen regels door de rechter doen beslissen tot welke categorie van personen hij behoorde. Echter, zolang de nieuwe wet nog niet in werking was getreden, en dat zou, naar achteraf bleek, pas in 1920 plaatsvinden, bleef gelijkstelling onder vigeur van het oude Art. 109 RR mogelijk. Terwijl in deze overgangperiode rekening werd gehouden met een spoedige inwerkingtreding van het nieuwe Art. 109 RR, werd in afwachting daarvan voor de overgang naar de rechtstoestand der Europeanen de weg van naturalisatie tot Nederlander bewandeld.

De aanspraak van Vreemde Oosterlingen op naturalisatie werd in de Tweede Kamer door minister van Koloniën A.W.F. Idenburg erkend.¹⁹⁶ In beginsel leken tegen verlening van naturalisatie geen bedenkingen te bestaan. Men was in de Kamer van mening dat het middel van naturalisatie niet alleen een noodzakelijk uitvloeisel was van het nieuwe Art. 109 RR, maar dat het tevens een belangrijk politiek middel moest worden. Het kon in Nederlands-Indië de functie van gelijkstelling als noodzakelijke veiligheidsklep overnemen en tegelijkertijd voorkomen dat Chinezen langs de weg van het Japanse onderdaanschap hun doel, een gelijke rechtstoestand met die der Europeanen, zouden bereiken. Vanuit dat oogpunt bezien mocht aan naturalisatie geen gezochte hinderpalen in de weg worden gelegd. Overigens werd verwacht dat de animo voor naturalisatie zou verminderen, wanneer de nieuwe Vreemde Oosterlingen politiek¹⁹⁷ haar beslag zou hebben gekregen.¹⁹⁸

6.2 Naturalisatie moet een ‘waarheid’ zijn

In 1905 vroeg Tan Thwan Soen, wonende te Semarang, tijdelijk verblijf houdende te Den Haag, naturalisatie tot Nederlander aan. Hij werd in 1907 genaturaliseerd bij Ned.St. 1907 no. 3. Voor de naturalisatie werd in Indië alleen de directeur van Justitie gehoord. Deze adviseerde gunstig op de grond dat de verzoeker had voldaan aan de vereisten voor gelijkstelling met Europeanen. Het taalcriterium trad bij de beoordeling op de voorgrond.¹⁹⁹ Tan was de tweede Chinees die tot Nederlander werd genaturaliseerd.

Er werden voor naturalisatie, zeker in vergelijking tot de gestelde criteria voor gelijkstelling, weinig voorwaarden gesteld. Bovendien waren de vereisten duidelijk, objectief en slechts voor één uitleg vatbaar.

Het allereerste verzoek voor naturalisatie tot Nederlander kwam in 1857 van de christen-Chinees Jo Ietseng, die de naam van J.O. Abrahams had aangenomen. Hij overleed echter voordat hierover een beslissing viel.²⁰⁰ Het volgende naturalisatieverzoek kwam in 1886 van Oei Jan Lee, rechtenstudent aan de Universiteit van Leiden. Dit verzoek werd gewei-

196. Bijlagen op de Handelingen der Tweede Kamer der Staten Generaal 1904-1905 II, no. 121.10:57.

197. De Vreemde Oosterlingen politiek hield in die jaren in het tegemoet komen aan de klachten der Chinezen over de voor hen geldende beperkende bepalingen, zoals het passen- en wijkenstelsel.

198. Nota A.1 ad exh.1/4-1908-34 van 12.01.1908, welke als inliggende nota werd medegezonden bij MvK-MvJ 22.01.1908-3/127 in V.22.01.1908-3/inv.520.

199. Secretariënota 29.09.1909:5, doss. 2.10.54-809.

200. Secretariënota 29.09.1909:2, doss. 2.10.54-809.

gerd. Men was unaniem van mening dat naturalisatie van Oei ongewenst was. De directeur van Justitie betoogde dat de wet weliswaar naturalisatie toeliet, maar dat het tegen de geest van de wet inging om personen van geheel ander ras en geheel andere levensgewoonten tot Nederlander te naturaliseren. Een Chinees zou toch immers nooit de facto Nederlander worden. Het belang van Nederlands-Indië en de daar gevolgde politiek bracht verder mee dat de verschillende bevolkingsgroepen scherp uit elkaar werden gehouden. Ook was naturalisatie volkomen onnodig wanneer de mogelijkheid van gelijkstelling open stond.²⁰¹ De Raad van Indië voerde tegen naturalisatie van Oei aan dat in de Staten Generaal meerdere malen naar voren was gebracht dat naturalisatie een ‘waarheid’ moest zijn, een erkenning van een reeds bestaande toestand, en dat alle verzoeken van Chinezen voor naturalisatie om ‘politieke’ redenen dienden te worden afgewezen.²⁰²

Ook de minister van Koloniën mr. J.P. Sprenger van Eyk, vond naturalisatie van Oei niet wenselijk. Het ging, schreef hij in 1886 aan zijn collega van Justitie, om de vraag of een tot Nederlander genaturaliseerde Chinees een Vreemde Oosterling bleef en derhalve bleef behoren tot de categorie der Inlanders en de met hen gelijkgestelden. De oude vraag of het landaardcriterium prevaleerde, nu boven naturalisatie, keerde in deze overweging terug. Hoe het antwoord ook zou luiden, op het verzoek van Oei Jan Lee diende afwijzend te worden beschikt, aldus Sprenger van Eyk. Immers, wanneer naturalisatie niet zou inhouden overgang tot de groep der Europeanen en de met hen gelijkgestelden zou dat niet voldoen aan de bedoeling van Oei en het zou leiden tot complicaties en een onjuiste voorstelling. Zou naturalisatie wel verleend worden, dan zou dat stuiten op bezwaren van staatsrechtelijke aard. Overgang tot de groep der Europeanen en de met hen gelijkgestelden door naturalisatie zou immers tot gevolg hebben dat de hiertoe door Art. 109 RR (slotalinea) aangewezen weg tot overgang tot de met Europeanen gelijkgestelden die verschillende voorwaarden met zich meebracht, zou worden omzeild. Aan een ontwijken van deze langs Art. 109 RR aangewezen weg tot gelijkstelling mocht de regering haar medewerking niet verlenen. Naturalisatie zou in elk geval moeten worden voorafgegaan door gelijkstelling, aldus Sprenger van Eyk.²⁰³

De zaak stond er anders voor toen Oei Jan Lee in 1892, inmiddels afgestudeerd jurist, gepromoveerd, op dat moment advocaat en procureur bij het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië, en bij St. 1891 no. 221 gelijkgesteld met Europeanen, zijn verzoek tot naturalisatie herhaalde. Toen adviseerden directeur van Justitie en Raad van Indië positief op grond van de volgende overwegingen: Oei was niet teruggevallen tot de Chinese levenswijze en levensgewoonten,²⁰⁴ maar kon door zijn werkkring, zijn huwelijk met een Europese en zijn maatschappelijke positie als Europeaan worden beschouwd. Aan de eis dat naturalisatie een waarheid moest zijn, was aldus geheel voldaan. Er was geen bezwaar, concludeerde de directeur van Justitie, dat leden van het Nederlandse staatsverband, geen Nederlander zijnde – zoals verzoeker – met betrekking tot de wet op het Nederlandschap als vreemdelingen werden beschouwd en dus genaturaliseerd konden worden.²⁰⁵ Wel tekende de Raad

201. DJ Buyn-GG 13.11.1886-6912 in V.01.031888-D.22/inv.4135.

202. RvNI-GG 26.11.1886-13 in V.01.03.1888-D.22/inv.4135, Secretariënota 29.09.1909:2, doss. 2.10.54-809.

203. MvK-MvJ 01.03.1888-D.22 in V.01.03.1888-D.22/inv.4135.

204. In de stukken wordt gesproken van ‘Chinezendom’.

205. Vrijwel tegelijkertijd met Oei's naturalisatie (St. 1893 no. 9) vond de afkondiging plaats van de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap (wet van 12 december 1892; Ned.St. 1892 no. 268, in werk-

van Indië in zijn advies aan dat hij gunstig adviseerde onder het strenge voorbehoud dat naturalisatie als een zeldzame uitzondering zou worden beschouwd en dat de regel om Vreemde Oosterlingen niet tot Nederlanders te naturaliseren geenszins zou worden losgelaten.²⁰⁶ Het strenge voorbehoud van naturalisatie als zeldzame uitzondering stemde overeen met de gedragslijn bij gelijkstelling. In die jaren wilde de Indische regering ook alleen gelijkstelling verlenen als een zeldzaam onderscheid en als een gunst. Oei Jan Lee werd genaturaliseerd bij de wet van 2 januari 1893 (St. 1893 no. 9).

In 1906 adviseerde de directeur van Justitie negatief op de naturalisatieverzoeken van Oey Tiang Hoi en Khouw Oen Giok. Naar zijn mening was niet voldaan aan het vereiste, dat naturalisatie een 'waarheid' moest zijn, een erkenning van een reeds bestaande toestand. Voor een gunstig advies moest zonder voorbehoud kunnen worden verklaard dat verzoekers en hun echtgenoten door hun levenswijze geheel aan Nederlanders gelijk waren geworden.²⁰⁷

Volgens de directeur van Justitie hadden verzoekers en hun echtgenoten geen bijzondere²⁰⁸ opvoeding gehad, zij spraken de Hollandse taal gebrekkig en zouden in hun doen en denken steeds zui-vere Aziaten zijn gebleven. Hem was verder ook niet bekend of adressanten reeds eerder een verzoek om gelijkstelling hadden gedaan.

De assistent-resident gaf de volgende informatie over beide verzoekers. Zij waren geboren en gevestigd te Batavia, waren gefortuneerd en landheren van particuliere landerijen in de omgeving van Batavia. Zij hadden beiden de Europese Lagere School te Batavia bezocht, maar spraken de Hollandse taal gebrekkig. Zij waren getrouwd met Chinese vrouwen en leefden als Chinezen, zodat niet gezegd kon worden dat naturalisatie voor hen een waarheid, een erkenning van een bestaande toestand, zou zijn. Beiden stonden ter goeder naam en faam bekend, zodat er tegen hun naturalisatie uit politiek oogpunt geen redenen waren aan te voeren.

De assistent-resident die de resident van Batavia informeerde over de verzoekers, vroeg zich af of, gezien de tegenwoordige tijdsomstandigheden, het niet van een goede politiek zou getuigen, om naturalisatieverzoeken van goed bekend staande Chinezen in te willigen. Bij weigering zou er zijn inziens rekening mee moeten worden gehouden, dat zij zich tot Japanners zouden laten naturaliseren om langs die weg gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen. Het laatste mocht echter volgens de directeur van Justitie geen reden zijn om dergelijke verzoeken in te willigen.²⁰⁹

De Raad van Indië adviseerde positief, omdat naar zijn mening voor naturalisatie geen andere eisen te stellen waren dan de formele. Hij wilde niet horen van daarnaast te stellen

ing op 1 juli 1893). Bij die wet ontviel aan de Inlandse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden het Nederlanderschap zoals zij dat voordien bezaten, en werden zij formeel tot vreemdelingen verklaard. Opmerking: op het tijdstip van Oei's naturalisatie 2 januari 1893, was de wet op het Nederlanderschap nog niet in werking getreden, en was Oei in het bezit van het burgerrechtelijke Nederlanderschap bij St. 1850 no. 44 (voor hen die niet in Europa waren geboren).

206. Secretariënota 29.09.1909:3-4, waarbij de adviezen DJ 12.04.1892-2698 en RvNI 29.04.1892-19 werden aangehaald, doss. 2.10.54-809.

207. DJ Gastmann-GG 22.01.1907-689, DJ-GG 16.03.1907-2517 in V.16.08.1907-38/inv.484.

208. Bedoeld werd hier waarschijnlijk een Europese opvoeding.

209. Ass.rsdtd-Batavia 18.02.1907-1833, DJ Gastmann-GG 22.01.1907-689 en 16.03.1907-2517 in V.16.08.1907-38/inv.484.

voorwaarden. Elk geval hoorde op zichzelf te worden beoordeeld, schreef de Raad, en er was onvoldoende grond voor de opvatting dat Chinezen als zodanig niet zouden kunnen worden genaturaliseerd omdat zij in werkelijkheid nooit Nederlanders zouden kunnen worden. Evenmin was dat het geval met de eis dat iemand de Nederlandse taal voldoende machtig moest zijn om tot Nederlander te worden genaturaliseerd. Bovendien zou men de toegang tot het Nederlanderschap moeten vergemakkelijken voor gefortuneerde en invloedrijke Chinezen.²¹⁰

Op grond van deze positieve adviezen werden de naturalisatieverzoeken van Oey Tiang Hoi en Khouw Oen Giok gehonoreerd. Hun naturalisatie vond plaats bij de wet van 24 juli 1908 (St. 1908 nos. 261 en 260). Zij zouden voorlopig de laatste Chinezen zijn die tot Nederlanders werden genaturaliseerd.

6.3 Zoeken naar een gedragslijn

6.3.1 *Opvattingen in Indië en Nederland*

Nog voordat de naturalisatieverzoeken van Oey Tiang Hoi en Khouw Oen Giok hun beslag hadden gekregen kwam er een nieuw naturalisatieverzoek, dat van Hoo Tjien Siong.

Over Hoo Tjien Siong schreef de resident van Pekalongan het volgende: Hoo was aannemer van suikerfabrieken en legde bij zijn verzoek een, door de resident zelf afgegeven bewijs van goed gedrag over. Hij voldeed aan de vereisten bij Art. 3 Wet Nederlanderschap 1892 en beleed de christelijke godsdienst. Hij was niet in de Europese zeden en begrippen opgeleid en bezat niet de geschiktheid voor de Europese maatschappij op een zodanige wijze dat hij zich in een Europese samenleving goed kon bewegen en zich niet meer thuis voelde in de maatschappij waartoe hij rechtens behoorde. Hij had niet het bewijs geleverd dat hij de Hollandse of andere Europese taal sprak en schreef, en trad door zijn maatschappelijke positie niet op de voorgrond al genoot hij een zekere mate van welgesteldheid. De resident adviseerde afwijzend voor naturalisatie op grond van de door hem toegepaste criteria voor gelijkstelling.²¹¹

Dit verzoek zou voor gouverneur-generaal Van Heutsz aanleiding zijn om zich af te vragen of het geen aanbeveling verdiende om te komen tot een gedragslijn, waarnaar de Indische regering zich bij het uitbrengen van advies bij naturalisatieverzoeken in het algemeen zou hebben te richten. Consequent doorgaan op de ingeslagen weg zou telkens tot de moeilijk te aanvaarden consequentie voeren, dat Chinezen die ongeschikt werden bevonden voor gelijkstelling met Europeanen, wel in aanmerking zouden komen voor het Nederlanderschap. Zo zou op het verzoek van Hoo, nu hij aan de formele vereisten voor naturalisatie voldeed en de christelijke godsdienst beleed (overigens ook geen imperatief vereiste meer voor gelijkstelling), en nog minder dan Oey en Khouw over geschiktheid voor de Europese samenleving beschikte, gunstig moeten worden geadviseerd en beschikt. Het zou op deze manier, schreef Van Heutsz, gemakkelijker zijn om genaturaliseerd te worden dan om gelijkstelling te verkrijgen. Chinezen zouden dan bij weigering van gelijkstelling naturalisatie aan kunnen vragen en indien zij aan de formele vereisten voldeden daar ook voor in aanmerking komen.

210. RvNI-GG 31.05.1907:23 in V.16.08.1907-38/inv.484. Vergelijk met het criterium van notabiliteit en standing bij gelijkstelling.

211. RsdT Pekalongan-GG 06.08.1907-7188 in doss. 2.10.54-809.

Hij vond een gedragslijn noodzakelijk omdat, zelfs als verzoeken om naturalisatie rechtstreeks werden gericht tot de regering in Nederland, welke uiteraard zonder bezwaar in Nederland aan de formele vereisten konden worden getoetst, in het verleden steeds het advies werd ingewonnen van de Indische regering. Ook in Nederland, meende Van Heutsz, werd de opvatting gehuldigd dat verzoekers voor naturalisatie naast de formele vereisten ook aan andere voorwaarden behoorden te voldoen. Een gedragslijn die de Indische regering bij het uitbrengen van advies nopens naturalisatieverzoeken in het algemeen zou kunnen volgen, achtte hij nodig.²¹²

De Raad van Indië bleek nog steeds dezelfde opvatting te huldigen als een half jaar daarvoor. Van de algemene regel moest worden uitgegaan dat een verzoek om naturalisatie slechts zou moeten worden afgewezen, indien een maatschappelijk of politiek belang dat vorderde.²¹³ Het politieke belang van Nederlands-Indië vorderde juist naturalisatie van Chinezen, omdat zij anders langs de weg van 'Japanisering' tot gelijkstelling met Europeanen zouden komen. Een groot aantal 'gejapaniseerde' Chinezen zou behalve tot gelijkstelling met Europeanen, ook kunnen leiden tot ongewenste bemoeienissen van de Japanse regering. Uit een staatkundig oogpunt moest naturalisatie van Chinezen niet worden tegengegaan, noch bemoeilijkt, bijvoorbeeld door aan hen dezelfde eisen voor gelijkstelling te stellen. Twee raadsleden waren van mening dat te weinig rekening was gehouden met de mogelijkheid dat de Europeanen overvleugeld zouden kunnen worden door de veel talrijkere genaturaliseerde Chinezen, bijvoorbeeld bij de uitoefening van staatkundige rechten.²¹⁴ Die staatkundige rechten hadden gejapaniseerde Chinezen niet. Men diende in de eerste plaats ervoor te zorgen 'meester in eigen huis' te blijven. De eisen voor naturalisatie zouden reeds nu zodanig gesteld moeten worden dat het gevaar voor overvleugeling kon worden gekeerd. Er zou begonnen kunnen worden met dezelfde eisen te stellen als voor gelijkstelling, en later zouden daaraan meer of andere vereisten kunnen worden toegevoegd. Tegen naturalisatie van vermogende Chinezen moest geen bezwaar worden gemaakt.²¹⁵

In Nederland bracht men naturalisatie van Chinezen in verband met de dubbele nationaliteit. In de Tweede Kamer²¹⁶ had men bij de behandeling van de wetsontwerpen tot naturalisatie van Oey Tiang Hoei en Khouw Oen Giok betoogd dat de naturalisatie hen niet hun 'Chinezendom' deed verliezen, waarmee waarschijnlijk werd bedoeld dat Chinezen ondanks hun naturalisatie Chinezen bleven en hun Chinese levenswijze behielden. Deze zienswijze bracht mee dat voor Chinezen een dubbele nationaliteit zou ontstaan, welke, naar men vreesde, in de toekomst een bron van conflicten zou kunnen worden. Hiertegen bracht minister van Koloniën Fock in dat de Chinese nationaliteit een ethnologisch begrip was dat als zodanig niet met het rechtsbegrip van het Nederlanderschap in conflict kon komen. Er kon aldus van dubbele nationaliteit geen sprake zijn. Hij was van mening dat aan de naturalisatie van Chinezen geen materiële voorwaarden moest worden gesteld en dat

212. GS De Graeff-RvNI 03.12.1907-3298, in doss.2.10.54-809.

213. Onder een maatschappelijk belang verstond de Raad het weren van misdadigers of personen van notoir slecht gedrag, onder een politiek belang wanneer het Rijk in conflict zou kunnen komen met een bevriende mogendheid.

214. Tegelijkertijd werd toegegeven dat die rechten op dat ogenblik niet veel te betekenen hadden.

215. RvNI-GG 20.12.1907-20, met nota v.p. RvNI jhr. O. van der Wijck 27.12.1907, afzonderlijk advies raadslid Liefcrinck 20.12.1907 in doss. 2.10.54-809.

216. Bijlagen tot de Handelingen der TK der SG 1907-1908 II-214/5, MvT MvJ E.E. van Raalte bij het wetsontwerp tot naturalisatie van Khouw Oen Giok.

naturalisatie zonder voorbehoud voor hen open moest staan. De drang tot naturalisatie bij een Chinees zou sterk verminderen, wanneer hij zich zou realiseren dat hij door het Nederlandschap afstand had gedaan van de ‘essentialia van zijn nationaliteit’.²¹⁷ De ambtenaar van Chinese zaken wees Focks argumenten van de hand en schreef dat zij niet in overeenstemming waren met de werkelijkheid. Chinezen bewandelden nu reeds voor hun emancipatie de westerse weg. Voor hen zou het opgeven van de instituten van adoptie en bijvrouwen en het dragen van Chinese kleding, waartoe een aantal Chinezen reeds uit eigen beweging was overgegaan, geen onoverkomelijk bezwaar vormen. Hij zag ook niet in dat hun naturalisatie noodzakelijkerwijs moest leiden tot het gedwongen afstand doen van hun zedelijk en godsdienstig bewustzijn.²¹⁸

6.3.2 *Voorstellen voor een gedragslijn*

In oktober 1909 zette de Indische regering een gedragslijn op papier. De strekking hiervan was om een zekere (voor)selectie te verrichten onder de verzoekers om naturalisatie. Bij de voorbereiding van de gedragslijn werd rekening gehouden met de opvattingen van zowel de Indische als de Nederlandse regering, dat naturalisatie niet zo gemakkelijk moest worden gemaakt dat het in Art. 109 RR neergelegde stelsel van indeling der bevolking in gevaar werd gebracht. Louter negatieve vereisten zoals de Raad van Indië voorstelde (naturalisatie tenzij het om redenen van maatschappelijk of politiek belang ongewenst werd geacht) waren daarvoor niet geschikt. De door minister Fock in overweging gegeven middelen ter beperking van naturalisatie van Chinezen door hen voor te houden wat de gevolgen van naturalisatie zouden zijn voor hun eigen recht en de daarmee verband houdende gebruiken, werden niet doelmatig geacht. Het vermogenscriterium door de vice-president van de Raad van Indië en door de directeur van Justitie naar voren gebracht (naturalisatie alleen voor welgestelde Chinezen met een ‘vlekkeloos verleden’) bracht het bezwaar met zich mee van de onwenselijkheid van publicatie.²¹⁹

Het denkbeeld rees toen om dit beoogde doel – naturalisatie alleen voor vermogende Chinezen, echter zonder publicatie – te bereiken door aan de vereisten van gelijkstelling een nieuw criterium toe te voegen. Wij stellen voor in navolging van minister van Koloniën De Waal Malefijt dat nieuwe criterium het ‘notabiliteitscriterium’²²⁰ te noemen. Dit criterium werd eerder, in 1908, gebruikt om bepaalde groepen Vreemde Oosterlingen vrij te stellen van de beperkende bepalingen op het reizen. Deze vrijgestelde groepen waren de hoofden van de Vreemde Oosterlingen en zij die in aanmerking kwamen voor het lidmaatschap van een lokale raad. Voorgesteld werd alleen die Chinezen voor naturalisatie in aanmerking te laten komen die aan de volgende vereisten voldeden: zij moesten zich onderscheiden hetzij door de positie die zij in de samenleving innamen, hetzij door een zodanige ontwikkeling dat zij aan de maatschappij waartoe zij gerekend werden te behoren, waren ontwassen.

217. MvK-GG 22.01.1908-3/127 in V.22.01.1908-3/inv.520.

218. Ambtenaar Chinese Zaken-DJ 19.08.1908-63 in doss. 2.10.54-809.

219. MvK-GG 20.01.1908-3/127 in V.22.01.1908-3/inv.520; RvNI en afzonderlijke raadsleden-GG 20.12.1907-20, DJ-GG 04.12.1908-13129, GG-MvK 15.10.1910-901/17 in doss. 2.10.54-809.

220. MvK De Waal Malefijt-GG Idenburg 20.02.1911-50 in V.20.02.1911-50/inv.802. Het verouderde woord ‘notabiliteit’ werd herhaaldelijk in de stukken gebruikt. Onder het criterium van ‘notabiliteit en standig’ werd verstaan het criterium van aanzien/rijkdom.

Bij die beoordeling diende in elk bijzonder geval te worden nagegaan of de betrokkene geacht kon worden te behoren tot een van de beide categorieën van personen:

- Personen die in aanmerking zouden komen voor algehele ontheffing van de beperkende bepalingen inzake het wonen en reizen. Het was de bedoeling de bij St. 1908 no. 396 ingegane opheffing van de beperkingen op het reizen, die zou gelden voor een zeker deel der Vreemde Oosterlingen²²¹ uit te breiden tot de ‘te goeder naam en faam bekend staande Vreemde Oosterlingen’. Om tot deze laatste groep gerekend te worden moest door het hoofd van gewestelijk bestuur schriftelijk worden verklaard dat zij, voorzoveel hun maatschappelijke positie betrof, in de termen zouden vallen om met de bedoelde ambten en functie te worden bekleed;
- Personen die voldeden aan de voor gelijkstelling met Europeanen gestelde vereisten.²²²

Na onderzoek bleek dat van de niet-gelijkgestelde verzoekers een minderheid aan deze nieuwe naturalisatiecriteria voldeed.

Van de zeven rekestten die bij het departement van Justitie waren binnengekomen voldeden twee verzoekers aan de gestelde eisen. Van het collectief rekest van 41 Chinezen uit Amboina, waren 21 personen reeds gelijkgesteld, van de overige 20 voldeden vier aan de nieuwe vereisten.²²³

De nieuwe directeur van Justitie I.A. Nederburgh stelde voor te wachten met de gedragslijn en de beoordeling van naturalisatieverzoeken. Het lopende jaar had twee gebeurtenissen gebracht, waarmee wellicht rekening moest worden gehouden. Het eerste was de totstandkoming in China van de Wet op de nationaliteit, waarvan onduidelijk was of deze reeds in werking was getreden. Hij wees erop dat alinea 4 van Art. 3 van de Wet op het Nederlander-schap van 1892 de mogelijkheid schiep om bij naturalisatieverzoeken van Chinezen de overlegging te vorderen van een bewijs, dat de wetgeving van het land waartoe de verzoeker behoorde, geen beletsel opleverde voor zijn naturalisatie tot Nederlander. Daarnaast zouden betrokkenen het bewijs moeten leveren dat zij uit het Chinese staatsverband waren ontslagen overeenkomstig Art. 18 der Chinese nationaliteitswet. Aldus zou een dam kunnen worden opgeworpen tegen de ongewenste grote toevloed van Chinezen die tot Nederlanders genaturaliseerd wilden worden.

Het tweede was het wetsontwerp tot regeling van het Nederlands onderdaanschap van de bevolking van Nederlands-Indië. Voor die bevolking zou die wet een beperkt Nederlander-schap binnen een algemeen staatsverband betekenen. Had het wel zin om personen die krachtens de toekomstige Wet op het Nederlands Onderdaanschap Nederlands onderdaan waren geworden en als zodanig in het Nederlands staatsverband waren opgenomen, nog tot Nederlander te naturaliseren?²²⁴

221. Bij St. 1908 no. 396 werden van toepassing van de beperkende bepalingen betreffende het reizen (het passenstelsel) vrijgesteld de volgende categorieën van Vreemde Oosterlingen: 1. de door de regering aangestelde hoofden van Vreemde Oosterlingen, zowel zij die in werkelijke dienst waren als zij die met een titulaire rang waren bekleed; 2. zij die als Chinese leden aan de Weeskamer te Batavia of aan een der Wees- en Boedelkamers in Nederlands-Indië waren verbonden; 3. zij die eervol uit 's lands dienst waren ontslagen of wel als titularissen eervol van hun functies waren ontheven; Vreemde Oosterlingen die leden of gewezen leden waren van een lokale raad.

222. 1ste GS De Graeff-DJ 20.10.1909-400 geheim, GG-MvK 15.07.1910-901/17 in doss. 2.10.54-809.

223. DJ-GG 18.06.1910-7608, rsd Amboina-DJ 17.02.1910-884 in doss. 2.10.54-809.

224. DJ-GG 05.11.1909-369 geheim in doss. 2.10.54-809.

Bij de nieuwe Wet op het Nederlanderschap en ingezetenschap van 1892 (Wet van 12 december 1892, Ned.St. 1892 no. 268) was de bevolking van Nederlands-Indië het Nederlanderschap ontnoemen en was vreemdeling geworden. De Wet op het Nederlands Onderdaanschap diende om vooral China's aanspraken op de Chinezen in Nederlands-Indië te weerleggen door vast te stellen dat de laatsten op Nederlands grondgebied Nederlands onderdaan waren en onder het Nederlands gezag vielen.²²⁵ De aanhef van de Wet op het Nederlands Onderdaanschap, op 10 februari 1910 afgekondigd (Ned.St. 1910 no. 55, Ind.St. 1910 no. 296), meldde dat de wet was bedoeld om 'de kenmerken van het Nederlandsche onderdaanschap van de bevolking van Nederlandsch-Indië vast te stellen'.

Theoretisch zou men geneigd zijn deze vraag ontkennend te beantwoorden, antwoordde de nieuwe landvoogd A.W.F. Idenburg, omdat naturalisatie geen andere strekking had dan opnemning in een bepaald staatsverband. Door op deze wijze naturalisatie onnodig te maken zou tevens tegemoet worden gekomen aan de wensen van hen die zich reeds eerder verzet hadden tegen naturalisatie van personen die de facto nimmer Nederlander zouden zijn. Werde echter het nieuwe Art. 109 RR van kracht, dan zou de weg naar gelijkstelling afgesloten zijn. Voor personen die gelijkstelling wensten en daarvoor inderdaad in aanmerking kwamen vanwege bijvoorbeeld hun opvoeding,²²⁶ zou naturalisatie, ook al waren zij reeds Nederlandse onderdanen, op de voet van de wet op het Nederlanderschap van 1892, de enige mogelijkheid zijn. Ook voor ingezetenen van Nederlands-Indië, geen Nederlandse onderdanen zijnde, diende de gelegenheid om tot het Nederlandse staatsverband toe te treden, geopend te blijven. Voor hen was naturalisatie tot Nederlands onderdaan op grond van de nieuwe onderdaanschapsregeling niet mogelijk, en naturalisatie op de voet van de Wet van 1892 de enige mogelijkheid. Wanneer men aan vreemdelingen naturalisatie tot Nederlander zou toestaan, dan zou men die aan de eigen onderdanen niet kunnen weigeren.²²⁷

7. 'HERSTEL' VAN DE GELIJKSTELLING (VANAF 1912)

7.1 Terug, maar niet weggeweest

Het jaar 1912 bracht de definitieve omslag. Gelijkstelling kon niet langer worden gezien als een onderwerp over welks nut of noodzaak nog kon worden gefilosofeerd. Temidden van een alom aanwezige druk van binnen- en buitenland was het instituut politiek gezien te belangrijk geworden als middel om de gemoederen enigszins tot bedaren te brengen.

Een jaar tevoren had minister van Koloniën J.H. de Waal Malefijt reeds een balletje opgegooid om het instituut der gelijkstelling te herstellen. Hij had bezwaren tegen de voorstellen omtrent de te volgen gedragslijn bij naturalisatie. Het denkbeeld om behalve de personen die aan de vereisten voor gelijkstelling voldeden, ook die personen die krachtens St. 1910 no. 538 geheel waren vrijgesteld van passen- en wijkendwang voor naturalisatie in aanmerking te laten komen, stond hem niet aan. Hij was van mening dat naast de wettelijke algemene voorwaarden alleen zodanige vereisten voor naturalisatie konden worden gesteld die

225. Zie het hoofdstuk over het Nederlands onderdaanschap.

226. Denk aan de afstammelingen van Europeanen.

227. GG-MvK 15.07.1910-901/17 in doss. 2.10.54-809.

rechtstreeks verband hielden met het rechtsgevolg van het instituut en met het doel waarvoor naturalisatie verlangd werd, namelijk verandering van rechtstoestand. De enige criteria mochten naar zijn mening slechts die criteria zijn die rechtstreeks te maken hadden met de geschiktheid voor die verandering. Kon het criterium van notabiliteit, dat op zichzelf geen verband hield met die geschiktheid, wel als vereiste dienen? En zou naturalisatie dan niet gebruikt kunnen worden door personen die wel aan dit criterium van notabiliteit voldeden maar verder ongeschikt zouden zijn bevonden voor de wijziging van rechtstoestand? Daarnaast bracht hij naar voren dat naturalisatie behalve dat deze als gevolg van het nieuwe Art. 109 RR het geëigende middel was geworden om van rechtstoestand te veranderen, verder reikte dan nodig was en door de betrokkenen werd verlangd. In de gegeven omstandigheden zou herstel van het instituut der gelijkstelling, dat geheel aan de behoefte voldeed, wellicht overweging verdienen. Een ander belangrijk punt, ging De Waal Malefijt verder, was dat de toestand aanmerkelijk was gewijzigd sinds de totstandkoming van de Wet op het Nederlands onderdaanschap. Zou de mogelijkheid van gelijkstelling opnieuw in het nieuwe Art. 109 RR worden opgenomen, bijvoorbeeld in de vorm van de terugkeer van de slotalinea van het oude Art. 109 RR, dan kon naturalisatie beperkt blijven tot een klein aantal gevallen en wel voor hen die het te doen was om in het Nederlandse staatsverband te worden opgenomen en voor hen die het Nederlands onderdaanschap niet konden krijgen. Nederlandse onderdanen die geen Nederlanders waren, zouden, met de terugkeer van de gelijkstelling, eerder voor dat laatste kiezen dan voor naturalisatie. Er zou dan geen aanleiding zijn voor misverstand over het doel en de strekking van de wet van 10 februari 1910 bij de Chinezen in Nederlands-Indië en in China.²²⁸

Met zijn voorstel gaf De Waal Malefijt de meest eenvoudige en meest voor de hand liggende oplossing. Indië zou de gelijkstelling terugkrijgen, en daarmee verviel voor een groot deel de noodzaak van naturalisatie, van voorselectie en daarvoor te formuleren criteria. Gelijkstelling was een Indische aangelegenheid en met dat instituut zou door de Indische regering op een veel soepelere en praktische wijze op de lokale situatie kunnen worden gereageerd. De bevoegdheid van de gouverneur-generaal in de slotalinea van het Art. 109 RR van 1854, keerde als aanvulling terug in het nieuwe Art. 109 RR van 1906 dat pas in 1920 in werking zou treden.

Aanvulling van de wet van 1906 (Ned.St. 1906 no. 347, Ind.St. 1907 no. 205) bij Ned.St. 1919 no. 287, Ind.St. 1919 no. 622.

‘Tusschen het vierde en vijfde lid van Art. 109 [...] wordt het volgende lid ingevoegd:

De Gouverneur-Generaal is bevoegd om in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië de bepalingen voor Europeanen toepasselijk te verklaren op personen, daaraan niet onderworpen. De toepasselijkverklaring geldt van rechtswege mede voor de daarna geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van den betrokkene.’

In feite ging het niet om herstel of terugkeer, maar om handhaving van de gelijkstelling. Het instituut der gelijkstelling was niet weggeweest, omdat het nieuwe Art. 109 RR nog niet en het oude nog steeds in werking was.

In Indië, waar de landvoogd onder het oude Art. 109 RR gelijkstellingen was blijven verlenen, werd het voorstel van de minister goed ontvangen. Voor de bezwaren ten aanzien van de rechtsgevolgen voor het gezin van de gelijkgestelde Chinees, bezwaren die men des-

228. MvK De Waal Malefijt-GG Idenburg 20.02.1911-50 in V.20.02.1911-50/inv.802.

tijds als zijnde van zeer ernstige aard had gepresenteerd, had men een in de praktijk werk-bare oplossing gevonden. Bij gelijkstelling werd tegelijkertijd aan alle leden van het gezin gelijkstelling verleend. Bleek dat niet alle leden van het gezin gelijkstelling wensten of dat niet alle aan de vereisten voldeden,²²⁹ dan werd gelijkstelling van dat gezin 'eenvoudig niet verleend'. De grote vrijheid die aan de gouverneur-generaal was gelaten bij de toepassing van Art. 109 RR (oud) maakte dat zonder veel moeite veel theoretische bezwaren konden worden ontweken.²³⁰

Dat men in Indië in 1912 ervan uitging dat de gelijkstelling gehandhaafd zou worden bleek uit de circulaire die van de directeur van Justitie naar de hoofden van gewestelijk bestuur uitging. Om zich ervan te verzekeren dat een gelijke maatstaf werd aangelegd bij de beoordeling of verzoekers van gelijkstelling aan de gestelde eisen voldeden, diende in het vervolg elk verzoek vergezeld te gaan van de beantwoording van de vragenlijst, zoals die in de residentie Batavia gebruikelijk was.²³¹

De vragenlijst bevatte zeventien vragen en eindigde met een ondersteunend of afwijzend advies van het hoofd van gewestelijk bestuur. De vragen hadden het impliciete karakter van vereisten. In volgorde werden de volgende vragen gesteld, waarbij bleek dat verzoekers zowel man als vrouw konden zijn: 1. Heeft de verzoeker recht op een geslachtsnaam; 2. Is hij gehuwd en heeft hij minderjarige (wettige of erkende) kinderen; 3. Belijdt hij de christelijke godsdienst; 4. Spreekt en schrijft hij de Hollandse of enige andere Europese taal; 5. Welke scholen heeft hij bezocht en tot welke klas; 6. Heeft hij enig examen met goed gevolg afgelegd; 7. Staat hij te goeder naam en faam bekend en is hij ooit wegens misdrijf veroordeeld geweest; 8. Welke maatschappelijke positie bekleedt de verzoeker; 9. Heeft hij een Europese opvoeding (zijnde een opvoeding in Europa) genoten of is hij in een Europese omgeving als Europeaan groot gebracht; 10. Indien hij niet in een Europese omgeving als Europeaan is grootgebracht, is hij dat wel in een Indo-Europese? Zo ja, bij wie (maatschappelijke positie van deze persoon vermelden) is hij in huis opgenomen en hoe lang verbleef hij daar? 11. Kan hij geacht worden zich in de Europese samenleving goed te kunnen bewegen? 12. Indien hij niet geacht kan worden zich in de Europese samenleving goed te kunnen bewegen, kan dan omtrent hem gezegd worden dat hij zich thuis voelt in de Indo-Europese maatschappij; 13. In welke omgeving pleegt hij te verkeren en met welke personen buiten hen tot wie hij in dienstbetrekking staat (de positie van die personen opgeven) heeft hij voornamelijk omgang; 14. Hoort hij niet meer thuis in de maatschappij waarvan hij geacht wordt deel uit te maken en voelt hij zich daarin niet meer thuis; 15. Heeft verzoeker bloedverwanten die met Europeanen zijn gelijkgesteld, zo ja, welke en bij welk staatsblad vond gelijkstelling plaats; 16. Wanneer verzoeker vreemde oosterling is, is zijn geslacht reeds lang in Nederlands-Indië gevestigd en behoort hij tot de notabelen van zijn natie; 17. Is de verlangde verandering van rechtstoestand gemotiveerd door werkelijk bestaande rechtsbehoeften.

7.2 Idenburg's visie op de Chinezenpolitiek

Nog in hetzelfde jaar kwam gouverneur-generaal Idenburg met voorstellen. Het was een door hem ontwikkeld programma ter verbetering van de rechtspositie der Chinezen, waarin

229. Iemand die met meer dan één vrouw wettig was gehuwd zou niet kunnen worden gelijkgesteld, aangezien hij niet geschikt geacht zou worden om in de Europese maatschappij te worden opgenomen; de DJ verwees hiervoor naar een uitspraak van MvK Fock in de TK, Hand. TK, zitting 1906-1907:101.

230. DJ-GG 09.08.1911-11142 in V.06.03.1912-30/inv.909.

231. Circulaire DJ-HGB 26.06.1912-9515, Bijblad 7679, exh.26.08.1912-132/inv.960.

de individuele gelijkstelling een plaats had gekregen. De recente brief van de gezant te Peking jhr. F. Beelaerts van Blokland was van grote invloed geweest op Idenburg's voorstellen. Reeds eerder had Beelaerts zijn bezorgdheid uitgesproken over de ontwikkelingen die verband hielden met de rechtstoestand van de Chinezen in Nederlands-Indië en die door China nauwlettend werden gevolgd.

China, schreef de gezant, was sinds de revolutie van een jaar geleden, in oktober 1911, nog niet tot rust gekomen. Het Chinese rijk was nog altijd in beroering, een breuk tussen Zuid en Noord leek nog tot de mogelijkheden te behoren, de toekomst was duister. Ongeacht de toestand op dat ogenblik was Beelaerts ervan overtuigd dat China, zodra rustiger tijden zouden zijn aangebroken, de weg zou inslaan naar een nieuwe toekomst. Een toekomst waarin China in de wereldorde mogelijk een belangrijke plaats zou gaan innemen. De huidige periode van onrust en onzekerheid boden echter, schreef Beelaerts, voor Nederland een 'schier onverhoopte kans' om bijtijds orde op zaken te stellen wat betreft de koloniale politiek. 'De ontwikkelingen en gebeurtenissen van de afgelopen 25 jaren moeten ons de ogen geopend hebben voor de noodzaak van een wijziging in de koloniale politiek.' Wijzigingen waren tot dusver achterwege gebleven als gevolg van de moeilijkheden die aan het vraagstuk waren verbonden of door een te bedachtzame aanpak. Wanneer geen gebruik zou worden gemaakt van deze gelegenheid om 'zelf op zichtbare wijze de wegen af te bakenen, waarlangs onze koloniale politiek zich in de eerstvolgende jaren zal hebben te bewegen om zich aan de gewijzigde omstandigheden in Oost-Azië aan te passen, dan is het te vrezen, dat alle latere stappen den indruk zullen maken van onder drang van buitenaf te zijn gedaan, alleen reeds door dien schijn het doel zullen missen en in stede van erkentelijkheid nieuwe eischen zullen in het leven roepen'.²³²

De woorden van de gezant leken de landvoogd uit het hart gegrepen, want zonder voorbehoud schaarde hij zich hierachter. De tijd was gekomen voor een nadere regeling, respectievelijk verbetering van de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië, schreef hij aan de minister van Koloniën. Een algehele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen, zoals ten aanzien van de Japanners was gebeurd, wees hij onomwonden af. Het effect van die gelijkstelling toen op de Inlandse bevolking was, gezien de numeriek zeer kleine groep Japanse ingezetenen, van weinig betekenis geweest. Het zou echter heel anders zijn wanneer de grote groep van Chinese ingezetenen (570.000 personen in 1912) met Europeanen zouden worden gelijkgesteld. Het zou door de inheemse bevolking – en terecht vond Idenburg – gevoeld worden als een achterstelling, en zou om die reden ernstig moeten worden ontraden. Het zou de verhouding met de inheemse bevolking op veel manieren schaden en het zou het verwijt dat hem wel eens ter ore kwam, dat het gouvernement aan de pressie der Chinezen had toegegeven op het terrein van het onderwijs, nieuw voedsel geven. Door intellectuele Inlandse kringen werd soms gezegd dat Chinezen door druk uit te oefenen de oprichting van de Hollands-Chinese scholen voor elkaar hadden gekregen en daardoor op ruime schaal de gelegenheid hadden gekregen om Europees onderwijs te ontvangen. Het gouvernement had daarentegen nagelaten dat voor de eigen landskinderen te doen. Ook zou het door de gewone Inlander, om niet te spreken van de inheemse aristocratie, als een groot onrecht worden beschouwd wanneer dat deel van de Chinezen dat sociaal en intellectueel op een zeer laag peil stond, soms nog lager dan de gemiddelde Inlander, gelijkgesteld zou worden met de Europeanen. Idenburg doelde hier op het grote aantal Chinese ingezete-

232. Beelaerts van Blokland-MBZ 11.07.1912-1270/227 in V.19.12.1912-11/inv.991.

nen dat als koelies, kleine handwerkslieden, vissers en dergelijke in hun levensonderhoud voorzagen. Bovendien zouden deze Chinezen dan in een rechtstoestand worden gebracht die volstrekt niet aan hun rechtsbehoeften zou beantwoorden. Er was, meende Idenburg, geen deugdelijk criterium te vinden om onderscheid te maken tussen onontwikkelde en ontwikkelde Chinezen en dit, gevoegd bij het ontbreken van middelen om de gevolgen van een algemene gelijkstelling in bestuur en rechtspraak te ondervangen, zou betekenen dat de minderheid der Chinezen die ontgroeid waren aan de positie van Vreemde Oosterling en wier rechtsbehoeften bij de rechtspositie der Europeanen pasten, de weg van de individuele gelijkstelling zouden moeten volgen.²³³ Rechtsbehoeften en ontwikkeling zouden in deze visie de belangrijkste criteria moeten zijn.

Idenburg voorzag dat de druk van Chinese zijde niet zou ophouden totdat elk onderscheid tussen Europeanen en Chinezen zou zijn weggevallen. Hij was er zelfs van overtuigd dat de Chinese regering, wanneer eenmaal haar burgerlijke wetgeving op westerse leest zou zijn geschoeid (naar verwachting binnen afzienbare tijd), gelijkstelling van de Chinezen in Nederlands-Indië met Europeanen zou eisen. Een dergelijke eis van China zou, na de gelijkstelling van Japanners in 1899, te zijner tijd alleen kunnen worden afgewezen 'wanneer wij China er op kunnen wijzen dat onze wetgeving zodanig is herzien dat alle praktische verschillen tusschen de rechtspositie van Europeanen en Chinezen (ik voeg er bij: 'en Inlanders') welke niet wortelen in het rassenonderscheid of in de aard der omstandigheden uit die wetgeving verdwenen zijn. Immers dan zal praktisch de toestand zoo zijn dat er voor eene wettelijke gelijkstelling geen goede reden meer bestaat'.

Verder wees Idenburg op de wetsontwerpen tot herziening van de Artt. 75 en 109 RR die door hem als minister van Koloniën in 1904 waren ingediend en die de oplossing van het probleem dichterbij moesten brengen. Zelf wilde hij een spoedige oplossing van het Chinezenvraagstuk bevorderen door in Indië op diverse terreinen de ongelijkheden terug te brengen of zelfs geheel te doen verdwijnen.

Idenburg's initiatieven waren:

1. Unificatie van de politierechtspraak; vrijwel gereed;
2. Unificatie voorzover mogelijk van het belastingwezen; in voorbereiding;
3. Herziening van de bevoegdheden van de politie met de bedoeling eenheid te brengen voor de verschillende bevolkingsgroepen; aanhangig gemaakt en reeds voorstellen daaromtrent ontvangen;
4. Openstelling van 's lands dienst voor Chinezen; voorstellen reeds naar de minister gezonden;
5. Unificatie van het strafstelsel in die zin dat het strafsysteem voor alle ingezetenen gelijk is. Aan de rechter zou worden overgelaten om, alle omstandigheden in aanmerking nemende, voor elk individu te bepalen op welke wijze de straf ten uitvoer gelegd zou worden, als gevangenisstraf of als dwangarbeid;
6. Reorganisatie van het Chinees bestuur dat in zijn tegenwoordige vorm uit de tijd was en niet meer de sympathie genoot van de Chinese bevolking;
7. Wellicht een herziening van de wijknordonnantie in nog vrijgeviger zin;
8. Overleg met het departement van Justitie over de vraag of in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe lezing van Art. 75 RR niet alleen een onmiddellijk begin zou kunnen worden gemaakt met de voorbereiding van de daardoor mogelijk wordende algehele herziening van de Indische wetgeving, maar ook of niet direct partieel verschillende hervormingen zouden kunnen

233. GG-MvK 23.10.1912-1267/27 in V.19.12.1912-11/inv.991.

worden ingevoerd. Bij dat laatste werd gedacht aan een regeling van de Burgerlijke Stand voor Chinezen.²³⁴

Het hierna volgende overleg tussen minister en gouverneur-generaal, waarbij de minister de zienswijze van de landvoogd omtrent de te volgen politiek ten aanzien van de Chinezen en het door hem ontwikkelde programma volledig deelde, betrof de gedragslijn bij verzoeken om naturalisatie en gelijkstelling. Nu beide wegen open stonden voor Chinezen ging het om de vraag of de vereisten voor naturalisatie lager, gelijk of hoger moesten zijn dan die voor gelijkstelling. Aangezien naturalisatie vooral op publiekrechtelijk gebied meer rechten gaf, dienden volgens de minister de eisen niet lager, in elk geval gelijk, maar niet noodzakelijk hoger te worden gesteld dan die voor gelijkstelling.

De minister vroeg zich af of onder de gegeven omstandigheden, nu van algehele gelijkstelling van de Chinezen was afgezien, individuele gelijkstelling niet op ruimere schaal zou moeten worden verleend, wilde het instituut inderdaad beantwoorden aan zijn doelen: emancipatiemiddel en veiligheidsklep tegen te grote spanning. Tot dusver werd gelijkstelling geweigerd indien een ontkenkend antwoord werd gegeven op de voornaamste eisen, namelijk of verzoeker geacht kon worden zich in de Europese samenleving goed te kunnen bewegen, zich geheel thuis voelde in de Indo-Europese maatschappij en of hij niet meer behoorde tot en zich niet meer thuis voelde in de maatschappij waarvan hij geacht werd deel uit te maken. Misschien, schreef de minister, werd het tijd om het zwaartepunt te verleggen naar de vraag of de verlangde verandering van rechtstoestand gemotiveerd werd door werkelijk bestaande rechtsbehoeften.²³⁵

7.3 **Het criterium van rechtsbehoeften**

In 1913 werd besloten de deur zo wijd mogelijk open te zetten. Een ruime toegang tot individuele gelijkstelling van Chinezen moest het beleid worden, waarbij het zwaartepunt bij de beoordeling moest worden verlegd van 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' naar 'het bestaan van rechtsbehoeften'.²³⁶ Moest het bestaan van rechtsbehoeften worden vastgesteld aan de hand van de bestaande vragenlijst of was deze vragenlijst voor dat doel gewijzigd?

De directeur van Justitie meende dat een antwoord op de rechtstreekse vraag naar bestaande rechtsbehoeften (vraag zeventien van de vragenlijst)²³⁷ geen enkele waarborg opleverde voor de juistheid ervan. Het criterium 'geschiktheid voor de Europese maatschappij', een criterium dat tegemoet kwam aan de eisen van de Europese maatschappij, bleek een ander jasje te hebben gekregen en vertoonde zich nu als 'bestaande rechtsbehoeften', een criterium dat de indruk wekte uit te gaan van en rekening leek te houden met de verzoeker. Het was echter een onbestemd en vaag criterium, dat weinig houvast bood en door deze onbestemdheid voor verschillende opvattingen vatbaar was. Het bleek dat het bestaan van rechtsbehoeften bij de verzoeker moest worden afgeleid uit de beantwoording van de vragen elf, twaalf en veertien.

234. GG-MvK 23.10.1912-1267/27 in V.19.12.1912-11/inv.991.

235. MvK-GG 23.01.1913-3/218 in V.23.02.1913-3/inv.1003.

236. Secretariënota-DJ 31.07.1915-1909:11, waarbij verwezen werd naar brief GS 04.01.1913-308 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

237. Circulaire 01.10.1913-2328b, Bijblad 7962.

Vraag 11 stelde de vraag of verzoeker geacht kon worden zich goed te kunnen bewegen in de Europese samenleving. Vraag 12: Zo nee, of dan van hem gezegd kon worden dat zijn zich geheel thuis voelde in de Indo-Europese maatschappij en vraag 14: Of hij niet meer thuis hoorde in en zich niet meer thuis voelde in de maatschappij waarvan hij geacht werd deel uit te maken.

Door deze vraagstelling kwam het criterium voor het bestaan van rechtsbehoeften vrijwel overeen met het impliciete vereiste van ontworteling. Daarnaast werd ook prijs gesteld op beschaving en ontwikkeling, en vooral op notabiliteit. Voldeed de verzoeker aan dat laatste criterium, dan zou ondanks ontkennende beantwoording van nagenoeg alle overige vragen, gunstig kunnen worden beschikt.²³⁸ Door het onbestemde criterium van 'rechtsbehoeften' werd aldus de selectie op rijkdom en aanzien aan het oog onttrokken. Eén van de achterliggende redenen was dat de Indische regering gelijkstelling niet open wilde stellen voor het grote deel van de Chinese bevolking dat uit koelies, klontongs en andere kleine lieden bestond.²³⁹

Toen de criteria in 1915 opnieuw werden heroverwogen bleek dat vooral te gaan om het criterium van notabiliteit en standing. Het was namelijk voorgekomen dat gelijkstelling werd geweigerd toen de verzoeker aangaf die gelijkstelling te wensen om zijn kinderen een Europese school te kunnen laten volgen of om hen een Europese opvoeding te geven.²⁴⁰ Naar notabiliteit en standing mocht immers niet rechtstreeks worden gevraagd, het moest worden afgeleid uit de antwoorden op de vragen naar ontwikkeling, beschaving en maatschappelijke positie. Pas achteraf bleek dat verzoeker over de gewenste notabiliteit en standing beschikte, en dat daarmee aan het criterium van rechtsbehoeften was voldaan. De geuite wens voor een Europese opvoeding en een Europese scholing had de ambtenaar op een dwaalspoor gebracht.

In 1915 leken een aantal vereisten hun langste tijd te hebben gehad. Op advies van de Raad van Indië vervielen twee vragen. Vraag 14: Of de verzoeker niet meer behoorde tot en zich niet meer thuis voelde in de maatschappij waartoe hij geacht werd te behoren en vraag 16: Of, indien de verzoeker Vreemde Oosterling was, zijn familie reeds lang in Nederlands-Indië gevestigd was en behoorde tot de notabelen van zijn natie, kwamen niet meer voor op de vragenlijst. Het laatste, zo werd toegegeven, was vooral bedoeld om de gelijkstelling van vooral 'fatsoenlijke' Chinezen te bevorderen.²⁴¹ De redactie van vraag 17 die betrekking had op de 'werkelijk bestaande rechtsbehoeften' werd gewijzigd in 'Zijn er bijzondere omstandigheden niet vallende onder de antwoorden op de vorige vragen, die wijzen op rechtsbehoeften, welke de gevraagde verandering van rechtstoestand motiveren?'²⁴² Hiermee zou de verzoeker de gelegenheid krijgen om bijzondere omstandigheden aan te voeren waartoe de vorige vragen aanleiding gaven.²⁴³ Uit het grotendeels handhaven van de vragen-

238. Secretariënota-DJ 31.07.1915-1909:11-3, waarbij verwezen werd naar advies DJ 05.07.1913-10232 in V.24.07.1918-4/inv.1858. Om beschaving, ontwikkeling en notabiliteit te peilen waren de antwoorden mbt schoolopleiding, examens, maatschappelijke positie en het behoren tot de 'notabelen van zijn natie' belangrijk.

239. Secretariënota 31.07.1915-1909.

240. Secretariënota 31.07.1915-1909:25.

241. Secretariënota-DJ 31.07.1915-1909:15, in V.24.07.1918-4/inv.1858.

242. De oorspronkelijk vraag 17 in Bijblad 7679 (later vraag 15 in Bijblad 7962) luidde: Is de verlangde verandering van rechtstoestand gemotiveerd door werkelijk bestaande rechtsbehoeften?

243. Secretariënota-DJ 31.07.1915-1909:14-5, waarbij verwezen werd naar advies RvNI 19.08.1913-13 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

lijst en de koppeling van het bestaan van rechtsbehoeften aan het bezit van ontwikkeling, beschaving en vooral notabiliteit, bleek dat tot 1915 de wijziging van het hoofdcriterium niet geleid had tot een inhoudelijke wijziging van het beleid. De deur der gelijkstelling stond open, maar voornamelijk voor de leden der Chinese bovenklasse. Bij de heroverweging van de criteria werd erkend dat de wens van Chinezen tot gelijkstelling niet voortkwam uit de positieve behoefte aan het Europese recht, maar aan de negatieve behoefte om te ontkomen aan de rechtstoestand van de Inlanders en daarmee gelijkgesteld.²⁴⁴

Na 1915 werd nadere wijziging van de vragenlijst niet nodig geacht. Dieper ingaan op de vraag betreffende de maatschappelijke positie, wanneer het Chinezen betrof, zou wellicht voldoende zijn om notabiliteit en standing vast te stellen.²⁴⁵ Dat bleef, ook al was het niet meer expliciet aanwezig in de vragenlijst, een belangrijk criterium.²⁴⁶

Inmiddels had de Indische regering haar in 1912 ingenomen standpunt verlaten, namelijk dat zij uit het oogpunt van binnenlandse politiek geen stappen wenste te doen in de richting van een algehele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. Toen werd bevordering van de individuele instelling nodig geacht. In 1914 werd erkend dat de voor de deur staande toepasselijkverklaring van het Europese familierecht op de Chinezen tot algehele gelijkstelling zou moeten leiden. Ook in dit laatste standpunt paste een beleid van een op ruime schaal toepassen van de individuele gelijkstelling. Dit zou, naar de Indische regering besepte, door de Chinezen worden aanvaard, echter zonder erkentelijkheid.²⁴⁷

In 1918 werd op de ingeslagen weg voortgegaan. Notabiliteit bleef belangrijk, ook al meende de Raad van Indië dat het de bedoeling was om aan verzoeken om gelijkstelling geen onnodige bezwaren in de weg te leggen.²⁴⁸ In het vervolg zou bij de beoordeling van verzoeken van Chinezen om gelijkstelling slechts voor zover nodig rekening worden gehouden met de maatschappelijke positie van de verzoekers en alleen in twijfelachtige gevallen zou daarover nadere inlichtingen worden ingewonnen.²⁴⁹

7.4 De aantallen gelijkstellingen

Het aan het einde van dit hoofdstuk getoonde overzicht waarin de aantallen gelijkstellingen zijn opgenomen zoals zij vermeld werden in de Koloniale Verslagen laat een grillig beeld zien. De aantallen gelijkgestelde Chinezen in opeenvolgende jaren wisselden soms sterk en dat gold soms ook voor de verschillen tussen de aantallen gelijkstellingen die aan Inlanders en Chinezen werden verleend. Het ene jaar waren Inlanders in de meerderheid, het andere jaar Chinezen. Van de Vreemde Oosterlingen werden tot 1938 alleen Chinezen gelijkgesteld, pas in dat jaar werd aan vijf andere Vreemde Oosterlingen gelijkstelling verleend. De invloed van beleidswijzigingen zoals in 1912, en van hervormingen die tussen 1910 en 1918 resulteerden in de opheffing van veel grievende en beperkende bepalingen, waardoor een aanmerkelijke verbetering in de rechtspositie der Chinezen optrad, zijn niet geheel terug te vinden in de cijfers. Voor de plotselinge toename vanaf 1931, na een periode van weinig

244. Secretariënota 31.07.1905-1909:23 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

245. DJ Sonneveld-GG 02.09.1916 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

246. RvNI-GG 20.10.1916-22 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

247. 1ste GS Kindermann-DJ 19.09.1916-2465/IIIA.2 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

248. RvNI-GG 20.10.1916-22 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

249. 1ste GS-DJ 17.11.1916-2896/IIIA.2 in V.24.07.1918-4/inv.1858.

gelijkstellingen, en vervolgens van de sprong in het aantal gelijkstellingen tussen 1934 en 1938 hebben wij uit het onderzoek over die periode geen oorzaak kunnen afleiden.

Nader onderzoek in het archief Koloniën over de individuele gelijkstelling bracht niets op. De cijfers gaven alleen het aantal verleende gelijkstellingen weer. Er waren geen gegevens over het aantal verzoeken, wat Chinezen bewoog om gelijkstelling aan te vragen, noch was er informatie uit welke delen van de archipel de aanvragen kwamen. Mogelijk bevindt zich meer materiaal hierover in het Arsip Nasional te Jakarta.

Uitgaande van de cijfers van de volkstelling van 1930 bedroeg het aantal Chinezen over geheel Nederlands-Indië 1.233.214, waarvan op Java en Madoera 582.431.²⁵⁰ Het aantal Chinezen dat gelijkstelling kreeg in 1929 en 1930 was respectievelijk 47 en 48 (afgerond op 50).²⁵¹ Percentagegewijs stond dat gelijk met 0,004% van het aantal Chinezen voor geheel Nederlands-Indië en met 0,0086% voor Java en Madoera. Het grootste aantal gelijkgestelde Chinezen was 600 in 1937. In percentages weergegeven met de hierboven genoemde aantallen Chinezen in 1930 waren dat respectievelijk 0,048% voor heel Nederlands-Indië en 0,10% voor Java en Madoera. Wij spreken zelfs in een ‘topjaar’ nog van minimale aantallen. In het staatsblad werden tegelijk met de man, zijn vrouw en kinderen als gelijkgestelden opgenomen, zodat zij meetelden in het totaal.

8. DE TOEPASSING VAN GELIJKSTELLINGSCRITERIA

Centraal bij het instituut van individuele gelijkstelling stond het stellen en formuleren van criteria. Daarmee kon de toegang tot de rechtstoestand der Europeanen vernauwd of verruimd worden, al naar gelang het gouvernement dit noodzakelijk of wenselijk achtte. Achtereenvolgens zijn in dit hoofdstuk de verschillende criteria voor gelijkstelling behandeld zoals Art. 109 RR die in verschillende redacties verschaftte.

Bij de gelijkstelling van rechtswege speelde tot 1871 het geloofscriterium (het belijden van het christelijk geloof) krachtens het Art. 109 RR van 1854 nog een rol. Gouvernement en rechterlijke macht kwamen hierover tussen 1856 en 1869 tot verschillende uitspraken. Hetgeen betekende dat Chinese christenen de ene keer wel en de andere keer niet geacht werden met Europeanen gelijk te staan. Na 1870 werd het godsdienstcriterium al spoedig onvoldoende en ongeschikt geacht voor het verlenen van individuele gelijkstelling. Het werd opgenomen in het open criterium van ‘geschiktheid voor de Europese maatschappij’. De invulling van die geschiktheid omvatte naast het belijden van het christelijk geloof ook het bereiken van een zekere mate van Europese ontwikkeling, het bekend zijn met en het aanvaarden van de Europese zeden en gewoonten. Gaandeweg kreeg de toepassing van de criteria steeds meer het karakter, alsof bij de beoordeling van de vereiste geschiktheid ernstig rekening moest worden gehouden met de reële mogelijkheid dat Chinezen, met hun gelijkstelling het doel nastreefden om in dezelfde sociale kringen te verkeren als de Europeanen en met de Europeanen. Voor Chinezen was het doel van gelijkstelling met Europeanen echter uitsluitend het verkrijgen van een gelijke rechtspositie als de Europeanen om zodoende een einde te maken aan de discriminerende bepalingen waaraan zij onderworpen waren en daarnaast toegang te krijgen tot voorzieningen die alleen voor Europeanen en de

250. Zie Inleidend Hoofdstuk.

251. Zie Tabel achter in dit hoofdstuk.

met hen gelijkgestelden open stonden. Sociaal verkeer met Europeanen, buiten formele samenwerkingsverhoudingen, was voor hen wens noch doel, bovendien onmogelijk omdat de sociale verhoudingen in een koloniale maatschappij dat niet toelieten. De fictie van sociaal verkeer tussen Europeanen en Chinezen was echter nodig om een open criterium te kunnen formuleren en toe te passen, zodanig dat het als instrument kon dienen om de toegang tot gelijkstelling met Europeanen te kunnen beheersen.

Aan het einde van de negentiende eeuw toen gelijkstelling met Europeanen door het gouvernement nog als een uitzondering en gunst werd gezien, werd getracht het geschiktheids-criterium zodanig te preciseren en uit te breiden dat het voor Chinezen praktisch onmogelijk zou worden aan de vereisten te voldoen. Daarbij werden geforceerde wetsinterpretaties gebruikt die uiteindelijk geen doorgang konden vinden omdat zij wetstechnisch onmogelijk waren te realiseren of omdat zij de bevoegdheid van de landvoogd zouden aantasten.

Het Art. 109 RR van 1899 verschafte Chinezen die een band hadden met het eiland Formosa, de mogelijkheid om door middel van een Japans paspoort, gelijkstelling met Europeanen te verkrijgen. Het criterium voor het zijn van Japanner werd hier afhankelijk gesteld van de uitleg van het woord 'Japanese subject' in het in 1896 gesloten traktaat tussen Nederland en Japan en van de vraag of Japan onderscheid maakte tussen zijn Japanse onderdanen-nationalen en zijn Japanse onderdanen-nietnationalen. Het standpunt van de minister van Koloniën dat alleen autochtone Japanners als Japanse onderdanen konden worden aangemerkt moest het afleggen tegen de uitleg van de Japanse regering van het Japanse onderdaanschap. De Japanse regering kende slechts één onderdaanschap en dat omvatte, naast Japanners ook hen die een in Formosa uitgegeven paspoort bezaten of als Japanse onderdanen geregistreerd waren bij de Japanse consul in Nederlands-Indië. Deze personen waren met Europeanen gelijkgesteld.

Daarna stelde de eigen wetgeving (Art. 109 RR van 1906) de Indische regering opnieuw voor problemen in verband tot de gelijkstelling. Volgens dat nieuwe Art. 109 RR zou de bevoegdheid tot gelijkstelling van de landvoogd vervallen. Een gelijke rechtspositie zou dan alleen door naturalisatie tot Nederlander tot stand kunnen komen. Aan de wettelijke vereisten voor naturalisatie was echter veel gemakkelijker te voldoen dan aan de eisen voor gelijkstelling. Afhankelijk van de vraag hoe gemakkelijk of hoe moeilijk men het aanvragers van naturalisatie wilde maken, diende beslist te worden of en zo ja welke aanvullende voorwaarden konden worden gesteld voor naturalisatie.

De omslag van een restrictief naar een ruim beleid vond plaats in 1912, toen politieke omstandigheden daartoe noodzaakten. Gelijkstelling werd in veel ruimere mate verleend om de politieke druk te verminderen. Tussen 1912 en 1918 werd bij de eisen voor gelijkstelling de nadruk verlegd van 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' naar 'bestaande rechtsbehoeften'. De criteria bleven vrijwel gelijk, een neutralere noemer zoals 'bestaande rechtsbehoeften' werd mogelijk politiek meer geschikt geacht. Het beleid om de deur van de individuele gelijkstelling wijd open te houden werd in de daaropvolgende jaren voortgezet. De cijfers in de Koloniale Verslagen van 1912 tot 1939 van het aantal gelijkstellingen van Chinezen toonden een grillig beeld, waaruit geen duidelijke conclusies konden worden getrokken. Het aantal aanvragen was niet bekend, de cijfers gaven alleen het aantal verleende gelijkstellingen aan.

De wetgeving in casu Art. 109 RR en de politieke omstandigheden eisten een voortdurende aanpassing van het gelijkstellingsbeleid. Tot 1912 werd dat beleid gekenmerkt door de vrees dat voor Chinezen met het wegvallen van het geloofscriterium en te weinig eisen in verband tot de geschiktheid voor de Europese maatschappij de weg werd vrijgemaakt voor

gelijkstelling. Na 1912 werd moeiteloos overgeschakeld op een beleid gericht op het tegenovergestelde, ruime toegang tot gelijkstelling, met dezelfde vereisten. De interpretatie van het geschiktheids criterium was doelgericht en had een sleutelfunctie.

Een ander kenmerk van het gelijkstellingsbeleid was de tegenstelling met de collectieve gelijkstelling op privaatrechtelijk terrein, zoals die in de vorige hoofdstukken tot stand kwam. Bij die door het gouvernement nagestreefde collectieve gelijkstelling werden aan Chinezen geen voorwaarden vooraf gesteld. Gelijkstelling van individuele Chinezen op publiekrechtelijk terrein diende echter, gezien vanuit het Nederlandse standpunt, aanvankelijk geen enkel Nederlands belang.

9. OVERZICHT VAN DE AANTALLEN GELIJKSTELLINGEN (1871-1940)

Aantal gelijkstellingen 1871-1940 zoals vermeld in de Koloniale Verslagen (na 1930 genoemd de Indische Verslagen). Het laatste Indische Verslag was dat van 1940-1941 over het jaar 1940.

KV	Over jaar	Totaal	Inlanders ²⁵²	Chinezen
1872 ²⁵³	1871	1	1 Chr. (Iskander)	—
1873	1872	1	1 Chr. (Mangindaan)	—
1874	1873	—	—	—
1875	1874	5	5 Chr.	—
1876	1875	2	2 Chr.	—
1877	1876	5	5 Chr.	—
1878	1877	1	1 Chr.	—
1879	1878	—	—	—
1880	1879	—	—	—
1881	1880	—	—	—
1882	1881	2	1 Chr. 1 Onchr. (Ismangoen)	—
1883	1882	32	32 Chr.	—
1884	1883	12	12 Chr.	—
1885	1884	22	22 Chr.	—
1886	1885	16	16 Chr.	—
1887	1886	38	37 Chr.	1 Chr.
1888	1887	34	34 Chr.	—
1889	1888	19	19 Chr.	—
1890	1889	20	19 Chr.	1 Chr.
1891	1890	27	27 Chr.	—
1892	1891	32	31 Chr.	1 Chr.(Oei Jan Lee)
1893	1892	36	36 Chr.	—
1894	1893	34	29 Chr.	4 Chr.+ 1 Onchr.
1895 ²⁵⁴	1894	25	23 Chr.	1 Chr.+ 1 Onchr.
1896	1895	52	42 Chr.	10 Onchr.
1897	1896	47	46 Chr.	1 Onchr.
1898 ²⁵⁵	1897	53	geen specificatie	—
1899	1898	26	25 Chr.	1 Chr.
1900	1899	25	24 Chr.	1 Onchr.

252. Inlanders die werden gelijkgesteld waren volgens de Staatscommissie 1892 voornamelijk afstammelingen van Europeanen, die niet wettig waren erkend, de christelijke godsdienst beleden en de wettelijke status van Europeaan wilden verkrijgen.

253. Gelijkstellingscriteria: geloofscriterium en het criterium 'geschiktheid voor de Europese maatschappij'.

254. Het geloofscriterium werd ondergeschikt aan het geschiktheids criterium. Verzwaring van de eisen voor gelijkstelling werd overwogen.

255. Het geschiktheids criterium werd verzaaid; 18 Chinezen werden geweigerd wegens het niet voldoen aan de vereisten.

1901	1900	23	21	Chr.	2	Onchr.
1902	1901	39	36	Chr.	3	Onchr.
1903	1902	55	41	Chr.	14	Onchr.
1904	1903	50	41	Chr.	9	Onchr.
1905	1903	45	38	Chr.	7	Onchr.
1906 ²⁵⁶	1905	64	47		17	
1907	1906	56	37		19	
1908	1907	170	108		62	
1909	1908	203	100		103	
1910	1909	193	103		90	
1911	1910	247	113		134	
1912	1911	175	60		115	
1913	1912	259	148		111	
1914 ²⁵⁷	1913	204	115		89	
1915	1914	400	215		185	
1916	1915	463	175		288	
1917	1916	598	284		314	
1918	1917	206	96		110	
1919	1918	517	226		291	
1920	1919	495	374		121	
1921	1920	351	241		110	
1922	1921	254	210		44	
1923	1922	376	312		64	
1924	1923	386	335		51	
1925	1924	404	327		77	
1926	1925	433	329		104	
1927	1926	299	242		57	
1928	1927	546	454		92	
1929	1928	486	407		79	
1930	1929	319	272		47	
1931	1930	527	479		48	
1932	1931	754	605		149	
1933	1932	602	477		125	
1934	1933	476	321		155	
1935	1934	698	359		339	
1936	1935	497	197		300	
1937	1936	839	239		600	
1938	1937	479	159		320	
1939	1938	714	226		483	+ 5 VO
1940	1939	geen vermeldingen gelijkstellingen				
1940-1941	1940	geen vermeldingen gelijkstellingen				

256. Vanaf dit jaar werd het aantal christen of onchristenen niet meer uitgesplitst. In plaats daarvan stond 'de meesten waren christenen'.

257. Vanaf 1913 werd het voornaamste gelijkstellingscriterium 'het bestaan van rechtsbehoeften'.

V GRIEVEN I – HET PASSEN- EN WIJKENSTELSEL

Het woord ‘grievens’¹ is in de literatuur herhaaldelijk gebruikt met betrekking tot twee ernstige bezwaren van de Chinezen tegen hun rechtstoestand. De eerste grief was die tegen het passen- en wijkenstelsel, de tweede tegen de politierechtspraak. Beide hebben met elkaar gemeen dat zij gekenmerkt werden door grote willekeur. Het passen- en wijkenstelsel beperkte hen in hun bewegings- en woonvrijheid en drukte zwaar, omdat het stelsel rechtstreeks ingreep in het dagelijks leven en het dagelijks bestaan van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen, ongeacht tot welke sociale klasse zij behoorden. Zeker voor de Chinese bevolking, die, zoals eerder uiteengezet, een vitale functie vervulde als tussenschakel tussen consument en producent in de koloniale economie, was vrijheid van beweging, en daarmee samenhangend vrijheid van wonen, een essentiële bestaansvoorwaarde. Tegen de politierechtspraak, de lagere strafrechtspraak uitgeoefend door een bestuursambtenaar, stonden zij machteloos omdat deze veel waarborgen voor een goede rechtspraak miste, waaronder een voorziening voor hoger beroep.

I. INLEIDING²

Het regeringsbeleid met betrekking tot het passen- en wijkenstelsel stond in de negentiende eeuw in nauw verband tot twee regeringsbelangen: de economische functie die Chinezen vervulden in de koloniale economie³ in samenhang met de koloniale schatkist en de ‘belangen en/of bescherming van de inheemse bevolking’. Voor die bevolking zouden Chinezen een ‘gevaar’ vormen omdat zij ‘den Inlander knevelen en tot een verdorven ras vol ondeugden behooren’.⁴ Ofschoon wij in dit hoofdstuk meermalen dit ‘gevaar’ zullen citeren, is het niet duidelijk waar waarheid ophoudt en fictie begint. Het beleid was tegenstrijdig, omdat het passen- en wijkenstelsel aan de ene kant zeer ruim en aan de andere kant zeer restrictief werd toegepast. De oorzaak, aldus Brokx, was gelegen in het feit dat het gouvernement en in navolging de Europeanen, de Chinezen wanneer dat te pas kwam, gebruikten voor hun eigen doelen. Chinezen dienden daarbij als ‘werktuig tot exploitatie van den Inlander’.⁵ Uit het onderzoek kwam naar voren dat de mening over het gevaar dat van de kant der Chinezen zou dreigen ten aanzien van de inheemse bevolking geen constante was. Werden zij de ene

1. Het woord ‘grievens’ werd in de literatuur herhaaldelijk gebruikt om de ernstige bezwaren en klachten van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen over de verschillende discriminerende en beperkende bepalingen aan te duiden.

2. Voor dit hoofdstuk is naast het archiefonderzoek veel gebruik gemaakt van het in 1894 voltooide Rapport Fokkens (Rapport Fokkens betreffende het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera 08.09.1894 in V. 17.04.1896-27/inv.5037) en van de in 1925 verschenen dissertatie van Brokx. Het rapport Fokkens was oorspronkelijk bedoeld voor publicatie, maar daar werd uit vrees voor ongewenste reacties vanaf gezien.

3. Met de koloniale economie in de negentiende eeuw wordt bedoeld de economische doelen en belangen van het gouvernement die gevolgen hadden voor de schatkist.

4. *TNI* 1867, I:148 e.v.; Brokx 1925:33-4.

5. Brokx 1925:34.

keer als gevaarlijk beschouwd waartegen een restrictief beleid moest worden gevoerd, in een andere periode leek dat gevaar er niet of nauwelijks te zijn, en was het beleid gericht op ruime toelating tot Nederlands-Indië en tot de binnenlanden van Java. Vaak was dit ook afhankelijk van de tijdgeest en van nieuw ingezet beleid. Aan het einde van het Cultuurstelsel, dat overging in de liberale periode, was men veel gunstiger gestemd over de Chinezen in vergelijking tot de tachtiger jaren van de negentiende eeuw toen de ethische koers werd ingezet die zou leiden tot de Ethische politiek. Beeldvorming van de Chinezen is in dit hoofdstuk dan ook een belangrijk aspect van het passen- en wijkenstelsel.

Ons onderzoek sluit in zekere zin aan op de dissertatie van Brokx, die een belangrijk overzicht geeft van het recht tot wonen en reizen van alle bevolkingsgroepen (Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen) in geheel Nederlands-Indië van 1816 tot 1925. Op verschillende punten wijken wij daarvan af. Ons onderzoek steunt voor een belangrijk deel op archiefonderzoek en richt zich op het beleid ten aanzien van de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen. Verder stond naar onze mening het passen- en wijkenstelsel in nauw verband tot het toelatingsbeleid, zij vormden een samenhangend geheel. Het onderzoek diende derhalve voorzover nodig met het toelatingsbeleid te worden uitgebreid.⁶ Brokx deelde voor zijn onderzoek Nederlands-Indië op in Java en Madoera aan de ene kant en de Buitengewesten aan de andere kant. Wij hebben de situatie in de Buitenbezittingen buiten beschouwing gelaten.⁷ Voor wat betreft Java en Madoera namen de Vorstenlanden, de Preanger (en in mindere mate Madoera) een bijzondere plaats in. In zijn algemeenheid waren de regelingen voor die gebieden strenger.

De Vorstenlanden (zelfbestuursgebied) waren van 1834-1870 voor Vreemde Oosterlingen, van 1891-1910 voor Chinezen (na 1904 weer voor Vreemde Oosterlingen) gesloten. Het toekennen van volledige reis- en woonvrijheid door volledige afschaffing van het passen- en wijkenstelsel respectievelijk bij St. 1914 no. 760 en St. 1919 no. 150 voor geheel Java en Madoera omvatte ook de Vorstenlanden.⁸

De Preanger Regentschappen waren in beginsel gesloten voor Chinezen. Zij konden er alleen verblijven met een vergunning van het bestuur. Het gebied was voor het gouvernement zeer belangrijk vanwege de koffiecultuur, die een belangrijke bron van inkomsten was voor het gouvernement. Chinezen werden vanwege de vrees dat zij deze inkomsten in gevaar zouden brengen door de koffie op te kopen, geweerd.⁹

Voor Djokjakarta, Soerakarta en Madoera werden bij de totstandkoming van St. 1866 nos. 56 en 57 (vrijgevinger bepalingen op de toelating en vestiging) de bijzondere bepalingen bij St. 1836 no. 4 gehandhaafd.¹⁰

Ook hebben wij de indeling in drie perioden van Brokx niet gevolgd. De eerste periode, vanaf 1816, liet hij eindigen in 1855, het jaar waarin het RR van 1854 in werking trad. De tweede periode eindigde in 1900, wanneer ‘onder de Chinezen een sterk streven komt ten-

6. Toelating en het wonen in wijken werden geregeld door Art. 105 en 73 RR, en vielen aldus onder de verantwoordelijkheid van het opperbestuur. Tot regeling en wijziging van het passenstelsel was de Indische regering bevoegd.

7. Zie hierover het Inleidend Hoofdstuk.

8. *ENI* 1921, IV:627-8; Brokx 1925:61-2.

9. Brokx 1925:31-3.

10. Korte historische nota A.1 16.01.1892 over de toelating en vestiging van Chinezen in NI in V.14.03.1892-51/inv.4556.

einde vrijheid van verblijf en van beweging te verkrijgen'. De derde periode liep van 1900 tot 1925.¹¹ Wij kozen voor een indeling, waarvoor doorslaggevend waren de jaren waarin nieuwe bepalingen tot stand kwamen of ontwikkelingen zich voordeden die tot nieuw beleid leidden. De eerste periode werd de periode van het Cultuurstelsel tot 1863. De tweede periode (1863-1894) begon in 1863 met een nieuwe passenordonnantie, in 1866 gevolgd met twee ordonnanties voor een veel vrijgevier beleid ten aanzien van de toelating en het wijkstelsel. Deze periode werd afgesloten met het rapport Fokkens, dat leidde tot pogingen tot herziening van het passen- en wijkstelsel. Tussen 1894 en 1910 volgde de periode van herziening, gevolgd door de periode 1910-1919, waarin het tot afschaffing van het passen- en wijkstelsel kwam.

De eerste drie perioden werden gekenmerkt door dilemma's die bepalend waren voor het beleid.

De periode van het Cultuurstelsel werd vooral gekenmerkt door het dilemma van de toelating tot Nederlands-Indië. Het beleid wisselde sterk omdat het gouvernement dan weer toegaf aan de grote behoefte aan Chinese arbeidskrachten, dan weer een restrictief beleid voerde vanwege haar vrees voor onlusten en versterking van de openbare orde veroorzaakt door Chinese immigranten. Waren Chinezen eenmaal toegelaten dan moesten zij, om het belang van de koloniale economie te kunnen dienen, een zekere vrijheid van wonen en reizen hebben. Het gevaar dat men dan vreesde in de vorm van onlusten, de versterking van de orde en openbare rust trachtte het bestuur te beheersen door de Chinezen te beperken in hun woon- en bewegingsvrijheid; er moest toezicht en controle zijn. Het beleid op de bewegings- en woonvrijheid liep min of meer parallel met dat van de toelating.

De tweede periode (1863-1894) werd gekenmerkt door het dilemma van toelating tot de binnenlanden van Java. In 1866 werden bepalingen vastgesteld waarin het nieuwe liberale beleid herkend moest worden. Chinezen waren in deze periode belangrijk, niet alleen als arbeidskrachten voor fabrieken en landerijen, maar vooral als tussenschakels in de handel (tussen producent en consument) en als tussenschakels ten behoeve van de gouvernementssinkomsten (tussen de inheemse bevolking en het gouvernement). Zolang zij bewegings- en woonvrijheid nodig hadden in het kader van regeringsbelangen of deze niet in de weg stonden werd hen de toegang tot de binnenlanden niet ontzegd, integendeel. Was dit niet het geval dan werd aangenomen dat hun contact met de inheemse bevolking voor de laatste een 'gevaar' opleverde en moest het passen- en wijkstelsel streng worden toegepast.

De derde periode (de herziening) eindigde in 1910 met een sterke versoepeling van het passen- en wijkstelsel bij St. 1910 nos. 536, 537 en 538. Het dilemma waar de regering, vooral in het eerste decennium van de twintigste eeuw voor stond was de herziening te plaatsen binnen de context van de binnenlandse politiek (bescherming van de inheemse bevolking) of binnen de context van de buitenlandse politiek (eisen van China, steun van China aan de Chinezen in Indië in hun streven naar een betere rechtspositie).

De vierde periode betreft de legislatieve afwikkeling van de afschaffing van het passen- en wijkstelsel.

Kort samengevat kan gezegd worden dat het passen- en wijkstelsel in de negentiende eeuw, zowel wat toepassing, handhaving of herziening betreft, niet los gezien kon worden van drie onderling samenhangende factoren. De eerste factor betrof het beleid van toelating en vestiging voor Vreemde Oosterlingen in Nederlands-Indië. De tweede factor was die van de positie der Chinezen in het bijzonder als tussenschakels in de koloniale economie. De derde factor, het gevaar dat zij zouden opleveren voor de inheemse bevolking, werd naar-

11. Brox 1925:1.

mate de negentiende eeuw haar einde naderde en een ethische koers werd ingezet steeds sterker naar voren gebracht. Bescherming van de inheemse bevolking tegen de beweerde slechte eigenschappen der Chinezen appelleerde steeds meer aan de gevoelens van verantwoordelijkheid aan Nederlandse zijde. Op de vraag, of en zo ja in hoeverre Chinezen daadwerkelijk een ‘gevaar’ waren voor de inheemse bevolking kan slechts worden opgemerkt, dat wanneer het onmiddellijke belang van gouvernement en handel contact van Chinezen met de inheemse bevolking eiste, dit contact niet als een probleem of gevaar werd gezien. Tenslotte noemen wij als vierde factor, die pas na de eeuwwisseling van invloed was voor de mate van herziening en uiteindelijk voor de opheffing van het passen- en wijkenstelsel de politieke druk uit binnen- en buitenland.

2. TOT 1863: EEN WISSELEND BELEID

Met het passen- en wijkenstelsel zoals dat werd toegepast op de Vreemde Oosterlingen in Nederlands-Indië werd bedoeld het geheel van bepalingen dat de vrijheid tot reizen en wonen der Vreemde Oosterlingen, die in het bezit waren van een vergunning tot een wettig verblijf, regelde en beperkte.¹² Om door Nederlands-Indië te kunnen reizen, zowel over land als over zee, was een reispas nodig, afgegeven door de bevoegde autoriteit. Deze pas moest tijdens de reis op de daartoe aangegeven plaatsen ter visering¹³ worden aangeboden. Het wijkenstelsel regelde het wonen van Vreemde Oosterlingen in door het gouvernement aangewezen wijken. Beide stelsels waren reeds vóór 1848 in werking.

Steunde zowel het passen- als het wijkenstelsel tot 1854 op ordonnanties, voor het laatste stelsel veranderde dat. Het Regeringsreglement van 1854 nam het wijkenstelsel op in Art. 73 RR. In 1910 werden beide stelsels ingrijpend herzien, waardoor aan de Vreemde Oosterlingen een beduidend grotere vrijheid werd verleend in het reizen en wonen. Volledige afschaffing van het passenstelsel vond plaats in 1914 (St. 1914 no. 760) en van het wijkenstelsel in 1919 (St. 1919 no. 150). Het laatste, de intrekking van Art. 73 RR dat het wijkenstelsel beheerste, viel onder de verantwoordelijkheid van het opperbestuur en vereiste de toestemming van het parlement in Nederland.

2.1 Toelating

Vanaf de tijd van de Verenigde Oostindische Compagnie is steeds getracht de binnenkomst en toelating van Chinezen door het treffen van maatregelen te beheersen. Een restrictief en consequent toelatingsbeleid was echter niet mogelijk vanwege de behoefte aan arbeidskrachten. Aan het begin van de negentiende eeuw¹⁴ wilde men de immigratie van Chinezen aan banden leggen door te bepalen dat elke Chinese jonk die in Batavia kwam – de enige plaats waar Vreemde Oosterlingen zich toen mochten ontschepen – slechts een zeker aantal nieuwelingen mocht meebrengen, op straffe van een hoge boete en een handelsverbod voor de kapitein en het voor een jaar ‘in de ketting klinken’ van de clandestien nieuw aangekomenen. Toegelaten werden alleen Chinezen die ‘nuttig en dienstig voor de kolonie’ konden

12. Brox 1925:1.

13. Voor gezien tekenen.

14. Ordonnantie 29 juli 1802 in Rapport Fokkens I:83.

zijn. Zij moesten geplaatst kunnen worden bij suikermolens en branderijen in en om de stad of zij moesten kunnen aangeven hoe zij zich een middel van bestaan konden verwerven. Bleek dat zij daar niet in slaagden, dan werden zij zonder vorm van proces in de ketting geklonken en te werk gesteld aan de publieke werken totdat zij naar China konden worden teruggezonden.¹⁵

De beperking van het aantal passagiers per jonk dat van boord mocht werd na verloop van tijd ingetrokken¹⁶ en in 1825 werd ook ontscheping te Semarang en Soerabaia toegestaan. Nadat in 1827 elke nieuweling de vrijheid kreeg een beroep te kiezen en zich te vestigen waar hij wilde in een voor Chinezen bestemde wijk, bleek dat de nieuw aangekomenen liever zelfstandig als tokohouder of handelaar de kost verdienden dan als arbeider te werken op de fabrieken en landerijen. Het ruimere beleid wat de toelating betrof bleek aldus de schaarste aan arbeidskrachten niet op te heffen, al leidde het wel tot een toename van de handel. In 1831 volgden nieuwe maatregelen, waarbij met Chinese gezagvoerders werd overeengekomen dat zij uitsluitend ten dienste van landbouw en fabrieken en tegen betaling per hoofd, een vastgesteld aantal werklieden uit China zouden aanvoeren. Al spoedig bleek ook dit niet het gewenste resultaat te hebben, maar naar men meende slechts tot onrust te leiden. De onlusten te Krawang in 1832 werden toegeschreven aan de nieuwelingen die 'tot het uitschot der Chinese natie' zouden behoren en 'gevaarlijk waren voor de publieke rust'.¹⁷

Deze nieuw aangekomen arbeiders werden na aankomst onmiddellijk overgebracht naar de fabrieken en landerijen om daar voor twee jaren tegen voedsel en een karig loon te werken. Driehonderd Chinese arbeiders (nieuwelingen) werden aldus naar het gewest Krawang gedirigeerd om daar ingezet te worden bij de zijdwormteelt. De wijze waarop zij, 'vrije contractanten', behandeld werden leidde tot verzet. Zij werden namelijk als misdadigers met andere misdadigers in de gevangenis opgesloten. Zij liepen weg, en verwekten grote onrust die pas verdween nadat zij bijna allen werden gedood door soldaten en gewapende Inlanders. Achteraf werd toegegeven dat deze onlusten niet veroorzaakt waren door hun slechtheid, maar door de verschrikkelijke wijze waarop deze Chinese werklieden behandeld werden.¹⁸

De diepe indruk die het gebeurde in Krawang maakte zou volgens Fokkens het beleid in de komende jaren sterk beïnvloeden. Het leidde eerst tot de intrekking van de bepalingen op de aanvoer van Chinese werklieden (St. 1832 no. 23) en vervolgens tot een algeheel verbod voor Java voor de aanvoer van Chinese nieuwelingen (St. 1837 no. 58). Hoge boetes werden de gezagvoerders in het vooruitzicht gesteld voor elke Chinees die zij meebrachten; visitaties van schepen vonden plaats bij aankomst en vertrek. Het gebrek aan ambachtslieden te Batavia dwong echter al spoedig het beleid van sluiting van Indië voor Chinezen te verlaten. Het immigratieverbod, echter alleen voor ambachtslieden, werd voor drie jaar buiten werking gesteld. Zij werden toegelaten indien zij direct na aankomst bij een bekende, geschikte werkgever in dienst konden treden (St. 1844 no. 5). Twee jaar later werd het verbod van aanvoer van nieuwelingen voor geheel Java opgeheven. Chinese nieuwelingen

15. Rapport Fokkens I:83-91.

16. Fokkens gaf geen reden op voor deze intrekking, maar naar onze mening hield het ruimere toelatingsbeleid verband met de reeds genoemde behoefte aan arbeidskrachten.

17. Rapport Fokkens I:83-91.

18. Rapport Fokkens I:91-2.

mochten worden toegelaten wanneer zij twee – door het plaatselijk bestuur goedgekeurde – borgens hadden die zich garant stelden voor hun onderhoud, voor hun gedrag en voor hun eventuele terugzending naar China, wanneer daartoe bevel zou worden gegeven (St. 1846 no. 16). Deze regeling bleef tot 1866 van kracht.¹⁹

Het toelatingsbeleid voor Chinezen bewoog zich in de eerste helft van de negentiende eeuw aldus tussen vrees voor onlusten en een noodzakelijke behoefte aan Chinese arbeidskrachten, waarbij de nood uiteindelijk sterker bleek dan de vrees.

2.2 Wonen (en reizen)

Over de vrijheid van wonen vóór de onderzoeksperiode bestaan verschillende meningen. Volgens Fokkens was het samenwonen van Vreemde Oosterlingen in daartoe aangewezen wijken reeds ten tijde van de VOC verplicht.²⁰ In de vestigingen van de Compagnie woonden diverse bevolkingsgroepen, die van een ander deel van de archipel of van daarbuiten kwamen afgescheiden van elkaar in wijken, zoveel mogelijk onder een eigen hoofd. Het was een oude gewoonte²¹ die het toezicht vergemakkelijkte. Op deze wijze konden deze bevolkingsgroepen – ook met behulp van hun hoofd – beter in het oog en indien nodig in bedwang worden gehouden. In het begin van de negentiende eeuw scheen echter niet zo streng de hand te zijn gehouden aan het verplicht samenwonen in wijken, en oogluikend te zijn toegestaan dat Vreemde Oosterlingen zich daarbuiten vestigden.²²

Volgens Brokx daarentegen was in Art. 16 van de publicatie van de Commissarissen-generaal van 28 augustus 1818 (St. 1818 no. 60) de vrijheid van wonen uitdrukkelijk vastgelegd. Het was echter niet duidelijk of die woonvrijheid alleen Europeanen gold. Uit St. 1830 no. 27 jo Art. 16 St. 1818 no. 60 moest worden afgeleid dat het bepaalde in laatstgenoemd staatsblad op alle bevolkingsgroepen toepasselijk was. In deze periode tussen de terugkeer van het Nederlandse gezag en de aanvang van het Cultuurstelsel (1816-1830) was het beleid ten aanzien van wonen en reizen zeer wisselend. Het Regeringsreglement van 1818 dat – in navolging van Raffles – door de Commissarissen-generaal Elout, Van der Capellen en Buiskes in vrijzinnige geest was opgesteld, bevatte niet alleen geen voorschriften ten aanzien van een verplicht wonen in wijken, noch waren er voorschriften over een beperking van bewegingsvrijheid. Alleen werd bepaald dat Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen zoveel mogelijk onder hun eigen hoofd werden gesteld.²³ Gouverneur-Generaal G.A.G.Ph. baron van der Capellen (1818-1826) keerde echter reeds spoedig daarna tot het oude regime terug. Hij was van mening dat Java een kostbaar domein was van de Koning en dat de private ondernemer een parasiet was die op kosten van de inheemse bevolking leefde. Tussen 1821 en 1823 nam hij maatregelen tegen de vestiging van ondernemers in de bin-

19. Rapport Fokkens I:93-6, Zie ook Korte hist. nota A.1 16.01.1892 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

20. Rapport Fokkens I:163.

21. In verschillende publicaties – evenals in St. 1835 no. 37 – werd het wonen in wijken door Chinezen (kampongs der Chinezen) als een oude gewoonte beschreven; Brokx 1925:29.

22. Rapport Fokkens I:163.

23. Art. 96 RR 1818 (St. 1818 no. 27): ‘Chineesen, Mooren, Arabieren en andere vreemden, niet tot de Europeeërs behoorende, welke zich in eene der plaatsen van Nederlandsch- Indië met ter woon vestigen, worden, soo veel mogelijk, onder hoofden van hunne natiën gesteld, alles naar luid der verordeningen, daarentrent gemaakt of nog te maken.’ Dit artikel werd gehandhaafd in de daaropvolgende regeringsreglementen van 1827 (Art. 96), 1830 (Art. 94) en 1836 (Art.81).

nenlanden van Java, tegen het landbezit en de landhuur, ook door Europeanen. Hij beperkte het reizen en het verblijf in de binnenlanden, door onder andere de Preanger Regentschappen opnieuw voor Chinezen te sluiten.²⁴

De Preanger was het koffieland bij uitstek. In 1764 werd aan Chinezen de toegang tot de Preanger Regentschappen ontzegd. Men vreesde dat het koffiemonopolie van het gouvernement ernstig bedreigd zou worden door de aanwezigheid van Chinezen, die de koffie heimelijk opkochten en uitvoerden. Raffles gaf hen weer vrijelijk toegang tot de Preanger, maar bij besluit van 6 juni 1820 (St. no. 27) werd het oude verbod voor Chinezen van toegang tot de Preanger ('ter wering van de ongeoorloofde handel en uitvoer van koffie') door Van der Capellen opnieuw ingesteld.²⁵ De koffiecultuur werd vervolgens door gouverneur-generaal Van den Bosch in het Cultuurstelsel opgenomen, waarvan het aanvankelijk geen onderdeel had uitgemaakt. De bevolking had in het algemeen een afkeer van deze cultuur, omdat zij slechts een schijntje van de koffieopbrengst kreeg. Die afkeer uitte zich soms in een opzettelijke vernieling van de koffietuinen. Onttrekking van de koffie aan de verplichte levering had te allen tijde op min of meer beduidende schaal plaats waartegen door het gouvernement verschillende maatregelen werden getroffen. Desondanks werden toch elk jaar vrij belangrijke hoeveelheden koffie gesmokkeld. Tussen 1878 en 1899 werd in bepaalde streken het vervoer van koffie en koffiebladeren strafbaar gesteld of aan bepaalde voorwaarden gebonden.²⁶ De grote toename van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen in de gebieden van de koffiecultuur was mede aanleiding voor het onderzoek dat geleid heeft tot het rapport Fokkens.²⁷

De hem opvolgende landvoogd Du Bus de Ghisignies herstelde aanvankelijk de vrijzinnige toestand, maar zou tussen 1827 en 1829 de regel van het passenstelsel weer aanscherpen. Voor reizen over Java moest men, onder strafbedreiging, voorzien zijn van een pas.²⁸

Vanaf 1834 werd de vrijheid tot wonen en reizen verder en aanzienlijk beperkt. De handhaving van de 'aloude gewoonte' van het afzonderlijk wonen in wijken of buurten door vreemdelingen zoals Maleiers, Boeginezen, Chinezen enzovoorts werd bij St. 1835 no. 37 bevolen. Deze bevolkingsgroepen werden gedwongen te wonen op bepaalde plaatsen in de voor hen aangewezen of aan te wijzen wijken en buurten.²⁹

Voor dit beperkende beleid noemden verschillende auteurs verschillende oorzaken. Naar Brokx vermoedde moest de oorzaak gezocht worden in het Cultuurstelsel, dat vijandig stond tegen private ondernemers.³⁰ Rush meende dat de economische activiteiten van de Chinezen beperkt werden, omdat men vreesde dat anders niet de regering, maar de Chinezen de vruchten van het Cultuurstelsel zouden plukken.³¹ Een andere factor voor de regeling bij St. 1835 no. 37 waarbij de plaatselijke autoriteiten werden aangespoord aan het wonen in wijken streng de hand te houden werd door Fokkens toegeschreven aan de vrees voor een

24. Brokx 1925:3-4; The Siauw Giap 1984:2.

25. Van Sandick 1909:177-8; Brokx 1925:32.

26. ENI 1918, II:386-7, 394.

27. MvK-GG 14.03.1892-51 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

28. Brokx 1925:4.

29. Hoewel overwalse (niet van Java afkomstige) Inlanders op Java theoretisch ook onder het wijkenstelsel vielen, werden zij in de praktijk vrij gelaten hun woonplaats te kiezen. Toch werden op verschillende hoofdplaatsen 'wijken' van overwalse Inlanders aangetroffen, deze hadden aldus Brokx (1925:25-6) geen imperatieve maar een facultatieve betekenis.

30. The Siauw Giap 1984:3; Brokx 1925:5.

31. Rush 1990:87-8.

herhaling van de opstand in Krawang enkele jaren tevoren. Vreemd genoeg vermeldde de ordonnantie geen van deze oorzaken. Zij noemde als aanleiding de ongewenste ontwikkeling, namelijk van een ‘ondoelmatig geachte amalgamering’ van de op Java aanwezige Vreemde Oosterlingen, zoals Maleiers, Boeginezen en Chinezen met de Javaanse bevolking. De regering wilde dat de aloude gewoonte om deze vreemdelingen in afzonderlijke wijken of buurten onder een hoofd van hun eigen landaard te doen wonen, in stand zou worden gehouden.³² De vermenging had volgens Van Sandick er reeds toe geleid dat Chinezen door huwelijken verbonden waren aan Inlandse hoofden en dat hun invloed was toegenomen. Naast concurrentievrees, behoud van rust en orde en ongewenste vermenging met de inheemse bevolking, werd als oorzaak voor het restrictieve beleid ook de algemene houding van het Europese bestuur ten aanzien van Chinezen genoemd. Door het Europese bestuur werd de Chinees van hoog tot laag, of hij nu pachter, kredietverschaffer, koopman of ambachtsman was, beschouwd als een oneerlijk en onbetrouwbaar individu, dat uit een ‘meedogenloos eigenbelang’ de inheemse bevolking misbruikte.³³ Ook de veranderde houding van de Chinezen tegenover de Europeanen had bijgedragen aan de anti-Chinese sfeer die er in die jaren onder de Europese ambtenaren heerste. Men ergerde zich buitengewoon aan de levensstijl van enkele vermogende Chinezen die zich tegenover hun koloniale overheersers onvoldoende onderworpen gedroegen.³⁴ In 1837 schreef een commissie van notabelen te Batavia hierover: ‘Het ontzag van den Chinees is thans zoo gedaald dat de European, welken rang hij ook bekleedt, alle omzichtigheid moet gebruiken om niet op de openbare wegen door wagens en bendies overreden te worden. Op de openbare verkooppingen scheppen rijke Chinezen er behagen in door het bieden van buitensporige prijzen de Europeesche gegadigden, en in het bijzonder die van rang, teleur te stellen’.³⁵

In navolging van het reeds genoemde algehele immigratieverbod voor Chinezen twee jaar later bij St. 1837 no. 58 (mogelijk ook als gevolg van onlusten te Bantam en Batavia in 1836),³⁶ zou aan het wonen in wijken streng de hand worden gehouden.³⁷ Chinezen die buiten de wijken waren gevestigd, zouden gedwongen worden naar de voor hen bestemde wijken te verhuizen. Verdere vestiging in de binnenlanden op plaatsen waar geen wijken voorkwamen, werd hen geheel verboden. Pas toen in 1846 het immigratieverbod werd opgeheven, kwam men weer terug van dit vestigingsverbod. Bij St. 1846 no. 24 werd aan de plaatselijke autoriteiten medegedeeld dat de wijkenverordening bij St. 1835 no. 37 minder streng moest worden uitgelegd. Aan Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen moest niet algemeen worden belet zich in de binnenlanden te vestigen op zodanige plaatsen waar nog geen afzonderlijke wijken voor hen bestonden. Het plaatselijk bestuur diende er voor te zorgen dat zij zich afzonderlijk vestigden in daartoe door het bestuur aan te wijzen wijken op de hoofdplaatsen van de residenties, hoofdafdelingen of regentschappen en van enkele kleinere afdelingen of districten, die voor de handel ‘doeltreffend’ waren gelegen, en waar vanwege de sluikhandel geen bezwaar bestond tegen de toelating ter woon van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen.³⁸ In feite werd hiermee ook een bestaande toestand gewet-

32. Rapport Fokkens I:164; Brokx 1925:29.

33. Van Sandick 1909:178-9.

34. The Siauw Giap 1984:3.

35. Van Sandick 1909:180.

36. Van Sandick 1909:178.

37. Zie ook Korte historische nota A.1 16.01.1892 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

38. Rapport Fokkens I:163-7.

tigd. Uit een onderzoek in 1846 onder de residenten naar de toelating en vestiging van de Chinezen in de binnenlanden van Java bleek dat aan het vestigingsverbod buiten de wijken bij St. 1835 no. 37 niet streng de hand werd gehouden. Reizen en verblijven van Chinezen was overal in de binnenlanden van Java toegestaan waar daartoe aanleiding was in verband tot de pacht, de handel, landbezit en landhuur. Diverse residenten meenden dat een strikte toepassing nadelig zou zijn voor landeigenaren en indirect ook voor het gouvernement. In 1846 schreef de resident van Batavia dat de voorschriften betreffende het wonen in wijken bij St. 1835 no. 37 daar reeds lang in onbruik waren geraakt. Chinezen woonden verspreid door de gehele residentie als gevolg van het landbezit en zelfs vestigden Chinezen zich in de Europese buurten.³⁹ In 1859 werd op de vraag of Europeanen mochten wonen in de buurten die voor Vreemde Oosterlingen bestemd waren, geantwoord dat deze wijken of buurten alleen bestemd waren voor deze bevolkingsgroep en wel voor bewoning van elke landaard afzonderlijk. Niemand anders dan Vreemde Oosterlingen mochten in hun buurten eigenaar zijn van de grond of van percelen aldaar.⁴⁰

Door de afschaffing van de pasarpacht enkele jaren later, in 1851, verloren Chinezen, die hierbij betrokken waren, behalve hun middel van bestaan tevens hun recht tot verblijf in de desa's.

Voor de pasarpacht werd jaarlijks aan 14.000 Chinezen vergunning verleend om in de binnenlanden (buiten de wijken) te verblijven en er te reizen. De hoofdpachter hoefde slechts aan het Europese bestuur op te geven hoeveel Chinezen hij nodig had voor de pasarpacht, waarna deze vergunningen werden verstrekt: men moest het de pachter gemakkelijk maken 'in de uitoefening zijner bezigheid'.⁴¹

De nieuwe verordeningen tussen 1852 en 1855 moeten in het licht van de opheffing van de pasarpacht worden bezien. Nu die reden wegviel om Chinezen toe te staan in de desa's te verblijven, werden in de daaropvolgende jaren op verschillende plaatsen wijken aangewezen met het doel zoveel mogelijk Vreemde Oosterlingen die in de desa's woonden – gefaseerd – daarvandaan naar deze wijken te doen verhuizen. Zij konden in de nieuwe wijken een gelijkwaardig stuk grond ter bewoning krijgen. Van het verbod van verblijf in de desa's werden personen uitgezonderd die werkzaam waren bij 's lands verpachte middelen, bij ondernemingen en landbouw, en zij die een huis in eigendom bewoonden met een waarde van f. 300 of meer.⁴²

Dit beleid bracht niet het gewenste resultaat. Veel Chinezen bleven in de binnenlanden gevestigd of konden zich – zogenaamd vanwege 'de onoplettendheid van de plaatselijke ambtenaren' – in de binnenlanden (blijven) vestigen. Ze voorzagen zich dan van een andere vergunning of bleven clandestien en vonden er een middel van bestaan. Het aantal van deze vestigingen nam in de daaropvolgende tientallen jaren gestadig toe.⁴³ De grondgedachte bij de wijkendwang was om Chinezen die werkzaam waren in de handel te beperken in hun

39. Zie de stukken in V.08.06.1846-1/inv.1713.

40. Missive van de 1ste GS 18.01.1859 no.111, Bijblad 634.

41. Brokx (1925:34-5) verwijst naar *TNI* 1850, I:216.

42. Rapport Fokkens I:167-70; Brokx 1925:30-1.

43. Bij latere onderzoeken naar de rechtmatigheid van vestigingen van Chinezen in de binnenlanden kon niet meer worden vastgesteld of zij reeds vóór 1866 daar gevestigd waren en er aldus een recht aan konden ontlenen krachtens St. 1866 no. 57 Art. 4; Rapport Fokkens I:193-7.

woon- en bewegingsvrijheid door hen uit de desa's te dwingen en onder te brengen in (nieuw op te richten) wijken. Chinezen echter die nodig waren voor werkzaamheden die (rechtstreeks) verband hielden met een regeringsbelang, zoals de pacht, werden van die beperkingen uitgezonderd en mochten in de binnenlanden verblijven en reizen. Dat handelsactiviteiten en pachtwerkzaamheden niet streng van elkaar konden worden onderscheiden en gescheiden, en dat pachters deze activiteiten ook combineerden, maakte een consequent beleid in beginsel en in welke vorm dan ook onmogelijk en onuitvoerbaar.

2.3 **De toepassing van het wijkenstelsel in de residentie Rembang (1854-1865)**⁴⁴

En strengere toepassing van het wijkenstelsel werd bevolen bij besluit van 16 januari 1854 no. 3 en van 31 augustus 1854 no. 6 (St. 1854 no. 64). Aan Chinezen die verbleven in de binnenlanden en desa's van Rembang werd de verhuizing aangezegd naar de wijken in de hoofdplaatsen Rembang, Lassem en Toeban.⁴⁵ In 1857 vroeg de minister van Koloniën mr. P. Mijer zich af of dergelijke besluiten wel rechtmatig waren in verband met de bepalingen van de Artt. 45-47 RR van 1854. Die artikelen betroffen de ontzegging van het verblijf in (bepaalde gedeelten van) Nederlands-Indië, en het aanwijzen van een bepaalde plaats van verblijf aan personen die de openbare rust en orde in gevaar brachten. Naar zijn mening kon de bevoegdheid van de landvoogd tot het nemen van zodanige maatregel slechts geput worden uit het hem toekomende recht van verwijdering, hetgeen gelijk zou staan met een ontzegging van verblijf. Aangezien de besluiten werden genomen vóór de inwerkingtreding van het nieuwe Regeringsreglement, meende hij in een later schrijven dat de voorschriften van het Regeringsreglement in dit geval niet behoefden te worden opgevolgd. De ontruiming bij besluit van 16 januari 1854 was inmiddels volbracht.

De rechtmatigheidsvraag stelde de minister ook in verband tot St. 1846 no. 24. Dat staatsblad bepaalde dat aan Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen niet mocht worden belet zich in de binnenlanden van Java te vestigen. Het bestuur had er slechts voor te zorgen dat zij zich afzonderlijk vestigden in daartoe door het bestuur aan te wijzen buurten op de hoofdplaatsen welke voor de handel doeltreffend gelegen waren. Hij vroeg of deze Chinezen zich in de residentie Rembang hadden gevestigd zonder vereiste vergunning van de bevoegde macht en in strijd met de voor hen verbindende bepalingen. En ook vroeg hij of er enige schadeloosstelling was geregeld.⁴⁶ Uit het antwoord van de resident van Rembang bleek dat in verschillende van de Chinese kampongs die ontruimd moesten worden, voor de bouw van de huizen niet zelden toestemming was verleend bij een besluit van de resident. Daarvoor was met goedvinden van het gouvernement grond verkocht en na voltooiing was een gerechtelijke akte van eigendom gepasseerd. Sommige van deze huizen ('hecht gebouwde stenen, met pannen gedekte huizen, waarvan het hout op clandestienen wijze was verkregen') vertegenwoordigden een 'waarde aan kosten van afbouw van f. 10.000. De

44. Wij wijken voor wat betreft de situatie 1864-1865 af van de chronologie, omdat de wijkenordonnantie bij St. 1866 no. 57 toen nog niet in werking was en het hier dezelfde residentie Rembang betreft.

45. Bij besluit van 06.07.1852-10 en van 24.01.1855-4 werden voor de Chinezen in de residenties Semarang en Krawang vaste plaatsen van verblijf aangewezen; GG C.F. Pahud-MvK mr. P. Mijer 03.02.1855-68/2 in V.23.02.1857-6/inv.583.

46. MvK-GG 23.02.1857-6 in V.23.03.1857-6/inv.583 en MvK-GG 31.08.1857-7/960 in V.31.08.1857-7/inv.635.

resident beriep zich voor de bevolen verhuizingen op de aanschrijvingen van het gouvernement aan de hoofden van gewestelijk bestuur bij St. 1835 no. 37 en St. 1846 no. 22, waaruit door de laatsten afgeleid zou mogen worden dat door hun vestiging de betrokken Chinezen ‘gezondigd’ hadden tegen die aanschrijvingen en zij als gevolg daarvan alle aanspraken op schadevergoeding verbeurd hadden. Ook de Raad van Indië en met hem de landvoogd C.F. Pahud waren het met deze zienswijze eens.⁴⁷ De minister echter meende dat indien de vestigingen werkelijk onverenigbaar waren met de bestaande aanschrijvingen, de ‘zonde’ ten laste kwam van het plaatselijk bestuur en van het gouvernement. De eerste omdat zij alvast toestemming verleende om huizen te bouwen en de tweede omdat zij machtiging verleende om aan de betreffende Chinezen grond te verkopen. Aan Chinezen die met toestemming van het plaatselijk bestuur huizen hadden gebouwd en die huizen daarna moesten verlaten, behoorde een vergoeding voor geleden schade te worden toegekend, aldus de minister. Dat gold ook voor hen, aan wie vestiging in de residentie Rembang was toegestaan en die nu tot verhuizing genoodzaakt werden. De hoogte van de schadevergoeding zou gelijk moeten zijn aan die welke aan de bewoners van Grissee was toegekend bij besluit van 20 mei 1853 no. 7.⁴⁸

Een tweede ontruiming bevolen bij St. 1854 no. 64, waarbij de huizen moesten worden afgebroken, was nog niet voltooid. Het betrof in de afdeling Rembang dertien en in de afdeling Toeban zes Chinese kampongs, waarvan de bewoners moesten verhuizen naar drie Chinese kampen te Rembang, Lassen en Toeban. In deze Chinese kampen konden Chinezen aan wie gronden waren afgestaan op dezelfde voorwaarden gronden van gelijke oppervlakte verkrijgen en aan hen die dat wensten, werden gronden ter bewoning aangewezen. Vanaf 1855 zouden jaarlijks drie kampongs worden ontruimd, zodat de verhuizing in elk geval zes jaar in beslag zou nemen.⁴⁹

Tien jaar later, in 1864, wilde de resident van Rembang de verhuizing van Chinezen in een ander deel van zijn district naar de wijken bevelen. In april 1864 stelde hij de Indische regering voor twee nederzettingen van Chinezen in de districten Panolan en Ngawen van het regentschap Blora, buiten de Chinese wijk te Blora, de ene bestaande uit 36, de andere uit 14 huisgezinnen, te doen verhuizen naar de bestaande Chinese kampen in of buiten de residentie Rembang onder toekenning van een geldelijke tegemoetkoming.⁵⁰ De resident van Rembang grondde zijn voorstel op de volgende redenen. Er kon niet met juistheid worden vastgesteld wanneer die nederzettingen tot stand kwamen, noch of zij van de aanvang af door de regering of het bestuur waren toegestaan of erkend. De tweede reden was dat deze Chinezen buiten de kampen niet onder streng politietoezicht stonden, waardoor voor hen ‘de gelegenheid als het ware uitgezocht’ was om zich bezig te houden met opiumsmokkel, clandestiene handel in djatihout en tot ‘rondzwerving in de desa’s ten laste en ten koste van de handeldrijvende Inlandsche bevolking’. Het zou de resident gebleken zijn dat ‘dusdanige ongeoorloofde praktijken het doel dier nederzettingen en het middel van bestaan der aldaar ophoudende Chinezen uitmaken’. De locatie van de nederzettingen achtte de resident zeer gunstig voor het uitoefenen van de smokkelhandel. Deze Chinezen hadden geen grond in eigendom, waardoor er geen sprake kon zijn van verlies van eigendom of

47. RsdT Rembang-GG 19.05.1857-571, advies RvNI 29.05.1857-36, GG-MvK 22.06.1857-123/F.3 in V.31.08.1857-7/inv.635.

48. GG-MvK 31.08.1857-7/960 in V.31.08.1857-7/inv.635.

49. St. 1854 no. 64.

50. RsdT Rembang-GG 16.04.1864-1263 in V.09.11.1865-33/inv.1676.

onteigening en de maatregel om die redenen niet hoefde vergezeld te gaan van schadevergoeding. Omdat zij die gronden wel in gebruik hadden tegen betaling van grondhuur, vond de resident het billijk hen gezamenlijk een tegemoetkoming voor de kosten van ontruiming van *f.* 840, afgerond tot *f.* 1.000 toe te kennen. De voorgestelde ontruiming bleek bedoeld als een politie maatregel tegen vermoede opiumsmokkel.

Over dit verzoek van de resident staakten de stemmen in de Raad van Indië, waarop gouverneur-generaal mr. L.A.W.J. baron Sloet van de Beele besloot het verzoek af te wijzen. De landvoogd meende dat een zodanig bevel tot verhuizing na een vestiging waarvan de aanvang niet meer was na te gaan, ‘tot de geweldige maatregelen behoort, tot de toepassing waarvan een rechtvaardige Regering niet mag overgaan, zonder overtuiging, dat het doel niet langs andere wegen evengoed te bereiken is’. Niet uit het oog mocht worden verloren dat er geen overtreding van de vestigingsvoorschriften plaats gehad kon hebben zonder verzuim van de zijde van het bestuur ‘hetwelk niet alleen door stil te zitten, maar waarschijnlijk zelfs door toestemming te verlenen, die vestigingen in de hand gewerkt heeft’. Het zou onbillijk zijn om die vestigingen, die zolang het tegendeel niet was bewezen, moesten worden beschouwd als te goeder trouw te hebben plaats gehad, en die door het heffen van grondbelasting enigermate gewettigd waren, na jarenlang verzuim en zonder bepaalde aanleiding plotseling als ongeoorloofd te beschouwen en op grond daarvan niet alleen de verhuizing te bevelen, maar zelfs alle aanspraak op schadeloosstelling bij die verhuizing te ontzeggen. Hij vond het onverklaarbaar dat, indien de locatie van deze nederzettingen zo gunstig was voor de opiumsmokkel, daar niet op gelet was toen in 1854 de verhuizing werd bevolen van Chinezen in de residentie Rembang. Sloet zou er de voorkeur aan geven de bestaande toestand te wettigen door de plaatsen van vestiging tot Chinese wijken te verklaren, de thans gebruikte grond met recht van opstal af te staan aan de bewoners, hen te plaatsen onder hun eigen hoofden, deze te voorzien van behoorlijke instructies en beter politietoezicht te regelen.⁵¹ De toepassing van de wijkenverordening bij St. 1854 no. 64 door de resident werd aldus door het hogere gezag als onbillijk beschouwd.

2.4 **Het wonen in wijken bij Art. 73 RR**

Ook in de Tweede Kamer wilde men in 1854 de woonvrijheid der Chinezen beperken, zoals bleek uit de beraadslagingen bij de totstandkoming van Art. 73 van het Regeringsreglement van 1854. In het eerste ontwerp van het RR van 1854 was niet voorzien in een bepaling betreffende het wonen in wijken van Vreemde Oosterlingen. Bij haar nieuwe ontwerp bleek de regering een dergelijke bepaling, alhoewel het toezicht over Vreemde Oosterlingen eigenlijk tot het gebied van het politiereglement behoorde, toch uit een bestuursoogpunt nuttig te achten. Het kamerlid Rochussen⁵² betoogde dat aan de uitbreiding en vestiging van de Chinezen zekere grenzen moesten worden gesteld, terwijl ook het minder gunstige oordeel van de regering over de Chinezen op dat ogenblik mogelijk van invloed was op dit besluit. De mening dat de Chinezen wegens hun overwicht op de inheemse bevolking en door hun optreden als geldschietters en verkopers van opium een slechte invloed hadden op de inheemse bevolking en dat het belang van de laatste eiste dat Chinezen zoveel mogelijk uit de desa moesten worden geweerd, werd toen reeds meermalen in de pers en in regerings-

51. G.B. 06.06.1865-24, RvNI-GG 24.02.1865-16 en andere adviezen in V.09.11.1865-33/inv.1676.

52. J.J. Rochussen was GG van NI van 1845-1851 en MvK van 1858-1861.

kringen geuit. Het wijkensstelsel in casu het voorschrift om in wijken te wonen werd aldus opgenomen in het Regeringsreglement.⁵³

Het wonen in wijken steunde vanaf de inwerkingtreding van het Regeringsreglement van 1854 op Art. 73 dat bepaalde: ‘Vreemde Oosterlingen, in Nederlandsch-Indië gevestigd, worden zooveel doenlijk in afzonderlijke wijken gevestigd, onder de leiding van hunnen eigenen hoofden. De Gouverneur-Generaal zorgt dat die hoofden van de vereischte voorschriften worden voorzien.’ Het artikel zou pas in 1919 worden ingetrokken.

De uitkomsten van het in 1856 en 1857 verrichte onderzoek dat ter uitvoering van Art. 73 RR werd opgedragen aan de directeur van Middelen en Domeinen E. de Waal,⁵⁴ waren in overeenstemming met het beleid van ‘beteugeling en beperking’ der Chinezen, dat men zowel in Nederland als in Indië in die jaren voorstond. Uit dat onderzoek bleek dat zowel het plaatselijke Europese als het Inlandse bestuur sterk gekant was tegen de vestiging van Chinezen in het binnenland. Alleen aan hen die gunstig bekend stonden zou een vergunning kunnen worden verleend voor een duidelijk uitgedrukt nuttigheidsdoel. In die geest luidden de uit het onderzoek voortvloeiende voorstellen: voortdurende wering van Chinese nieuwelingen; het samenbrengen van de in Nederlands-Indië verblijvende Chinezen in een klein aantal wijken; alleen wijken aan te wijzen op plaatsen waar een Europees ambtenaar, met politiemacht bekleed, gezag voerde; geen Chinese hoofden aan te stellen beneden de rang van officier; en de Chinezen die buiten de wijken gevestigd waren onder Inlands bestuur te brengen.⁵⁵ Uiteindelijk ging de nieuwe wijkverordening in 1866 als gevolg van de veranderde tijdgeest uit van geheel andere beginselen.

2.5 Reizen

Onder het passenstelsel, het controle-systeem waarmee de bewegingsvrijheid werd beperkt, konden Inlanders en de met hen gelijkgestelde bevolking zich alleen buiten hun woonplaats begeven, wanneer zij voorzien waren van een door de bevoegde autoriteit afgegeven reis-pas.⁵⁶ De bepalingen betreffende het passenstelsel waren niet terug te voeren op een artikel van enig Regeringsreglement dat vanaf 1818 werd afgekondigd, evenmin van het RR van 1854.⁵⁷

Volgens Fokkens zou de beperking op het reizen, het reizen alleen met pas, aan het begin van de negentiende eeuw ingesteld zijn voor alle bevolkingsgroepen, Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, in het bijzonder Chinezen. De vroegste regeling in de negentiende eeuw bij St. 1816 no. 25 was echter alleen van toepassing op het reizen door Inlanders en Vreemde Oosterlingen.⁵⁸

Voor Europeanen werd bij St. 1818 no. 60 bepaald dat zij, die metterwoon in Nederlands-Indië gevestigd waren, vrij waren om met een pas, die hen niet kon worden geweigerd, over geheel Java te reizen. Feitelijk hadden zij volledige reisvrijheid. Aan Europeanen die over een vergunning tot tijdelijk verblijf beschikten, kon de gouverneur-generaal een speciale vergunning verstrekken,

53. Brokx 1925:67-9; Margadant 1897, III:79-80.

54. De latere minister van Koloniën (1868-1870).

55. Van Sandick 1909:183; Brokx 1925:70-1.

56. *ENI* 1919, III:359.

57. Ook de RR van 1818, 1827, 1830 en 1836 bevatten geen bepalingen hierover; Brokx 1925:55, 129.

58. Rapport Fokkens I:215; Brokx 1925:50.

waarmee zij een beperkte reisevrijheid hadden.⁵⁹ Algehele vrijheid van reizen dat wil zeggen het reizen zonder pas kregen alle Europeanen bij St. 1866 no. 28.⁶⁰

St. 1816 no. 25 bepaalde dat aan Inlanders en Chinezen⁶¹ alleen passen werden afgegeven op de plaats waar hun reis een aanvang nam en dat de pas, in elk district waar zij doorheen trokken, door de civiele autoriteiten gratis zou worden gevisieerd.⁶² Gebrek aan een zodanig visum⁶³ was voldoende om de betrokkene als verdacht persoon in hechtenis te nemen.

In de praktijk betekenden deze voorschriften omtrent visering dat reizigers, wanneer zij door streken op Java reisden waar buitengewoon grote districten voorkwamen en waar het districtshoofd, of het hoofd van plaatselijk of gewestelijk bestuur, uren ver weg woonde van de weg die de reiziger in diens ressort had af te leggen, hiervan groot ongemak ondervonden. Grotere reizen waren voor hen dan onmogelijk.⁶⁴

Gelijktijdig met de strengere bepalingen op de toelating en het wonen werd in 1836 ook het reizen voor Vreemde Oosterlingen nog ernstiger beperkt. Bij St. 1836 no. 4 werden aan Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen geen passen meer verleend voor de Vorstenlanden zonder goedkeuring van de residenten aldaar. Voor de Preanger Regentschappen bleven de verbodsbepalingen van St. 1820 no. 22 en St. 1821 no. 4 van kracht. Voor het overige deel van Java werd eveneens bij dat staatsblad bepaald dat een reispas om van de ene residentie naar de andere te reizen, alleen verleend zou mogen worden aan personen die bij het plaatselijk bestuur ‘met betrekking tot hun gedrag en handelingen’ gunstig bekend stonden en aannemelijke redenen voor hun voorgenomen reis konden opgeven. Het plaatselijk bestuur kreeg hiermee een ruime bevoegdheid om naar eigen inzicht te bepalen of en wanneer personen aan de in die ordonnantie genoemde criteria voldeden. Het bleek nodig de bepaling dat passen kosteloos werden verstrekt in 1852 te herhalen (St. 1852 no. 9), aangezien bleek dat Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen ervoor moesten betalen.⁶⁵

Volgens Brokx trokken Chinezen zich weinig aan van deze beperkende bepalingen. Waren zij in dienst van een pachter dan verkregen zij toegang tot de binnenlanden door inlandse hoofden om te kopen. Voor de pacht was het binnenland immers ‘de bron van hun fortuin’. Alleen al voor die toegang tot de binnenlanden zouden soms fabelachtige sommen betaald zijn om gouvernementsoopdrachten te verkrijgen voor transporten naar en van die binnenlanden.⁶⁶

In deze eerste periode tot 1863 werd aldus voor de toelating van Chinezen tot Nederlands-Indië afwisselend een mild of streng toelatingsbeleid gevoerd. Mild wanneer men arbeidskrachten nodig had, en streng wanneer de vrees voor onlusten overheerste. Dit kon ook gezegd worden van het beleid ten aanzien van het wonen en reizen tot de periode van het Cultuurstelsel. Vanaf 1835 werd die vrijheid aanzienlijk beperkt. Het wonen in wijken was voorgeschreven, maar buiten de wijken woonden veel Chinezen, al of niet met vergunning

59. Brokx 1925:56, St. 1818 no. 60 Artt. 12 en 17.

60. Rapport Fokkens I:223.

61. Het staatsblad sprak alleen van Chinezen en niet van andere Vreemde Oosterlingen.

62. Viseren: voor gezien tekenen.

63. Verklaring of stempel op een pas, waarmee de betrokkene verder kon reizen.

64. Brokx 1925:50-1.

65. Brokx 1925:52-3.

66. Brokx 1925:34-5.

van het Europees bestuur. Door de wijkendwang streng toe te passen door Chinezen die formeel zonder vergunning buiten de wijken verbleven te dwingen naar de voor hen aange-
wezen wijken te verhuizen, zoals in de residentie Rembang gebeurde, werd onrechtmatig en
onbillijk gehandeld. Zowel minister van Koloniën als gouverneur-generaal vonden het in de
periode 1854 tot 1865 onaanvaardbaar Chinezen die vóór 1854 zonder bezwaar of met
goedvinden van het plaatselijk en centraal bestuur zich in de binnenlanden gevestigd
hadden, niet alleen te dwingen naar elders te verhuizen, maar ook de door hen geleden
schade niet te vergoeden. Het was ook uit praktisch oogpunt onwenselijk hen te zeer te
beknotten in hun woon- en bewegingsvrijheid omdat zij in het binnenland niet gemist
konden worden en bewegingsvrijheid in het belang was van handel, landbezit en landhuur
en pacht. Een beperking zou nadelig zijn ook voor het gouvernement. Steeds was er dat
dilemma en de tegenstrijdigheid: vanwege het Cultuurstelsel moesten zij uit de binnenlan-
den worden geweerd, voor de pacht en de handel moesten zij er worden toegelaten.

3. 1863-1894: RUIME REGELINGEN EN EIGEN INZICHTEN

Rond 1860 tekende zich een nieuw tijdperk af. In Nederland kreeg de liberale gedachte
steeds meer aanhang. Het beginsel van vrije arbeid zou dat van gedwongen cultuur en de
verplichte persoonlijke diensten in Nederlands-Indië moeten vervangen. Ook het in dat-
zelfde jaar verschenen boek van de gewezen bestuursambtenaar E. Douwes Dekker *Max
Havelaar of de koffieveilingen der Nederlandsche Handelmaatschappij* was van grote in-
vloed op de publieke opinie. De ontwerp Cultuurwet van minister van Koloniën, I.D. Fran-
sen van de Putte zette in 1863 de tegenstelling tussen conservatieven en liberalen op scherp.
De Cultuurwet zou de Javaan persoonlijke grondeigendom en vrije arbeid verzekeren en de
woeste gronden beschikbaar stellen voor ontginning door particuliere landbouwnijver-
heid.⁶⁷ Met de groeiende belangstelling voor het welzijn van de inheemse bevolking kreeg
ook de verhouding tussen Chinezen en die bevolking meer aandacht. Bij de behandeling
van Art. 7 van de regeling van de uitgifte in erfpacht van gronden in Nederlands-Indië in
1866 ging het om de vraag of Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen ook konden mede-
dingen. Het betekende immers dat voor erfpachters de deur naar de binnenlanden zou
worden opengezet. Volgens het ontwerp Art. 7 zouden Vreemde Oosterlingen alleen als erf-
pachters worden toegelaten met goedvinden van de gouverneur-generaal. In de discussie in
de Tweede Kamer schreven voor- en tegenstanders⁶⁸ afwisselend goede en de slechte eigen-
schappen toe aan Chinezen, waardoor zij al of niet een gevaar zouden zijn voor de inheemse
bevolking en derhalve uitgesloten zouden moeten worden van mededinging. Het aangenomen
amendement van Fransen van de Putte stelde uiteindelijk Chinezen als ‘ingezetenen
van Nederlands-Indië’ in staat als erfpachters te worden toegelaten.⁶⁹

Ook bleek de vraag van belang of Vreemde Oosterlingen toegelaten zouden worden tot
de ontginning van de woeste gronden en tot de erfpacht. Uiteindelijk bleek bij de behande-

67. *ENI* 1918, II:416-7.

68. Onder de voorstanders bevonden zich I.D. Fransen van de Putte en L.W.C. Keuchenius, die beiden
later minister van Koloniën zouden worden, respectievelijk van 1872-1874 en 1888-1890. Tegenstander
was onder anderen J.J. Rochussen (GG van 1845-1851 en MvK van 1858-1861).

69. Handelingen TK der St.Gen. zitting 25 en 26 juni 1866:1282-1290, 1306.

ling van het ontwerp erfpachtswet een meerderheid van de Kamer geen bezwaar te hebben tegen uitgifte van gronden in erfpacht aan alle ingezetenen (waaronder de Vreemde Oosterlingen) en tegen hun mededinging voor de ontginning van de woeste gronden.⁷⁰ De toelating van Vreemde Oosterlingen tot de erfpacht en de ontginning van woeste gronden betekende dat zij toegang moesten hebben tot het binnenland, en daar moesten kunnen wonen. Het passen- en wijkensstelsel moest hierop aansluiten. Wijken zouden niet meer alleen op de hoofd- en havenplaatsen worden aangewezen, maar overal waar de gouverneur-generaal het nodig zou achten.⁷¹

3.1 De opdrachten voortvloeiend uit de Artt. 105 en 73 RR

De opdrachten in respectievelijk de artt. 105 en 73 RR van 1854 tot het uitvaardigen van verordeningen werden pas in 1866 uitgevoerd. Voor wat betreft de met Inlanders gelijkgestelde personen kwamen daarvoor St. 1866 nos. 56 en 57 tot stand. De eerste regelde de toelating in Nederlands-Indië van ‘oostersche vreemdelingen of met inlanders gelijkgestelde personen, niet behoorende tot de ingezetenen van den Nederlandsch-Indischen Archipel’. De tweede het ‘vereenigen in afzonderlijke wijken van de in Nederlandsch-Indië gevestigde Vreemde Oosterlingen of van alle in Nederlandsch-Indië gevestigde personen van oostersche afkomst, oorspronkelijk aan Nederlandsch-Indië vreemd’. Het RR bevatte niets over een passenregeling.

Art. 105 RR: ‘Met uitzondering van de personen van ’s Rijkswege naar Nederlandsch-Indië gezonden, mag niemand zich elders aldaar vestigen zonder schriftelijke vergunning, op Java en Madura, van den Gouverneur-Generaal, elders, van de hoogsten gewestelijke gezaghebber. De voorwaarden der toelating van Nederlanders en vreemdelingen worden bij algemeene verordening geregeld. Aan Nederlanders, welke de bovenbedoelde vergunning verkregen hebben, kan niet dan in het geval en op de wijze bij Art. 45 vermeld, het verblijf in Nederlandsch-Indië worden ontzegd.’

Art. 73 RR: ‘Vreemde Oosterlingen in Nederlandsch-Indië gevestigd, worden zooveel doenlijk in afzonderlijke wijken vereenigd onder de leiding van hunne eigene hoofden. De Gouverneur-Generaal zorgt dat die hoofden van de vereischte voorschriften worden voorzien.’

In 1864 werd de kwestie van de toelating door gouverneur-generaal mr. L.A.W.J. Sloet van de Beele weer ter hand genomen. Hij vatte de situatie samen door eerst aan te stippen dat de kwestie reeds meer dan tien jaar in behandeling was. De laatste ontwerp verordening van de Indische regering onder gouverneur-generaal C.F. Pahud werd in 1860 door minister van Koloniën J.J. Rochussen niet geschikt geacht voor ’s Konings machtiging voor afkondiging. Rochussen gaf er de voorkeur aan de machtiging van de koning te verzoeken om de regeling van dit onderwerp aan de landvoogd op te dragen, waarbij de laatste rekening diende te houden met de wenken van de minister.⁷² In 1864 waren de ontwerp ordonnanties betreffende de toelating en omtrent de inwoning en vestiging van Vreemde Oosterlingen in

70. Brox 1925:79-80.

71. MvK-GG 14.03.1892-51, waarin deze verwijst naar MvK Fransen van de Putte-GG 09.11.1865-33/1327 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

72. MvK-GG 03.11.1860-16/1265 in V.03.11.1860-16/inv.999.

Nederlands-Indië gereed gekomen. Sloet wilde gezien het tijdsverloop en de nieuwe minister op het departement van Koloniën niet tot afkondiging overgaan zonder nadere goedkeuring van de Koning. Bovendien hield hij rekening met andere inzichten van de nieuwe minister I.D. Fransen van de Putte.⁷³

Op 9 november 1865 werd 's Konings machtiging verkregen tot het vaststellen van regels betreffende de toelating, de vestiging en het verblijf van Vreemde Oosterlingen in Nederlands-Indië door de gouverneur-generaal,⁷⁴ met inachtneming van enige opmerkingen van de minister. Fransen van de Putte stelde vast dat het beginsel waarvan Sloet was uitgegaan 'in alle opzichten' overeenkwam met zijn eigen denkbeelden. De tijd was gekomen om 'meer vrijzinnige grondregelen aan te nemen ten opzichte van de toelating van personen van vreemde Aziatische oorsprong en dat, in stede van hen te weren, de vestiging van zodanige grotendeels nijvere en werkzame lieden behoort te worden aangemoedigd'. Aan nieuwe 'grondregelen' bestond in Indië naar zijn mening een grote behoefte. De bestaande verordeningen op dit punt, schreef Van de Putte aan de Koning, waren gebaseerd op de regel dat Vreemde Oosterlingen zoveel mogelijk moesten worden geweerd. Zij kwamen zo weinig overeen met de in andere opzichten aangenomen beginselen en met de belangen van koophandel en landbouw, dat zij beschouwd moesten worden als niet meer houdbare grondslagen van de bestaande verordeningen. Zijn daarop aan de landvoogd gerichte aansluitende opmerkingen kwamen neer op: niet teveel formaliteiten tot aanvankelijke toelating, vergunningen tot vestiging voor geheel Nederlands-Indië en niet voor een gedeelte daarvan, nederzetting van tot inwoning toegelaten personen vooral waar wijken voor hun landaard waren gevestigd, en 'eindelijk geen verwijdering meer van eens gevestigde lieden uit hun woningen als straf tegen sommige overtredingen'. Bovendien vestigde de minister de aandacht op de artikelen in de concept ordonnantie tot uitvoering van Art. 73 RR (het latere St. 1866 no. 57), dat op alle plaatsen waar dat nodig zou zijn, door de landvoogd wijken voor Vreemde Oosterlingen zouden worden aangewezen. Naar zijn mening zouden toestanden zoals in de residentie Rembang daarmee kunnen worden voorkomen.⁷⁵

Bij gouvernementsbesluit van 6 juni 1866 no. 10 werden beide ordonnanties (St. 1866 nos. 56 en 57) afgekondigd.⁷⁶ Zij traden in werking op 1 oktober 1866.

3.2 Verruiming toelating en vestiging in 1866 en 1872

De toelatingsverordening bij St. 1866 no. 56 ademde aldus een zeer liberale geest. De toelating van oosterse vreemdelingen was niet aan voorwaarden gebonden. Zij dienden zich wel binnen 24 uur te melden 'onder vertoon van hunne paspoorten of geleidebrieven, zoo zij daarvan voorzien zijn, en met opgave van het doel hunner komst'. Daarna zou aan hen een toelatingskaart voor zes maanden worden uitgereikt. Hadden zij daarna vergunning tot inwoning verkregen, dan waren zij krachtens Art. 106 RR ingezetenen van Nederlands-Indië

73. GG-MvK 02.09.1864-791a/15 in V.09.11.1865-33/inv.1676.

74. MvK-Koning 09.06.1865-38 in V.09.06.1865-38/inv.1616, MvK-Koning 10.06.1865-47 in V.10.06.1865-47/inv.1616.

75. MvK-GG 09.11.1865-33/1327 in V.09.11.1865-33/inv.1676, MvK-Koning 06.11.1865-21 in V.06.11.1865-21/inv.1674.

76. Exh.7/31-1866-3/inv.1782.

geworden. Zij mochten zich vestigen op alle plaatsen waar wijken voor hun landaard waren aangewezen.⁷⁷

Bij het eerder genoemde besluit van 6 juni 1866 no. 10 werd ook aan de hoofden van gewestelijk bestuur te kennen gegeven dat de regering in het algemeen de toelating en vestiging van oosterse vreemdelingen in Nederlands-Indië niet wenste tegen te gaan. Deze zou bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van landbouw, handel en nijverheid. Het gouvernement was van mening dat ‘door een overmatige of buitensporige toevloed van die vreemdelingen de rechten der Inlandsche bevolking en de belangen der openbare rust en orde’ niet in gevaar werden gebracht. In het vervolg diende de vraag in hoeverre op het verzoek van toelating en vergunning tot inwoning op Java en Madoera gunstig kon worden beschikt aan dat beginsel te worden getoetst.⁷⁸

Enkele jaren later werd St. 1866 no. 56 door St. 1872 no. 40 vervangen.⁷⁹ De bepalingen voor toelating van oosterse vreemdelingen of met inlanders gelijkgestelde personen niet behorende tot de ingezetenen van de Nederlands-Indische archipel werden in overeenstemming gebracht met de voorschriften omtrent de toelating in Nederlands-Indië van Nederlanders, andere Europeanen en daarmee gelijkgestelde personen (St. 1872 no. 38).⁸⁰ Toelating was niet meer beperkt tot de voor de algemene handel geopende havens, de termijn van verplichte aanmelding was verlengd tot drie dagen en de toelatingskaart werd uitgereikt voor zes maanden, met mogelijkheid tot verlenging; de borgstelling werd afgeschaft, evenals het verbod voor de tijdelijk toegelatenen om zich verder dan tien paal⁸¹ van zijn verblijf te verwijderen; er werd geen voorbehoud gemaakt betreffende bijzondere regelingen van de Vorstenlanden. Het betekende een verdere verruiming van de toelating voor Vreemde Oosterlingen.

3.2.1 *De toelating in de praktijk*

In de praktijk verschilde de uitvoering zeer met de letter en geest van de liberale ordonnanties op de toelating en vestiging. Hoewel het centraal bestuur een ruim beleid voorstond, hetgeen bleek uit de uitgevaardigde ordonnanties, werd door het uitvoerend gezag, het lager bestuur, een scherper toezicht nodig geacht. Zonder de nieuwelingen de gelegenheid te geven zich uit eigen beweging binnen de vastgestelde tijd te melden, werden zij in de ene plaats meer, in de andere plaats minder, gedwongen zich direct bij aankomst te melden. Hiervoor werden de hoofden der Vreemde Oosterlingen ingeschakeld.

77. St. 1866 no. 56 Artt. 1, 2, 3, 4 en 8. Voor de Vorstenlanden en Madoera golden andere bepalingen betreffende toelating en vestiging. De hoofden van gewestelijk bestuur in die gewesten konden echter in het belang van handel en nijverheid hiervan afwijken (Art. 9 St. 1866 no. 56).

78. MvK-GG 14.03.1892-51/564 vel 2 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

79. De intrekking in 1872 door de GG mr. J. Loudon van St. 1866 no. 56 was, naar de mening van de MvK mr. P.P. van Bosse, en ondanks dat het staatsblad in de geest was van het betreffende K.B. 15.09.1871, overhaast gebeurd zonder machtiging van de Koning en zonder dat alle punten goed waren doorgesproken. Er leek sprake te zijn van een misverstand; zie MvK-GG 28.05.1872-14 in V.28.05.1872-14/inv.2495.

80. De toelating van Nederlanders, Europeanen en daarmee gelijkgestelde personen was vóór 1872 geregeld bij het K.B. 27.10.1860-68 (St. 1861 no. 40). Reeds in 1865 meenden de RvS en de MvK dat een ‘minder belemmerde toelating van Europeanen in Indië’ overwogen moest worden, zie MvK-GG 09.11.1865-33/1327 in V.09.11.1865-33/inv.1676.

81. Paal: een in NI veelgebruikte maat voor afstanden. Meestal werd met de Java paal bedoeld een lengte van 1506,943 m; *ENI* 1919, III:226.

Het was niet altijd mogelijk goed toezicht te houden bij de aankomst van schepen en de ontschepping van hun passagiers. In de grote drukte bij de ontschepping konden de nieuw aangekomenen zich vaak onttrekken aan enig toezicht en zonder zich aangemeld te hebben aan land gaan. In de vier belangrijkste havens van ontschepping (Batavia, Semarang, Soerabaia en Cheribon) was de wijze van aanmelding overigens verschillend. Wat wel overeenkwam was dat voor de tijdige aanmelding van de nieuwelingen de hoofden der Vreemde Oosterlingen werden ingeschakeld. In een circulaire van 6 augustus 1877 no. 1740 (Bijblad 3218) werd deze verantwoordelijkheid van de hoofden der Vreemde Oosterlingen nog extra aangestipt. De nieuwelingen, al of niet aangebracht door de controlerende ambtenaar, moesten voor deze hoofden worden gebracht.⁸² De laatsten dienden de identiteit van de nieuweling vast te stellen, het doel van hun komst vast te stellen, een onderzoek te verrichten naar hun middelen van bestaan of de wijze waarop zij in hun levensonderhoud wilden voorzien en of zij reeds een werkgever hadden. Het hoofd van de desbetreffende bevolkingsgroep bracht over al deze punten advies uit aan het plaatselijk bestuur, waarop deze besliste over toelating.

Daarnaast konden bij de beslissing over toelating verschillende – niet in de wet genoemde – vereisten een rol spelen. Tussen 1877 en 1889 werd bij het plaatselijk bestuur door het centrale gezag regelmatig aangedrongen op scherper toezicht, zonder dat daarvoor regels werden uitgevaardigd. Impliciet werd daarmee te kennen gegeven dat de plaatselijke ambtenaren de vrijheid hadden op eigen wijze ervoor te zorgen dat aan de toelating strengere eisen werden gesteld dan de voorschriften aangaven. De praktijk van het eigenhandig aanvullen van de in de ordonnantie van St. 1872 no. 40 Art. 1 genoemde vereisten voor toelating (identiteit, van waar en met welk doel de betrokkenen in Nederlands-Indië kwamen) met eigen criteria, kreeg daardoor steeds meer ingang. Zij waren onrechtmatig aangezien zij op geen enkele wijze steunden op enig wettelijk voorschrift en plaatselijk verschilden. Het centraal bestuur kneep niet alleen een oogje dicht bij deze uitvoering die in strijd was met de verordeningen, maar drong bij het lager bestuur ook aan op strengere toezicht.⁸³

Het voeren van een (niet verplichte) pas of het overleggen van een oude akte van vestiging (met vervalsing daarvan en handel daarin werd rekening gehouden) kon vereist worden om te worden toegelaten. Te Soerabaia werd toelating van Vreemde Oosterlingen ook geweigerd, indien zij brieven meebrachten van hun landgenoten in China voor kennissen in Nederlands-Indië; dit werd aangemerkt als een overtreding van de bepalingen op het postverkeer.

Had een nieuweling reeds een werkgever dan werd te Cheribon van deze een borgstelling gevraagd voor de eventuele terugkeer naar Singapore van zijn werknemer. Te Soerabaia werd ter beoordeling of een werkgever in staat was Chinese koelies te onderhouden, geëist dat hij voor minstens f. 50 in de bedrijfsbelasting moest zijn aangeslagen. Overigens werd een dergelijke mededeling niet zonder meer voor waar aangenomen, omdat men aannam dat Chinezen vaak een beduidend

82. Behalve in Soerabaia, waar de betrokkenen in eerste instantie naar het politiekantoor werden gebracht, en pas bij afwezigheid van deze naar het hoofd van de bevolkingsgroep waartoe hij behoorde. Tot 1890 gebeurde dit opbrengen op die plaats aan een touw.

83. Aanschrijving GS-HGB 06.08.1877-1740, om er op toe te zien dat de hoofden der Vreemde Oosterlingen ervoor zorgden dat nieuwelingen zich tijdig aanmeldden voor een toelatingskaart; van 09.03.1887-99c, Bijblad 4399 dat er teveel berooide Chinezen op Java kwamen om daar een middel van bestaan te vinden; van 22.07.1889-1705, waarin werd aangedrongen op een scherper toezicht op de pas aangekomen vreemdelingen omdat veel personen geen toelatingskaart of vergunning tot inwoning hadden. Zie ook Rapport Fokkens I:147-50.

hoger inkomen opgaven dan zij in werkelijkheid hadden, alleen maar om als werkgever van Vreemde Oosterlingen te worden geaccepteerd.⁸⁴

Werd de toelatingskaart geweigerd of om een of andere reden ingetrokken dan werd het zaak de betrokkene, zo mogelijk op eigen kosten, terug te sturen. Velen van hen die uitgezonden werden ‘verdwenen’ onder andere naar de particuliere landerijen en ontsnapten op deze wijze aan het toezicht van de politie. Het ‘verwijderen’ van deze personen leverde zoveel moeilijkheden op dat de Chinese officieren, aan wie de taak was opgedragen hen te vinden en op te sluiten, voorstelden hen totdat zij met de eerstvolgende boot konden vertrekken in de gevangenis op te sluiten. Te Soerabaia kon dit ‘internerer’ niet worden volgehouden. Slaagde men erin iemand uit te zetten en keerde deze na enige tijd naar Indië terug dan begonnen de moeilijkheden opnieuw.⁸⁵

Werd na het verstrijken van de toelatingstermijn van zes maanden een vergunning tot vestiging aangevraagd, dan werden in de praktijk naast de wettelijke vereisten ook andere voorwaarden gesteld. Het bewijs dat de aanvrager geregeld zijn belasting had voldaan (onder andere te Cheribon) moest dan worden overgelegd, of het hebben van twee gegoede borgen (Tegal). Dikwijls werd door betrokkenen nagelaten een vergunning tot vestiging aan te vragen. Redenen hiervoor waren onverschilligheid, het niet in staat zijn de zegelkosten enzovoorts te voldoen, onvoldoende toezicht, of omdat men reeds beschikte over een vervalste of door koop te Singapore verkregen vergunning van gerepatrieerde of overleden personen. Soms werden Chinezen aangetroffen die reeds meer dan 30 jaren zonder vergunning tot vestiging op Java gevestigd waren, of zelfs niet over een toelatingskaart beschikten. Waren er geen bezwaren tegen hun vestiging, dan werden zij niet uit Nederlands-Indië verwijderd, maar werd hen alsnog een dergelijke vergunning verleend.⁸⁶ In de praktijk werd het toelatingsbeleid niet bepaald door de liberale geest van St. 1866 no. 56 en St. 1872 no. 40, maar door de onrechtmatige vereisten van het uitvoerend gezag.

3.3 **Het wijkenstelsel volgens St. 1866 no. 57**

Tegelijkertijd met de in 1866 nieuwe bepalingen op de toelating en vestiging, uitgevaardigd ter voldoening aan Art. 105 RR, werden ter voldoening aan Art. 73 RR bij St. 1866 no. 57 nieuwe bepalingen in het leven geroepen op het verenigen van Vreemde Oosterlingen in afzonderlijke wijken. Bij de totstandkoming van de wijkenordonnantie bij St. 1866 no. 57 waren de Indische regering en de minister van Koloniën het over de volgende punten eens:

- Het gebod van Art. 73 RR was stellig: Vreemde Oosterlingen dienden in wijken te worden verenigd (St. 1866 no. 57 Art. 2 1ste alinea). Voor vestiging buiten de door de gouverneur-generaal aangewezen wijken was een vergunning van het hoofd van plaatselijk bestuur vereist (St. 1866 no. 57 Art. 2 2de alinea);
- De vestiging van Vreemde Oosterlingen op plaatsen waar men hen tot het verrichten van grote werken of ontginningen of anderszins nodig had moest vergemakkelijkt worden.

84. Rapport Fokkens I:132-45.

85. Rapport Fokkens I:151-4.

86. Rapport Fokkens I:154-62.

Het leidde tot Art. 3 van St. 1866 no. 57 dat bepaalde: ‘In het belang van landbouw en nijverheid of van ’s lands pachten en openbare werken zijn de hoofden van gewestelijk bestuur bevoegd, aan Vreemde Oosterlingen te vergunnen zich op plaatsen waar hun geene wijken aangewezen zijn, tot wederopzeggens toe neder te zetten’. Met de aan de hoofden van gewestelijk bestuur gegeven bevoegdheid om uitzonderingen te maken op de verplichting in wijken te wonen werd niet aan enkele, maar aan vele duizenden Chinezen, toegestaan zich in de binnenlanden te vestigen. Hun vestiging aldaar was in het belang van het gouvernement. Dat zij, zoals in de daaropvolgende decennia werd beweerd, een gevaar zouden vormen voor de inheemse bevolking vanwege hun slechte inborst, was in 1866 niet aan de orde. Integendeel, zowel de Indische regering als de minister van Koloniën waren van mening dat Chinezen geen schadelijk element waren in de Indische samenleving en voor de inheemse bevolking;⁸⁷

- Vreemde Oosterlingen die reeds in desa’s of elders buiten de wijken woonden, kon men niet noodzaken hun woningen te verlaten en zich naar de voor hen bestemde wijken te verhuizen. Zij konden daar blijven wonen. Zij hadden dat recht om in hun woonplaats te blijven wonen als het ware door een soort ‘verjaring’⁸⁸ verkregen (zie hiervoor St. 1866 no. 57 Art. 4, die bepaalde dat ook hun afstammelingen en rechtsverkrijgenden bij versterf er konden blijven);
- Het hoofd van gewestelijk bestuur was niet bevoegd Vreemde Oosterlingen die vergunning hadden gekregen zich buiten de wijken te vestigen, of die reeds voor het tijdstip van de verordening zich in desa’s en elders buiten de voor hen bestemde wijken hadden gevestigd, te gelasten hun verblijf naar die wijken over te brengen (St. 1866 no. 57 Art. 5);
- De woorden ‘zooveel doenlijk’ in Art. 73 RR betekenden: ‘zoveel mogelijk en voorzover niet in strijd met algemene beginselen van recht en billijkheid en met het algemeen belang’.

De bestaande toestand voor de Chinese ingezetenen werd aldus gelegitimeerd. Zij die met of zonder vergunning reeds vóór 1866 buiten de wijken woonden, konden daar blijven wonen en konden niet gedwongen worden naar wijken te verhuizen.

Dit betekende dat vestiging in wijken vanaf 1866 alleen verplichtend was voor die Vreemde Oosterlingen die nieuw waren aangekomen van buiten de archipel of van een plaats binnen Nederlands-Indië waar zij reeds waren gevestigd. Het hoofd van gewestelijk bestuur was bevoegd vergunning te verlenen aan Vreemde Oosterlingen om zich buiten de wijken te vestigen.⁸⁹

3.3.1 *Het wijkenstelsel in de praktijk*

Ondanks de instructies bij de uitvoering van de Agrarische wet van minister De Waal van juli 1870, dat aan een ‘strengere’ toepassing van de wijkenordonnantie bij St. 1866 no. 57 de

87. Zie G.B 06.06.1866-10, bij de totstandkoming van St. 1866 no. 57.

88. Het in de stukken gebruikte woord ‘verjaring’ dient te worden opgevat als een ‘verworven recht’.

89. Rapport Fokkens I:171-7.

hand moest worden gehouden, werd deze ruim toegepast.⁹⁰ In de daaropvolgende jaren werden op Java 174 plaatsen aangewezen voor de oprichting van wijken.⁹¹ Ook op het naleven van de bepalingen betreffende het verplicht wonen van Vreemde Oosterlingen in wijken of buurten werd niet goed toegezien. Ondanks het toegenomen aantal wijken bleken Chinezen zich buiten de wijken te hebben gevestigd. Aan hen zou ook geen vergunning kunnen worden verleend om er te blijven, omdat hun vestiging niet geacht kon worden te zijn ‘in het belang van landbouw en nijverheid, of van ’s lands pachten en openbare werken’. Van gedwongen verhuizing werd echter vaak afgezien omdat de levendige handel die door de Chinezen ter plaatse was ontstaan ook in het belang was van de inheemse bevolking. Deze praktijk van gedogen, waarbij verschillende belangen een rol speelden, leidde in Indië tot de overweging of de bevoegdheid van de hoofden van gewestelijk bestuur krachtens Art. 3 St. 1866 no. 57 niet nog verder kon worden uitgebreid en een wettelijke grondslag behoeft. Hun bevoegdheid zou zich ook moeten uitstrekken om, in het belang van de handel of van ’s lands dienst, Vreemde Oosterlingen toe te staan zich tot wederopzeggens toe onder de inheemse bevolking te vestigen. Natuurlijk na een daaraan voorafgaand onderzoek en wanneer er geen politieke belangen door werden benadeeld.⁹² Er zou aldus een nog ruimer beleid moeten komen.

De minister oordeelde echter dat een dergelijke aanvulling van de ordonnantie tot een te vrijgevege toepassing kon leiden en dat zulks bovendien niet voldoende door de eisen der praktijk werd gewettigd. Niettemin trokken sommige residenten zich daar niets van aan en breidden hun bevoegdheid zelfstandig uit. Zij grondde dat op het besluit van 27 november 1870 (Bijblad 2416),⁹³ waarin het uitoefenen van een bedrijf werd geacht te vallen onder de algemene naam van ‘nijverheid’. Op grond van die uitleg kon aan Vreemde Oosterlingen vergund worden om zich vanwege hun bedrijf (in het belang van nijverheid) te vestigen op plaatsen waar geen wijken voor hen waren aangewezen.⁹⁴ Langs een omweg werd ‘handel’ aldus onder de noemer van ‘nijverheid’ gebracht. Pas 34 jaar later, in 1904, toen het wijkenstelsel strenger werd toegepast, nam de landvoogd afstand van deze uitleg van ‘nijverheid’. Het drijven van handel, schreef hij, viel niet onder de term ‘nijverheid’ en vergunningen op deze grond aan Vreemde Oosterlingen om zich tot wederopzeggens toe te vestigen op plaatsen waar hen geen wijken waren aangewezen, waren niet geoorloofd.⁹⁵

Zijdelings kwam de wijkendwang ter sprake bij de afgifte van gronden in eigendom of erfpacht aan Vreemde Oosterlingen. In een aanschrijving in 1880 (Bijblad 3546) werden de hoofden van gewestelijk bestuur er op attent gemaakt dat hun bevoegdheid krachtens St. 1866 no. 57 om aan Vreemde Oosterlingen te vergunnen zich tot wederopzeggens buiten de voor hun aangewezen wijken te vestigen, onbetwistbaar een zeer krachtig middel was om in het algemeen de belangen van de inheemse bevolking op die erfpachtspercelen en die der

90. Vergelijk met de uitvoering van de toelatingsordonnantie bij St. 1866 no. 56 onder 2.2.2, waar het lager bestuur onrechtmatige voorwaarden gebruikte voor een strenge controle op de toelating.

91. Brokx 1925:79.

92. Brokx 1925:82-4.

93. In dit Bijblad 2416 werd verklaard dat het uitlenen van geld op pand tegen interest een bedrijf was, dat het uitoefenen van een bedrijf onder de algemene naam van ‘nijverheid’ werd begrepen, en dat zodoende aan Vreemde Oosterlingen werd vergund een zogenaamd pandjeshuis te openen op plaatsen, waar hun geen wijken waren aangewezen.

94. Brokx 1925:84-5.

95. Circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur 13.07.1904-2720, Bijblad 6055.

regering te beschermen. Het was niet duidelijk of de belangen van de inheemse bevolking en die der regering beschouwd werden parallel te lopen. De bevoegdheid van het hoofd van gewestelijk bestuur stelde hem in elk geval in staat deze naar eigen inzicht te gebruiken in verband tot het belang dat hij wilde dienen. In het bijblad werd de bestuurshoofden voorgedragen dat hun bevoegdheid door niets was beperkt, zodat naar geen enkel bewijs behoefde te worden gevraagd. Van die macht kon gebruikt gemaakt worden wanneer er alleen al een vermoeden of verwachting van kwade praktijken aanwezig was. In de voorschriften omtrent de vestiging van Vreemde Oosterlingen moest, geheel in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever, de kracht gezocht worden om de bedoelde kwade praktijken⁹⁶ te fnuiken en te weren. Het was de overtuiging van de regering dat met een 'gestrenge doch rechtvaardige en, waar noodig, ruime toepassing der voorschriften dat doel alleszins bereikbaar is'.⁹⁷ Nadat in 1866 was vastgesteld dat Chinezen geen schadelijk element waren in de Indische samenleving en geen gevaar vormden voor de inheemse bevolking,⁹⁸ was in regeeringskringen in 1880 het beeld van de 'kwade praktijken der Chinezen' en de bescherming van de belangen van de inheemse bevolking weer teruggekeerd.

Tussen 1881 en 1885 werd een wijziging in de zin van een nog verdere verruiming van St. 1866 no. 57 overwogen. De aanleiding was dat de resident der Preanger Regentschappen aan aldaar gevestigde Arabieren het verblijf ontzegde vanwege het feit dat er geen wijken voor hen waren aangewezen en hun vestiging niet strekte in het belang van landbouw en nijverheid, 's lands pachten en openbare werken. De toenmalige landvoogd F. 's Jacob wilde aan Art. 3 van dat staatsblad een bepaling toevoegen volgens welke bestuurshoofden, ook in andere gevallen dan in het belang van landbouw en nijverheid, van 's lands pachten of openbare werken, aan Vreemde Oosterlingen zou kunnen vergunnen zich tot wederopzeggens toe neer te zetten op plaatsen waar geen wijken waren aangewezen. Hij achtte geen termen aanwezig om wijken voor Arabieren op te richten.⁹⁹

De minister van Koloniën jhr. mr. W.M. de Brauw stelde een nog verdergaande verruiming voor door aan de landvoogd naast zijn bestaande bevoegdheid om wijken voor Vreemde Oosterlingen aan te wijzen, ook de bevoegdheid toe te kennen aan personen – hij dacht aan de 'in menig opzicht onmisbare Chinezen' – te vergunnen hun verblijf te vestigen tot wederopzeggens toe op plaatsen waar geen wijk voor hun landaard was aangewezen. Met de onmisbare Chinezen doelde hij op Chinese transportaannemers en aannemers van leveranties, wiens werkzaamheden niet vielen onder de in de tweede alinea van Art. 3 genoemde uitzonderingen: landbouw, nijverheid, 's lands pachten en openbare werken. Het leek hem nog beter om aan de bewuste eerste alinea van Art. 3 toe te voegen dat de bewuste vergunning ook kon worden gegeven in het belang van de handel en van 's Lands dienst. Dit zou ook in de geest zijn van Art. 60 RR,¹⁰⁰ waarbij aan de gouverneur-generaal was opgedragen ervoor te zorgen dat aan nuttige bedrijven geen nodeloze belemmeringen in de weg mochten worden gelegd. Men zou dan binnen het stelsel van de wet blijven en de hoofden van gewestelijk bestuur hoefden zich dan niet in elk speciaal geval af te vragen of de vergunning in het belang van de handel nodig of wenselijk was en of deze ten behoeve van de

96. Genoemd werden hebzucht, knevelarij en bedrieglijke handelingen.

97. Circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur 02.03.1880-383, Bijblad 3546.

98. Zie paragrafen 2.2.1 en 2.3.1 van dit hoofdstuk.

99. GG-MvK 24.03.1882-524/41 in V.25.07.1882-5/inv.3544.

100. Zie hiervoor ook St. 1870 no. 117 Art. 2.

handel kon worden verleend zonder politieke belangen te benadelen.¹⁰¹ De door de landvoogd voorgestelde nieuwe redactie ‘in het belang van landbouw, *de handel* en van de nijverheid, zomede in het belang van ’s lands pachten, *aannemingen van leverantien en transporten* en van openbare werken’¹⁰² kon echter niet de goedkeuring van de Raad van Indië verkrijgen. Deze meende dat indien ‘in het belang van de handel’ vergunningen zouden mogen worden verleend, dit erop zou neerkomen dat er in het geheel geen voorwaarden meer zouden worden gesteld, omdat de belangen van de handel het best gediend zouden zijn door een zeer ruime toelating van Vreemde Oosterlingen buiten de wijken. Een dergelijk standpunt hield te weinig rekening met de belangen van de inheemse bevolking.¹⁰³

Op de vraag van een hoofd van gewestelijk bestuur of vergunningen tot vestiging buiten de wijken (Art. 2 2de lid St. 1866 no. 57) ‘tot wederopzeggens toe’ kon worden verleend, werd bij circulaire van 25 april 1884 no. 903 door de Indische regering ontkennend beantwoord. Het beginsel was de verplichting opgelegd aan Vreemde Oosterlingen om in de voor hun landaard aangewezen wijken te wonen. Van de bevoegdheid van het gewestelijk bestuur om Vreemde Oosterlingen te vergunnen om buiten de wijk te wonen mocht slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt. Een dergelijke vergunning was een gunst die alleen de aanvrager persoonlijk betrof en niet gold voor zijn afstammelingen of rechtverkrijgenden bij versterf.¹⁰⁴ Een dergelijke vergunning kon geweigerd worden, wanneer niet was aangevoerd dat die vergunning nodig was en daartegen geen bezwaar zou bestaan. Behalve in het belang van handel, industrie en nijverheid kon het ook ‘bij wijze van onderscheiding’ wenselijk zijn aan sommige Vreemde Oosterlingen een verblijf toe te staan buiten de voor hen bestemde wijken. De toevoeging van de restrictie dat een dergelijke vergunning werd verleend ‘tot wederopzeggens toe’ zou hen dan zeer zeker aansporen zich zodanig te gedragen dat er geen aanleiding zou zijn voor intrekking van die gunst.¹⁰⁵

Wel werd besloten tot intrekking van Art. 5 St. 1866 no. 57. Volgens dat artikel waren hoofden van gewestelijk bestuur niet bevoegd om Vreemde Oosterlingen die op grond van Art. 2 2de lid van dat staatsblad vergunning hadden verkregen om buiten de wijken te wonen op plaatsen waar de landvoogd wijken had aangewezen, te gelasten ‘hun verblijf derwaarts over te brengen’. Zij konden aldus Chinezen niet gelasten hun woonplaats buiten de wijken te verlaten.¹⁰⁶ Na de intrekking van Art. 5 St. 1866 no. 57 stond voor het plaatselijk bestuur de weg open om vergunningen aan personen die zich met vergunning buiten de wijken hadden gevestigd op plaatsen waar de landvoogd wijken had aangewezen, in te trekken en hen te gelasten naar de wijken te verhuizen. Een vergunning tot verblijf buiten de wijken ‘in het belang van landbouw of nijverheid of van ’s lands pachten en openbare werken’ (Art. 4 St. 1866 no. 57), kon wel worden verleend tot wederopzeggens toe. In 1885 werd eveneens bepaald dat nieuwe vergunningen tot vestiging buiten de wijken niet meer kosteloos zouden worden verstrekt (St. 1885 no. 136).

101. MvK-GG 13.02.1883-30/392 in V.13.02.1883-30/inv.3608.

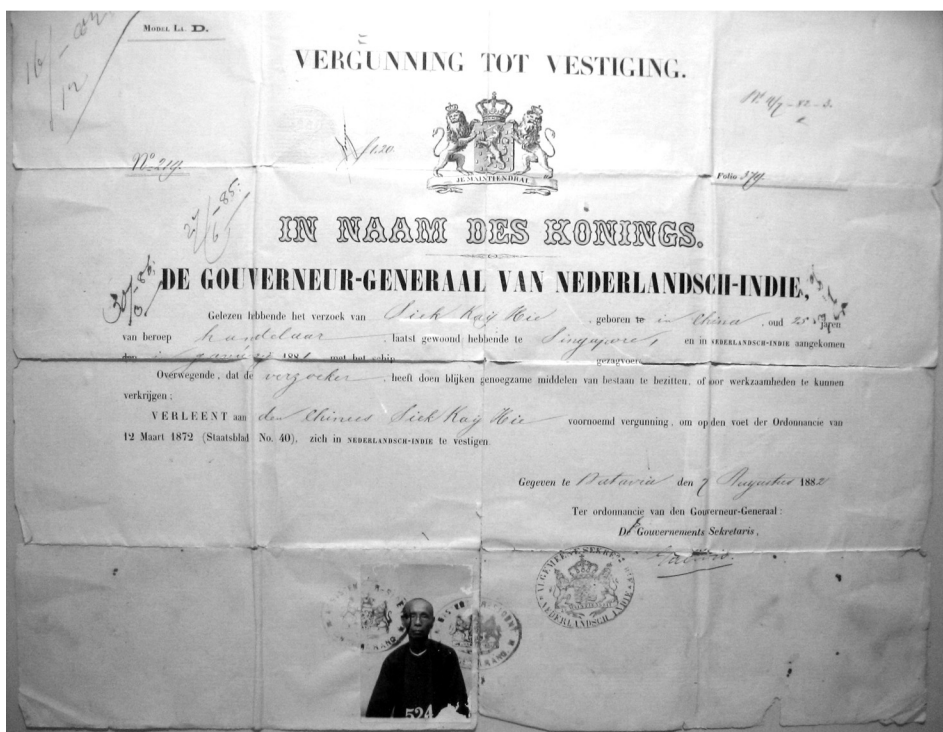
102. De door ons gecursiveerde woorden geven de toegevoegde doelen aan.

103. RvNI-GG 26.10.1883-16 in V.12.04.1884-40/inv.3643.

104. Circulaire PG bij het HGH-HGB 25.04.1884-903, in exh.6/30-1884-99. Alleen Vreemde Oosterlingen, die vóór St. 1866 no. 57 buiten de wijken waren gevestigd, hun afstammelingen en rechtsverkrijgenden bij versterf, konden niet worden bevolen te verhuizen (zie St. 1866 no. 57 Art. 4).

105. Rapport Fokkens I:178-93; Brokx 1925:85.

106. MvK-GG 07.06.1884-22 en andere stukken in V.07.06.1884-22/inv.3763, GG-MvK 07.05.1885-97/3, advies RvNI 17.04.1884-11 in exh.7/20-85-61/inv.3872.



Vergunning tot vestiging (Batavia, 7 augustus 1882) van de overgrootvader van de auteur, ter beschikking gesteld door de familie Setija (Sih Ing Khian).

Overigens woonden niet alleen in de binnenlanden Vreemde Oosterlingen zonder vergunning buiten de wijken, het gebeurde ook in de hoofdplaatsen. In de wijken woonden de niet-Europese bevolkingsgroepen niet streng gescheiden van elkaar. Van het voorschrift van 1859 (Bijblad 634)¹⁰⁷ dat de door de regering aangewezen wijken en buurten alleen bewoond mochten worden door de landaard voor welke zij bestemd waren, werd op verschillende plaatsen afgeweken. Te Soerabaia woonden Europeanen en Inlanders tussen Chinezen en Arabieren; er was namelijk geen terrein meer beschikbaar voor uitbreiding van de wijken. Op andere plaatsen waar geen afzonderlijke wijken waren voor Arabieren en Moren werden de Chinese wijken hen tot verblijfplaats aangewezen.¹⁰⁸

3.4 Het passenstelsel bij St. 1863 no. 83

In het belang van het vrije verkeer werd in 1863 bij St. 1863 no. 83 het passenstelsel bij St. 1816 no. 25 voor Inlanders, behorend tot de oorspronkelijke bevolking van Java en Madoera, opgeheven. Zij mochten voortaan op beide eilanden zonder pas reizen.

107. Bijblad 634, brief van 18.01.1859-111.

108. Rapport Fokkens I:193, 213-4; zie ook de eerder gemelde situatie te Batavia in 1846.

In een circulaire van 21 juli 1863 (Bijblad 1425) schreef de landvoogd mr. L.A.W.J. Sloet van de Beele dat de opheffing van het passenstelsel voor Inlanders ‘met beleid en zonder onnodigen ophef’ moest worden ingevoerd. Het werd wel gepubliceerd in de Inlandse en Chinese talen, maar er mocht niet over worden gesproken. Districtshoofden werden van de maatregel op de hoogte gebracht, maar tegelijkertijd geïnstrueerd op de oude voet door te gaan en aan Inlanders die een pas aanvroegen – en dat waren er velen die daarmee hun identiteit wilden bewijzen – kosteloos een pas af te geven en deze desgevraagd ook af te tekenen of af te laten tekenen. De regering verwachtte dat ‘van lieverlede het nemen van passen door Inlanders in onbruik [zou] raken’ en wilde vermijden dat ‘bij hen, tengevolge van luidruchtige bekendmaking door mindere hoofden, verkeerde denkbeelden omtrent de bedoelingen der regeering zouden worden opgewekt, die bij den Inlander zoo licht ingang vinden’.¹⁰⁹ Wat precies bedoeld werd is ons niet duidelijk geworden, maar het leidde ertoe dat het passenstelsel formeel voor Inlanders werd afgeschaft, maar in de praktijk nog steeds in werking was. De regering,¹¹⁰ aldus Brokx, wenste het passenstelsel voor Inlanders als een ‘facultatief instituut’ te handhaven.

Volgens Brokx was de aanleiding voor deze opheffing dat het doel van het passenstelsel voor Inlanders, het opsporen van misdadigers, niet werd bereikt.¹¹¹ Reeds in 1857 schreef de resident van de Preanger Regentschappen Van der Wijck dat ‘honderden, ja wellicht duizenden Inlanders die niets misdaan hadden, tengevolge van de bepalingen in de reispassen, elk jaar voor weken, ja soms langer van hun vrijheid werden beroofd en van de ene naar de andere gevangenis werden vervoerd’. Wanneer zij het er op waagden zonder pas te reizen, of wanneer een fout in de reispas was geslopen of wanneer de betrokkenen verhinderd waren binnen drie maanden (de geldigheid van de pas) de terugreis te aanvaarden, dan moesten zij als verdachten naar hun woonplaats worden teruggezonden. Zij liepen gevaar door hun overbrenging van gevangenis tot gevangenis hun bezittingen te verliezen. Misdadigers konden er niet mee worden opgespoord, want zoals overall, schreef de resident, hadden deze ook in Nederlands-Indië papieren die het best in orde waren. Alleen al in zijn gewest waren in 1856 aan 25.080 personen passen afgegeven en 125.470 aan hun reisgenoten. Allen hadden van hun woonplaats naar het passenbureau moeten reizen. Het passenstelsel bracht groot nadeel voor handel en verkeer en was een ware plaag voor de fatsoenlijke Inlander, aldus de resident. Het nut van het passenstelsel woog niet op tegen het nadeel en de schade voor de bevolking en was belemmerend en drukkend voor de ontwikkeling en de levendigheid van de Inlandse handel.¹¹²

Hoewel het passenstelsel voor de oorspronkelijke inheemse bevolking van Java bij dat staatsblad werd afgeschaft, en zij geen pas meer nodig hadden om te kunnen reizen, werd in elk geval nog in 1892 geëist dat alle Inlanders die tot de oorspronkelijke bevolking van Java en Madoera behoorden bij hun reizen over die eilanden voorzien moesten zijn van een schriftelijk identiteitsbewijs van hun dessoofd of onderdistrictshoofd. Anders zouden zij als gevangenen naar de plaats van herkomst worden teruggezonden. In 1907 werd dit onrechtmatige gebruik door de hoofdinspecteur der opiumregie A.A. de Jongh ook toegegeven. Hij noemde deze onrechtmatige eis een ‘vermomde handhaving’ van het reeds lang afgeschaftte passenstelsel voor Inlanders.¹¹³ Overigens werd het passenstelsel, voorzover

109. Brokx 1925:111-2.

110. Rapport Fokkens I:273-4; Brokx 1925:111.

111. Brokx 1925:109.

112. Rapport Fokkens I:223-7; Brokx 1925:109-10.

113. MvT bij de conceptverordening herziening passenstelsel in V.02.12.1907-121/inv.509.

het op de inheemse bevolking werd toegepast, door het Europese en Inlandse bestuur ook misbruikt teneinde het bevolkingsaantal in hun gebied op peil te houden.¹¹⁴

Voor de met Inlanders gelijkgestelden bracht St. 1863 no. 83 geen vrijheid van verkeer. In datzelfde staatsblad werd vastgesteld aan welke voorschriften zij moesten voldoen bij de aanvraag en visering van een pas. Personen die met Inlanders waren gelijkgesteld en Inlanders die niet op Java en Madoera thuis hoorden, hadden om te kunnen reizen een pas nodig die door of namens het hoofd van gewestelijk bestuur was uitgegeven. De pas was geldig voor één jaar en werd verleend in het belang van handel en nijverheid of ter bereiking van een ander geoorloofd doel.

Een pas kon worden geweigerd wanneer het belang van de openbare rust het tijdelijk verblijf van de aanvrager in de binnenlanden of op enig bijzondere plaats onraadzaam maakte. De pashouder mocht zich op zijn reis niet langer ophouden dan voor het doel van de reis was vereist. Hij moest de pas ter visering aanbieden aan het hoofd van gewestelijk of plaatselijk bestuur op de hoofdplaatsen van gewesten en afdelingen die hij op zijn reis aandeed, evenals aan het districtshoofd op de hoofdplaatsen der districten waar hij zich langer dan 24 uur ophield. Werd iemand aangehouden omdat hij niet van de nodige pas was voorzien, of omdat de pas verjaard was, dan werd hij voor een onmiddellijk onderzoek naar het hoofd van het plaatselijk of gewestelijk bestuur gestuurd in de plaats van aanhouding. Waren er geen bezwaren dan reikte het bestuurshoofd hem een pas uit tot voortzetting van de reis. Waren er wel bezwaren dan werd hij teruggevoerd naar de plaats waar hij volgens zijn verklaring thuis hoorde. Voor de Vorstenlanden en de Preanger Regentschappen bleven de verbodsbepalingen van kracht bij respectievelijk St. 1836 no. 4 (Vorstenlanden), St. 1820 no. 27 en St. 1821 no. 4 (Preanger Regentschappen).

3.4.1 *Geen liberalisering van het passenstelsel*

Zoals wij zagen werden de bepalingen op de toelating, de vestiging en het wonen in 1866 op liberale beginselen geschoeid. De beperking van de bewegingsvrijheid van Vreemde Oosterlingen bleef echter onderworpen aan de bepalingen bij St. 1816 no. 25. Dat staatsblad werd in 1863 vervangen door St. 1863 no. 83. Een pas bleef vereist, het laatste staatsblad noemde slechts de vereisten voor de pashouder.

Volgens Brokx was de oorzaak gelegen in het verschil in doelstelling van het passenstelsel. Het passenstelsel voor de inheemse bevolking beoogde – zoals eerder gezegd – de veiligheid te bevorderen en het opsporen van misdadigers te vergemakkelijken. Toen dat doel niet bereikt bleek te kunnen worden werd het passenstelsel voor de inheemse bevolking formeel afgeschaft. De beperking van de bewegingsvrijheid van de Vreemde Oosterlingen in de periode na 1866 diende daarentegen geheel andere doelen, namelijk om de Inlanders te beschermen tegen de Vreemde Oosterlingen,¹¹⁵ al waren de minister van Koloniën en de Indische regering bij de totstandkoming van de bepalingen op de toelating en het wonen in

114. Het was voor een hoofd van gewestelijk bestuur, de resident, onaangenaam in zijn maandelijkse of jaarlijkse opgaven te moeten melden dat de bevolking in sommige van zijn districten was teruggelopen. Districtshoofden werden dan geïnstrueerd geen passen voor verhuizingen naar elders af te geven; Brokx 1925:54-5.

115. 'Uit een gevoel van misplaatste philanthropie voor de inboorlingen', zie Brokx 1925:117, waarin hij verwijst naar *TNI* 1870, I:195.

wijken in 1866 van mening dat die bescherming niet nodig was. Een andere reden voor een strenge toepassing van het passenstelsel zou de concurrentievrees van de Europeanen zijn. De laatsten vonden het vaak hinderlijk de Chinezen als mededingers te ontmoeten in ondernemingen waarin zij liever een monopolie hadden. Onverschillig of het nu om het een of om het ander ging, prohibitieve maatregelen tegen Chinezen werden vaak uitgelokt en in elk geval toegejuicht, aldus Brokx.¹¹⁶

Bij de herziening bij St. 1863 no. 83, waarbij het passenstelsel voor de inheemse bevolking werd afgeschaft, ging tegelijkertijd een circulaire uit naar de hoofden van gewestelijk bestuur, waarbij het passenbeleid ten aanzien van Vreemde Oosterlingen werd toegelicht. Aan het Europees bestuur werd de ruime bevoegdheid onder de aandacht gebracht die zij krachtens Art. 3 St. 1863 no. 83 hadden bij het uitreiken van passen aan en het uitoefenen van toezicht op Vreemde Oosterlingen. Die ruime bevoegdheid werd slechts als volgt beperkt. De beperking in het uitreiken van passen aan Vreemde Oosterlingen, van hun reizen en de noodzaak tot voortzetting van de reis, behoorde niet verder te gaan dan in het belang van rust en orde was vereist en mocht niet ontaarden in willekeur of onnodige bemoeizucht ten nadele van handel en nijverheid in de binnenlanden.¹¹⁷ De mogelijkheid van willekeur en bemoeizucht werden hiermee onderkend maar niet uitgesloten. Het belang van rust en orde was een veelomvattend begrip dat zeer ruim kon worden uitgelegd. Er waren geen concrete geboden of verboden, alleen aanwijzingen en aansporingen.

3.4.2 *'Plagerijen' en 'kwellingen'*¹¹⁸

Wij zagen reeds dat de verplichting tot viseren groot tijdverlies voor de pashouder kon betekenen en grotere reizen voor hem onmogelijk maakte. Het was slechts één aspect van de 'plagerijen' en de 'kwellingen' die het passenstelsel met zich meebracht. Het hoofd van gewestelijk bestuur had bij de toepassing van het passenstelsel een ruime bevoegdheid. Die ruimte werd hem gegeven, naar wij aannemen bewust, aangezien het gouvernement zich onthield van het geven van duidelijke geboden of verboden. Zij beperkte zich tot aanwijzingen en aanbevelingen. Het leidde tot willekeur dat zich vertaalde in onwettige vereisten en een gebrek aan uniformiteit bij de toepassing van het passenstelsel. Er was voor hen die aan het stelsel waren onderworpen, grote rechtsonzekerheid.

3.4.3 *Het aanvragen van een pas*

Passen werden krachtens Art. 3 van St. 1863 no. 83 verleend in het belang van handel en nijverheid of ter bereiking van een ander geoorloofd doel. Fokkens noemde de volgende doelen waarvoor een pas werd aangevraagd: handels-, landbouw- en nijverheidsbelangen (waaronder die van pachten, leveranties en aannemingen), het bezoeken van familieleden en kennissen, het bijwonen van feesten, het innen van schulden, het opkopen van produk-

116. Brokx 1925:109, 116-7.

117. St. 1863 no. 25, Bijblad 1425, zijnde circulaire 21.07.1863-1636b.

118. De willekeur bij de uitvoering van de toelatingsvoorschriften en van het passen- en wijkenstelsel, en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de aanvragers, werden door een aantal auteurs aangeduid als plagerijen en kwellingen.

ten, het gaan naar percelen, het gaan naar van de bevolking gehuurde gronden, teneinde die met rijst en tweede gewassen te beplanten enzovoorts.¹¹⁹

Het verkrijgen van een pas was geen eenvoudige zaak. In de praktijk betekende het voor de betrokkene, indien hij in het binnenland op een kleine plaats woonde, dat hij eerst de gehele bestuursladder moest beklimmen. De eerste gang was naar het desa- of Chinees hoofd, vervolgens moesten eventueel andere Inlandse hoofden bezocht worden en tot slot de regent of de (assistent-)resident.¹²⁰ Al woonde iemand vlakbij de afdeling die hij wilde bezoeken, dan nog moest hij zich bij al deze autoriteiten melden, die soms palen ver van zijn woonplaats gevestigd waren. Het vervullen van deze formaliteiten kostte heel veel tijd, zowel vanwege de afstand als vanwege het wachten.¹²¹ Van deze gang van zaken werd op sommige plaatsen afgeweken. Passen werden bijvoorbeeld in Rembang, Japara en Cheribon afgegeven door het districtshoofd voor reizen binnen de afdeling.¹²² Op de hoofd- en andere plaatsen, waar een wijk was met een wijkmeester, werd de pas aangevraagd bij de laatste. Deze zorgde er (tegen betaling)¹²³ voor, dat het verzoek, vergezeld van de nodige inlichtingen omtrent de persoon van de aanvrager, het doel van de reis, de tijd waarvoor de pas verlangd werd, meestal ook het bedrag van achterstand in de betaling van de belasting, bij de luitenant, de kapitein, de majoor der Chinezen, of bij de Chinese Raad (Kongkoan) terecht kwam. Daarna werd de aanvraag geregistreerd bij het hoofd van plaatselijk bestuur, waar vervolgens een pas werd opgemaakt en afgetekend door de commies of eerste klerk, en wanneer het verdachte personen betrof door de assistent-resident of secretaris.¹²⁴

De omslachtige en tijdrovende wijze waarop een pas moest worden aangevraagd en verkregen, bracht personen ertoe het vaak erop te wagen om zonder pas of met een valse pas te reizen. Bij het eerste liep men het risico gevangen genomen en teruggezonden te worden naar de plaats van herkomst. Op het reizen met een vervalste pas of met de pas van een ander stond dwangarbeid buiten de ketting of ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon.¹²⁵

119. Rapport Fokkens I:259-60.

120. Java en Madoera waren verdeeld in 17 gewesten, met de resident als hoofd van gewestelijk bestuur. Elk gewest (residentie) was verdeeld in afdelingen, met een assistent-resident als hoofd van plaatselijk bestuur. Te Batavia, Semarang en Soerabaia was aan het hoofd van gewestelijk bestuur voor de afdeling waarbinnen de gewestelijke hoofdplaats lag, een afzonderlijke afdelingschef toegevoegd, de assistent-resident 'voor de politie'. De afdelingen op Java en Madoera omvatten alle één of meer onderafdelingen (controleafdelingen), met een controleur aan het hoofd. De controleur was aan de resident of assistent-resident als helper toegevoegd en verplicht de bevelen van deze in alles op te volgen. De situatie in de Buitenbezittingen was anders; *ENI* 1919, I:281-2.

Op Java en Madoera waren deze gewesten, met uitzondering van de Vorstenlanden en Batavia, verdeeld in 70 regentschappen, met aan het hoofd een Inlands ambtenaar, de regent. Als hoofd van het Inlands bestuur was de regent belast met de onmiddellijke leiding van de Inlandse bevolking en verplicht de resident nauwkeurig op de hoogte te houden van alles wat er bij de Inlandse bevolking omging. De regentschappen waren verdeeld in districten onder een wedono of districtshoofd. De districten waren weer onderverdeeld in onderdistricten waarover een assistent-wedono of onderdistrictshoofd was gesteld; *ENI* 1919, I:283-5.

121. Brokx 1925:54.

122. Rapport Fokkens I:252-3.

123. Uit het passengeld trokken de wijkmeesters hun inkomen en onkosten. Niet-draagkrachtige Vreemde Oosterlingen hoefden de wijkmeester niet te betalen.

124. Rapport Fokkens I:248-53.

125. St. 1872 no. 85, St. 1874 no. 140; Brokx 1925:127.

3.4.3.1 Onrechtmatige vereisten en willekeurige toepassingen

De pas werd verleend door of namens het hoofd van gewestelijk of plaatselijk bestuur, krachtens zijn bevoegdheid uit St. 1863 no. 63 Art. 3 1ste alinea. Uniformiteit in toepassing van de bepalingen bij St. 1863 no. 83 ontbrak geheel. Ieder bestuurshoofd kon, zonder enige controle, aan de regels zijn eigen interpretatie geven en zelf bijkomende vereisten stellen voor de afgifte van een reispas. Het gouvernement was op de hoogte van het stellen van eisen, die op geen enkele wettelijke bepaling berustten, maar hield de rechtsonzekerheid in stand door slechts incidenteel met een circulaire de aandacht te vestigen op een situatie of gebruik welke zij op dat ogenblik ongewenst achtte. Een gebruik kon soms pas na tientallen jaren ‘ongewenst’ blijken te zijn, omdat het regeringsbeleid en het regeringsbelang zich pas dan tegen voortzetting van dat gebruik verzette. Ook dan werd geen duidelijk verbod of gebod gegeven, maar slechts een aanwijzing, die onder de aandacht werd gebracht. De ruime bevoegdheid van het bestuurshoofd bleef onaangetast. Ook de vele wisselingen van standplaats van residenten en andere bestuurshoofden en de daarmee gaande wijzigingen van persoonlijke inzichten stonden een consistent plaatselijk beleid in de weg.

In 1897 zei Fokkens hierover dat ‘Indië er al heel raar zou uitzien, indien alle wetten en bepalingen streng naar de letter werden toegepast. De plaatselijke ambtenaren wijzigen ze dikwijls naar omstandigheden. [...] Te begrijpen is het dat die ambtenaren, niets dan last ondervindende van Oostersche vagebonden en haveloozen, er niet lijdelijk in kunnen berusten, dat dezen ongestraft de bepalingen overtreden. Zij passen daarom allerlei middelen van eigen vinding toe om hieraan paal en perk te stellen. Zonder uitzondering bestaan die middelen alle in het vervangen van den bij Staatsblad gedecreteerden vrijen wil, waarvan hiervoren gesproken is, door vermomden dwang’.¹²⁶

3.4.3.2 Geldigheid van passen en de plicht tot visering

Krachtens Art. 3 2de alinea van St. 1863 no. 83 zouden passen één jaar geldig zijn. Behalve passen voor één jaar werden op diverse plaatsen pasarkarten of pasarpassen uitgegeven, die de houder het recht gaven een aantal met name genoemde pasars en plaatsen binnen de afdeling te bezoeken zonder verplicht te zijn de pas elke keer te laten aftekenen. Deze pasarkarten werden meestal voor een half jaar of voor een jaar afgegeven (soms ook voor 30 dagen) aan te goeder naam en faam bekende Vreemde Oosterlingen. Overnachting was niet altijd geoorloofd (de houder moest dan op dezelfde dag naar de plaats van vestiging terugkeren). Werd overnachten wel toegestaan dan kon soms alleen overnacht worden op de districts- of onderdistrictshoofdplaatsen of op de bedoelde pasars.

Maandpassen werden afgegeven aan arbeiders op erfpachtslanden en suikerfabrieken en aan personen die bij de pacht op het slachten van runderen en op de vogelnestklippen betrokken waren. Voor het opkopen van produkten, zoals tabak, rijst, olie, boengkil¹²⁷ en kapok, werden in veel streken op bepaalde tijden van het jaar passen naar de desa’s afgegeven voor een beperkte tijd (14 dagen).¹²⁸

126. F. Fokkens, *De afschaffing van pachten op Java en Madoera en in verband daarmee verscherping van het toezicht op de beweging der Vreemde Oosterlingen*, Lezing Indisch Genootschap 02.02.1897:20. Met ‘vrijen wil’ werd bedoeld de vrije wil van de nieuwaangekomene om zich aan te melden.

127. Residu of perskoek van pinda’s of kokosnoten.

128. Rapport Fokkens I:256-9, 260-1.

In 1895 werd de vraag of een pas gedurende een jaar kon worden gebruikt voor verschillende reizen, of dat voor elke reis een afzonderlijke pas moest worden aangevraagd, voor het laatste beslist. Tenzij een pas voor de heen- en terugreis werd afgegeven, moest voor de terugreis een nieuwe pas worden aangevraagd. Zolang de houder op de plaats van bestemming vertoefde, kon hij daar tot een jaar na de afgifte van de pas verblijven. (Dit was in tegenspraak met het bepaalde in St. 1875 no. 103, dat een dergelijk verblijf beperkt had tot één maand.)¹²⁹ Het was echter niet toegestaan om op één pas gedurende een jaar tussen twee plaatsen v.v. te reizen. Tevens werd de aandacht van de bestuurshoofden erop gevestigd, dat zij niet vrij waren om al dan niet met buitenwerkingstelling van de voor hun gewest getroffen regelingen betreffende de afgifte van reispassen, zelfstandig een andere regeling in te voeren. Waren er bezwaren dan behoorden daartoe voorstellen tot wijziging te worden ingediend.¹³⁰ Uit het laatste bleek aldus dat de bestuurshoofden hun bevoegdheid te ruim naar de zin van het gouvernement hadden gebruikt.

Passen werden ook uitgegeven voor een bepaalde tijd en/of voor een bepaald gebied, in het belang van de pluk of opkoop van bepaalde produkten. In passen werden sommige gebieden uitgesloten, bijvoorbeeld om Vreemde Oosterlingen te beletten bepaalde binnenlandse pasars te bezoeken. In sommige gewesten waren bepaalde personen zoals Chinese officieren en 'te goeder naam en faam' bekend staande Vreemde Oosterlingen door het bestuur vrijgesteld van het voeren van een pas binnen de residentie. Vrijgesteld waren bijvoorbeeld ook bepaalde categorieën van personen zoals pachters van 's lands middelen en hun werknemers, pachters van pandhuizen, aannemers voor de levering van rijst en zout voor de soldaten, van gras voor de binnenlandse postpaarden en Chinezen die werkzaam waren op erfpachtslanden en suikerfabrieken, de laatsten alleen voor wat betrof hun reizen van hun tijdelijke vestiging naar de hoofdplaats v.v.¹³¹ Zonder hen zou immers een deel van de economie stilstaan en de geldstroom naar de schatkist verminderen of opdrogen. Kortom, met het passenstelsel kon het bestuur de behoefte aan of de beperking van Vreemde Oosterlingen ter plaatse naar wens sturen.

3.4.3.3 Het weigeren van passen

Passen konden formeel worden geweigerd wanneer het belang van de openbare rust een tijdelijk verblijf van de aanvrager in de binnenlanden of in enige bijzondere plaats onraadzaam maakte (Art. 3 van St. 1863 no. 83). De weigeringsgrond was vaag en voor velerlei uitleg vatbaar. In de praktijk werd het weigeren van passen ook gebruikt als dwangmiddel in het belang van de fiscus. Enige betalingsachterstand of het bij aanvang van het laatste kwartaal nog niet hebben voldaan van de belasting van het lopende jaar was reden om geen pas te verstrekken. In sommige gewesten werd een pas geweigerd wanneer de betrokkene één à twee maanden na de aanslag zijn belasting nog niet had voldaan. In weer andere gewesten

129. In 1875 werd het bepaalde bij Art. 3, 4de alinea van St. 1863 no. 83, waarbij pashouders mochten 'zich op hunne reis niet langer ophouden dan voor het doel van de reis wordt vereischt', beperkt. Bij St. 1875 no. 103 werd bepaald dat de betrokkene, zonder bijzondere vergunning van het hoofd plaatselijk bestuur, niet langer dan 1 maand in dezelfde afdeling mocht vertoeven. Het bestuur wilde daarmee voorkomen dat de passen werden gebruikt als akten van tijdelijk verblijf.

130. Bijblad 5113, zijnde circulaire ad HGB 16.05.1895-988 (Bijblad 5514); Circulaire 03.08.1895-1559.

131. Rapport Fokkens I:247, 269-70.

waar het de gewoonte was om halfjaarlijkse passen uit te geven werden passen niet verstrekt wanneer de helft van de belasting over het voorafgaande halfjaar nog niet was betaald. Een dergelijke maatregel zou in de regel alleen worden toegepast bij personen van wie vermoed werd dat zij wel konden, maar niet wilden betalen, of het plan hadden de belasting te ontfopen. In de praktijk werd de maatregel op iedereen toegepast.

Een andere reden om een pas te weigeren was een veroordeling wegens misdrijf of opiumovertreding. Meestal was alleen al een verdenking van misdrijf voldoende voor een weigering. Ook een veroordeling voor kleine zaken als een vechtpartij op de pasar, het deelnemen aan clandestien dobbelspel, het opkopen van gestolen goederen, het clandestien vervoer van hout, desabezoek zonder pas enzovoorts, kon leiden tot een weigering bij wijze van straf. Deze ‘straf’ had soms een beperkte tijdsduur, maar dikwijls werd de betrokkene voor altijd een pas geweigerd om te reizen binnen de afdeling. Er waren gevallen bekend (in Malang en Toeban) dat Chinezen wier bedrijf bestond uit het handelen op verschillende pasars, reeds tien jaar lang passen werden geweigerd voor reizen in de afdeling. Zij waren betrokken geweest in een opiumzaak. Door het niet kunnen reizen verloren zij hun bedrijf en werden tot de bedelstaf gebracht. Om hieraan te ontkomen gingen Chinezen gebruik maken van geleende passen; zij bevatten geen signalement van de houder. In 1874 werd dit strafbaar gesteld met ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon van een tot drie maanden (St. 1874 no. 140). Daar waar Chinezen niet van geleende passen gebruik konden maken, konden de gevolgen desastreus zijn. In Djoewana werd de welvaart van een groot deel der Chinese bevolking vernietigd, doordat in 1885, tijdens het begin van de onderdrukking van de opiumsmokkelhandel, alle Chinezen die maar enigszins verdacht werden van deelname aan die smokkelhandel, feitelijk geïnterneerd werden door afneming van hun passen. De grootste handelaren hadden geen enkele bewegingsvrijheid meer en gingen als gevolg daarvan ten onder. Vanaf 1890 werden op verschillende plaatsen weer passen uitgegeven aan verdachte personen en aan personen die eerder in een smokkelzaak betrokken waren geweest. Deze passen waren herkenbaar aan hun rode kleur, of waren met rode inkt geschreven, of voorzien van een rode letter S. Het doel was de houder als een ‘slecht merk te signaleren’ waarop bijzonder gelet moest worden.

Andere redenen om een pas te weigeren waren: het slecht bekend staan, onder verdenking staan van misdadige plannen, het in woeker bezitten van sawahs (Soerakarta), het zijn van een onwillige occupant van gouvernementsgrond, die onwillig was een rechtstitel aan te vragen (Cheribon). Passen werden geweigerd voor desa’s waar geen belangrijke pasars voorkwamen of waar geen (onder)districtshoofd gevestigd was, soms voor het gehele jaar, soms voor enkele maanden vanwege de opkoop van produkten, de koffiepluk en dergelijke^{132 133}

Het passenstelsel werd in meerdere gewesten zodanig toegepast dat het voor de Vreemde Oosterlingen een ware kwelling was geworden. Het belemmerde hen ernstig in de uitoeffe-

132. Rapport Fokkens I:261-9.

133. Zie voor de ‘harde toepassing’ van het passenstelsel dat soms ‘feitelijke internering zonder vorm van proces’ tot gevolg had o.a. het artikel ‘Onze Chineezepolitiek’, in ‘Ons volksbestaan’, orgaan van de Groep Nederlands-Indië van het Algemeen Nederlands Verbond, sept.-okt. 1906, 2de jrg nos. 9-10, pp.171-172. Het artikel werd ondertekend met Sz, een pseudoniem dat werd toegeschreven aan de resident Steinmetz, die in dat artikel pleitte voor opheffing van het passenstelsel en een verandering van de bestaande Chinezepolitiek.

ning van hun handelsbedrijf. De verschillende aanschrijvingen van de regering omtrent de toepassing van het stelsel werden meestal niet in acht genomen.¹³⁴

3.5 Besluiten en aanwijzingen

Bijblad¹³⁵ 2060. In 1867 werd bepaald dat Vreemde Oosterlingen alleen een reispas nodig hadden wanneer zij zich buiten de onder het dagelijks gezag van het hoofd van gewestelijk of plaatselijk bestuur staande afdeling binnen welke zij gevestigd waren, begaven. Binnen die afdeling, waar de betrokkene immers geacht werd bekend te zijn bij de autoriteiten, mochten zij zich vrij bewegen.

Aanleiding was een klacht van een particuliere ondernemer, dat aan twee door hem in dienst genomen Chinezen, die met toestemming van het hoofd van gewestelijk bestuur tijdelijk gevestigd waren in de desa waar zijn onderneming zich bevond, niet vergund werd zich zonder pas buiten de desa te begeven.¹³⁶

Dit besluit, bekend als het Bijblad 2060, dat een soepelere toepassing van het passenstelsel voor de Vreemde Oosterlingen in hun directe leefomgeving kon betekenen, werd als een algemene regel echter alleen in haar gehele omvang in Batavia en Buitenzorg toegepast, en dan ook alleen voor Chinezen; Arabieren hadden wel een pas nodig. Op andere plaatsen golden andere regels, bijvoorbeeld dat zonder pas reizen binnen de afdeling alleen mogelijk was voor reizen korter dan een maand of dat zonder toestemming niet buiten de wijk mocht worden overnacht. Het laatste betekende dat men, teneinde 's nachts weer in de eigen wijk te kunnen overnachten, alleen kleine afstanden kon bereizen. In het algemeen was op Java en Madoera het reizen zonder pas beperkt tot de kom der hoofdplaats, tot de grenzen van de aan Vreemde Oosterlingen aangewezen wijken, of tot de desa van inwoning. Er waren plaatselijke verschillen, zoals het reeds genoemde overnachtingsverbod of een bepaalde toegestane (kleine) afstand buiten de aangegeven grenzen. Het kon dus voorkomen dat in hetzelfde gewest in de ene afdeling het reizen zonder pas was toegelaten terwijl in de aangrenzende een pas verplicht was.¹³⁷

Meestal werd toch een pas vereist wanneer een Vreemde Oosterling zich buiten de plaats wilde begeven waartoe zijn wijk behoorde. Het aantal aanvragen voor passen was dan ook groot. Zij, die zogenaamd niet te goeder naam en faam bekend stonden of vanwege het een of ander niet vertrouwd werden, konden geen passen krijgen en werden daardoor feitelijk geïnterneerd in hun wijken of op de plaatsen waartoe die wijken behoorden.¹³⁸

In 1891 bleek dat sommige ambtenaren van mening waren dat de grotere vrijheid van beweging binnen de afdeling krachtens het besluit bij Bijblad 2060 het reizen zonder pas in

134. Groeneveldt-GG 25.07.1893 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

135. Terwijl de algemene verordeningen die in het staatsblad van Nederlands-Indië zijn opgenomen, door de afkondiging en opname verbindende kracht kregen, bevatte het Bijblad een verzameling van ambtelijke voorschriften, aanschrijvingen, circulaires, beslissingen enz van de gouverneur-generaal en andere autoriteiten, in het bijzonder bestemd voor het uitvoerend gezag. Aanvankelijk was het een particuliere uitgave die zijn officiële karakter ontleende aan het feit dat het door ambtenaren van de Algemene Secretarie werd geredigeerd; *EM* 1919, I:430.

136. Bijblad 2060, zijnde besluit 11.10.1867-36.

137. Rapport Fokkens I:244-8.

138. Groeneveldt-GG 25.07.1900-34 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

de hand werkte en een bedreiging vormde voor de koffiecultuur.¹³⁹ Er heerste een voortdurende vrees dat Chinezen hun bewegingsvrijheid zouden gebruiken om clandestien de koffie-oogst op te kopen, waardoor het gouvernementsmonopolie op koffie, een van de belangrijkste bronnen voor de regeringsinkomsten, zou worden aangetast.¹⁴⁰

In 1896 werd de ruime uitleg in Bijblad 2060 van 1867 ingetrokken en bepaald dat die uitleg geen algemene regel bevatte en alleen betrekking had op het daarbij behandelde bijzondere geval. Aan het vrij reizen binnen de afdeling van vestiging kwam hiermee een einde. Ook al was men binnen de afdeling bekend, een pas was vereist. Door de grote plaatselijke verschillen werd de uitleg van Art. 3 St. 1863 no. 83 vanaf dat jaar overgelaten aan het oordeel en beleid van de hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur.¹⁴¹ Het besluit was in lijn met een strenger passenstelsel in de negentiger jaren. Tegelijkertijd werd de rechtsonzekerheid vergroot door elke beslissing geheel in handen te leggen van het bestuurshoofd.

Bijblad 2065. Eveneens in 1867 werden bestuurshoofden erop gewezen dat het vorderen van een 'certificaat' van het hoofd der Chinezen,¹⁴² alvorens een pas te verlenen, niet berustte op een wettelijke bepaling, evenmin dat deze voor het afgeven daarvan betaling mocht eisen, zoals bleek. Beide onrechtmatige vereisten werden echter op geen enkele wijze verboden, of met sancties bedreigd, noch werd de bestuurshoofden opgedragen er mee op te houden. Expliciet werd in de circulaire slechts aan het Europese lokale bestuur verzocht de hoofden der Vreemde Oosterlingen het strafbare van die heffingen onder het oog te brengen.¹⁴³

Het was geen wonder dat door een deel van het Europees bestuur de als onrechtmatig vastgestelde eis van een certificaat van het hoofd der Vreemde Oosterlingen werd gehandhaafd. Anderen daarentegen meenden dat aan Vreemde Oosterlingen reispassen mochten worden uitgereikt zonder dat er voldoende zekerheid bestond omtrent hun identiteit en bedoelingen. Het laatste was drie jaar later, in 1870,¹⁴⁴ aanleiding om de hoofden van gewestelijk bestuur in verband hiermee op te dragen alvorens een pas te verlenen zorg te dragen voor de vaststelling van identiteit en bedoelingen van de pas-aanvrager. De keuze welke middelen zij wilden gebruiken om tot deze informatie te komen, zo stond het in de circulaire, werd geheel aan hen overgelaten. Het zou onder andere kunnen door een certificaat van het hoofd der Vreemde Oosterlingen, hetgeen juist reeds eerder (in Bijblad 2065) als een onrechtmatige eis werd bestempeld.

Bijblad 3059. In 1872 klaagden 35 Chinese ingezetenen te Soerabaia over de toepassing ter plaatse van de verordening op het verlenen van reispassen, in het bijzonder bij de vaststelling van hun identiteit. Krachtens Art. 101 van het Wetboek van Strafrecht voor Europeanen in Nederlands-Indië waren ambtenaren strafbaar met gevangenisstraf van één tot zes maanden, indien zij aan personen, die zij niet persoonlijk kenden, een reispas afgaven zonder hun

139. MvK-GG 14.03.1892-51/564, vel 4 in V.14.03.1892-51/inv.4556; The Siauw Giap 1984:9.

140. Zie eerder in dit hoofdstuk de sluiting van de Preanger voor Chinezen om deze reden.

141. Bijblad 5130, Circulaire ad HGB 24.01.1896-194; zie ook Brokx 1925:120-3.

142. Wat precies de verklaring inhield stond niet vermeld. Mogelijk bevatte het een vaststelling van de identiteit van de betrokkene en de vermelding dat hij goed bekend stond.

143. Bijblad 2065, Circulaire van 21.10.1867-2278.

144. Circulaire ad HGB 27.12.1870-1290/2392 (Bijblad 2401).

naam en kwaliteiten door twee bij hen bekende ingezetenen te hebben laten bevestigen. Het voorstel van de directeur van Justitie om dit artikel in te trekken en St. 1863 no. 83 aan te vullen met een bepaling dat reispassen (ook aan niet persoonlijk bekende personen) konden worden uitgereikt na een verklaring van het hoofd der Chinezen, werd door de landvoogd afgewezen. Uit de wet kon niet worden afgeleid dat de ambtenaar die immers voor een bevestiging van de identiteit van de aanvrager vrij was in de keuze van de middelen daartoe daarbij geen gebruik kon maken van een schriftelijke en door het Chinees hoofd afgegeven verklaring.¹⁴⁵ Met andere woorden, het vorderen van een dergelijke verklaring was geen wettig vereiste, maar toelaatbaar.

In 1877 werd de hoofden van gewestelijk bestuur opnieuw op het hart gedrukt dat aan Vreemde Oosterlingen ingezetenen zijnde, alleen reispassen mochten worden uitgereikt indien zij ter goeder naam en faam bekend stonden.¹⁴⁶

Toen men zich vanaf 1882 per spoor ging verplaatsen was een strenge toepassing van het passenstelsel moeilijk vol te houden. Bij St. 1886 no. 56 werd bepaald dat bij reizen per spoor en tram of op een postkar de pas niet ter visering hoefde te worden aangeboden op plaatsen waar de reiziger zich niet langer dan 24 uren ophield.¹⁴⁷

Het beleid in deze jaren was aldus zeer tegenstrijdig. Wat de toelating en het wonen in wijken betrof officieel liberaal en vrijgevig, maar restrictief in de praktijk. Aan het lokaal bestuur werd bij de uitvoering de ruimte geboden om naar de omstandigheden te handelen. Die vrijheid van handelen leidde naar verschillende vormen van willekeur.

Het is niet mogelijk het passen- en wijkenstelsel te zien als op zichzelf staande regelingen die uitsluitend ten doel hadden de beweging en de vestiging van Vreemde Oosterlingen te controleren. Het stelsel maakte deel uit van een complex geheel, waarin veel aspecten van het regeringsbeleid samenkwamen. Immigratiebeleid, de behoefte aan arbeidskrachten, toegang tot de binnenlanden, regeringsinkomsten via pacht, monopolies en handel, regeringsbeginselen zoals het beginsel van rust en orde, regeringstaken zoals de bescherming van de bevolking, veranderende koloniale politiek, toezicht en controle, de rol van het plaatselijk bestuur bij de uitvoering van de wet, het beeld dat men in de koloniale maatschappij en in de koloniale politiek had van Chinezen, wij zijn niet volledig in de opsomming. Bovendien konden deze factoren ook onderling in strijd zijn en stond tegenover de vrijgevege bepalingen zoals die in 1866 en 1872 tot stand kwamen, een uitvoering die juist restrictief was.

3.6 **Vanaf 1880: de belangen van de inheemse bevolking: de Ethische koers**

Vanaf het begin van de tachtiger jaren van de negentiende eeuw groeide de aandacht voor de belangen van de inheemse bevolking en werd het tot dan gevoerde beleid onderwerp van discussie. Voordien was ‘daar geen plaats voor omdat zij te weinig weerklank vond’. Een andere gedragslijn betekende immers altijd strijd met de belangen van de schatkist. En

145. Bijblad 3059, Besluit van 05.10.1872-15.

146. Aan oosterse vreemdelingen, die over een toelatingskaart beschikten (dus niet-ingezetenen omdat zij geen vergunning tot vestiging hadden) mochten geen reispassen worden uitgereikt; zij mochten het binnenland niet bereizen; Bijblad 3218, circulaire van 06.08.1877-1740 onder c, d en e.

147. Brokx 1925:118-9.

zaken gingen altijd voor de moraal, of zoals J.C. Baud reeds jaren eerder erkende ‘De zaak die wij voorstaan is slecht, maar zij is voordelig’.¹⁴⁸ Het steeds sterker worden van de ethische gedachte, het besef dat Nederland verantwoordelijk was voor de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en een financiële en morele plicht had tegenover die bevolking, resulteerde in de Ethische koers, die uiteindelijk in 1899 werd afgesloten met Van Deventer’s artikel ‘Een ereschuld’. In 1901 werd de Ethische politiek officieel regeringsbeleid.

Het jaar 1901 wordt algemeen als het aanvangsjaar van de periode van ‘ethische politiek’ gezien, omdat in de Troonrede van dat jaar een nieuw regeringsbeleid ten aanzien van de bevolking van Nederlands-Indië werd aangekondigd. Dat beleid had als leidraad te nemen de zedelijke plicht en de roeping die op Nederland rustten ten aanzien van het welzijn van de bevolking van haar Oost-Indische koloniën. Hoewel de ethische politiek, zoals Locher-Scholten die heeft gedefinieerd, vele aspecten heeft¹⁴⁹, beperken wij ons tot die definiëring die rechtstreeks te maken heeft met ons onderzoek. Dat is de betekenis van de ethische politiek in de voor- en beginperiode (1894-1905) als een op de inheemse bevolking gericht welvaartsbeleid.¹⁵⁰

Een heroriëntatie op het koloniale beleid zou, volgens Rush, reeds vanaf 1880 plaats hebben gevonden. Een aantal factoren speelde daar een rol bij. Het liberale beleid na 1870 was er niet in geslaagd de levensomstandigheden van de Javaanse bevolking te verbeteren. Vanaf 1878 werd de financiële positie van Indië minder gunstig. Het wegvallen van het batig slot, grote uitgaven als de Atjeh oorlog, lagere inkomsten door de achteruitgang en als gevolg daarvan verminderde opbrengsten uit de koffiecultuur, veepest, de economische depressie rond 1885 die haar dieptepunt bereikte rond 1888-1889, het waren allen factoren, die ongunstig uitwerkten.¹⁵¹

De zorggedachte over de welvaart van de bevolking en hoe deze verbeterd diende te worden, vond pas echt ingang in 1888 met het verschijnen van het artikel ‘Memorie over de toestand in Indië’¹⁵² van de journalist Pieter Brooshooft. De slechte economische toestand weet hij onder andere aan de opium en de opiumpacht. Voor de inheemse bevolking bepleitte Brooshooft onder andere een beëindiging van hun systematische exploitatie (onder meer een gevolg van de verpachting van de rijksinkomsten aan de Chinezen), een verlaging van de voor hen geldende belasting en de verbetering van de inheemse landbouw door middel van door het gouvernement gesponsorde projecten. In de visie van Brooshooft zou de slechte toestand van de inheemse bevolking dus niet alleen het gevolg zijn van de pacht en de rol van de Chinezen daarin, maar ook van een tekortschietend overheidsbeleid ten aanzien van de inheemse bevolking. In Nederland werd zijn artikel in brede kring gunstig

148. Zie voor deze uitspraak Aerts Remieg en Theodor Duquesnoy, ‘Een ereschuld, hoofdstukken uit onze koloniale geschiedenis’, 1993:12, waarin als voorstanders van een betere koloniale politiek werden genoemd de predikant W.R. van Hoevell (1848), P.J. Veth (1848), H.A. des Amorie van der Hoeven (1862), R. Fruin (1865).

149. Locher-Scholten, E., *Ethiek in fragmenten*, 1981:200-2. Locher-Scholten verstaat onder ethische politiek: ‘een beleid gericht op het onder reëel Nederlands gezag brengen van de gehele Indonesische archipel en op de ontwikkeling van land en volk van dit gebied in de richting van zelfbestuur onder Nederlandse leiding en naar westers model’. Locher-Scholten is zich ervan bewust dat in deze omschrijving vele spanningen en contradicties besloten zijn. Haar definiering beslaat de periode 1894 tot 1942.

150. Locher-Scholten 1981:186.

151. *ENI* 1918, II:418.

152. Pieter Brooshooft, *Memorie over den toestand in Indië*, Semarang 1888.

ontvangen door zowel de linkse, rechtse als de middenpartijen en door de Nederlandse ondernemers voor wie een koopkrachtsverbetering van de oosterse bevolking in Indië welkom zou zijn.¹⁵³

Dat echter Chinezen door hun rol en functie in de koloniale economie in verband werden gebracht met en verantwoordelijk werden gesteld voor de slechte economische toestand van de inheemse bevolking, bleek ook bij de vaststelling van de Indische begroting voor 1892. De economische activiteiten der Chinezen zouden ten koste gaan van de inheemse bevolking, stelde het kamerlid Levysohn Norman. Verbetering van de zorgelijke toestand der inheemse bevolking zou, meende hij, bereikt kunnen worden door de vervanging van de opium- en andere pachten met de opiumregie en andere middelen. Bij het intrekken van de pachten zou tegelijkertijd aan de Chinezen niet meer worden toegestaan in de desa's te blijven. Zij zouden zich alleen vrij mogen bewegen op de grote wegen, de binnenwegen en openbare marktplaatsen en zij zouden alleen verblijf mogen houden in hun wijken of andere geoorloofde vestigingen. Het kamerlid Van Vlijmen was het met Levysohn Norman eens dat de Chinees over het algemeen een individu was dat de Javaan exploiteerde en uitzoog. Hij zou zich toeleggen op het bedriegen en benadelen van de Inlander. Vooral tegen de rol van de Chinezen als landbezitters en erfpachters had hij grote bezwaren. Een minister van Koloniën, zo zei Van Vlijmen, die het welzijn van de Javaan ter harte ging, zou als eerste maatregel de bevrijding van de Javaan van de macht en invloed der Chinezen moeten nemen. Van Vlijmen pleitte voor billijke en rechtvaardige maatregelen waardoor de 'eeuwenlange verdraagzaamheid' tegenover de Chinezen eindelijk eens ten gunste van de Javaanse bevolking zou werken. Hij sloot zich aan bij de velen vóór hem die reeds hadden aangedrongen op beperking van de macht en de invloed der Chinezen. Die macht en invloed moesten gebreideld worden, teneinde het morele en materiële welzijn der Javaanse bevolking te bevorderen. Wilde, zo daagde Van Vlijmen de minister uit, de laatste het bij woorden laten of zou uit zijn daden blijken dat hij het welzijn van de Javaan wenste te behartigen.¹⁵⁴

Minister van Koloniën mr. W.K. baron van Dedem was daarna tot de conclusie gekomen dat de uitvoering van de bepalingen van de Artt. 105 en 73 RR¹⁵⁵ in de loop der jaren steeds vrijgevinger was geworden. Ondanks de 'goede zijde dier Vreemde Oosterlingen' waren de nadelen die men ondervond van de groeiende invloed van de Chinezen niet te ontkennen, meende Van Dedem. Dat lag naar zijn mening niet aan de verordeningen zelf, maar aan de 'minder oordeelkundige toepassing der voorschriften'. Hij vond het een 'eerste regeringsplicht' om grondig te onderzoeken welke de gevolgen waren van de bestaande gedragslijn tegenover Vreemde Oosterlingen en wel in de eerste plaats de gevolgen voor de inheemse bevolking. Naar dat laatste was nooit eerder een onderzoek verricht.¹⁵⁶ Toelating, vestiging en beweging van Chinezen werden opnieuw aandachtspunten.

153. Rush 1990:217.

154. Hand. TK der St.Gen. 1891-1892, zitting 13.11.1891:108, 116-7, 122-3; antwoord MvK 17.11.1891, Hand.: 127.

155. Art. 105 RR regelde de toelating in NI en Artt. 73 RR de vestiging van Vreemde Oosterlingen in wijken

156. MvK-GG 14.03.1892-51/564 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

3.7 **Toelating, vestiging en beweging tot 1892: de vrees voor een overstroming van vreemdelingen**

Rond 1885 werden toelating en vestiging in Indië en de vergunningen aan Vreemde Oosterlingen om buiten de wijken te wonen opnieuw onderwerp van overleg tussen Buitenzorg en Den Haag. Het ging er om of en hoe Java – zoals in Indische regeringskringen werd gezegd – beschermd kon worden tegen een ‘overstroming’ van zowel westerse als oosterse be-rooide vreemdelingen. Zonder middelen van bestaan zouden deze nieuw aangekomenen ten laste komen van de bevolking en rust en orde in gevaar brengen.

Hoewel in Indië het gevoel overheerste dat Java tussen 1887 en 1895 werd overspoeld met Chinese immigranten, en dat hieraan paal en perk moest worden gesteld, wezen volgens The Siauw Giap de cijfers dat niet uit. De Census van 1930 kwalificeerde de immigratie van Chinezen tussen 1890 en 1895 als een ‘afnemende’ en ‘lichte immigratie’. Het aantal Chinezen op Java en Madoera dat in 1880 296.931 bedroeg, daalde in 1885 tot 221.959 en werd pas in 1905 opnieuw bereikt met 295.193 personen. Als de enige acceptabele oorzaak van deze afnemende immigratie noemde The de economische depressie die de koloniale economie trof. Deze zou Chinezen ervan hebben weerhouden zich blijvend in Nederlands-Indië te vestigen. Tegenover het aantal immigranten stonden veel Chinezen die Java verlieten om elders in Zuidoost-Azië hun geluk te beproeven. Pas in het tweede decennium van de twintigste eeuw nam de immigratie der Chinezen weer toe.¹⁵⁷

Tussen 1887 en 1890 werd keer op keer een herziening van de toelatingsordonnantie voor westerse vreemdelingen bij St. 1872 no. 38 overwogen, maar ook werd daar keer op keer vanaf gezien. Een dergelijke wijziging zou gevolgd worden door de wijziging van de toelatingsordonnantie (St. 1872 no. 40) voor oosterse vreemdelingen. De adviezen van de Raad van Indië waren bij de besluitvorming van grote invloed. De Raad meende dat een dergelijke herziening niet noodzakelijk was en dat de oplossing gezocht moest worden in een stipte naleving en rationele toepassing van de toelatingsvoorschriften. Circulaires in 1887 en 1889¹⁵⁸ moesten de hoofden van gewestelijke bestuur doordringen van de noodzaak de gebrekkige uitvoering van de bepalingen op de toelating en de vestiging te verbeteren.

In de circulaire van 9 maart 1887 no. 99/c (Bijblad 4399) werden de hoofden van gewestelijk bestuur gewezen op de ‘noodzakelijkheid om door oordeelkundige toepassing der ter zake bestaande bepalingen te voorkomen’, dat aan personen die geen middelen van bestaan konden vinden of minder gewenste elementen in de Nederlands-Indische maatschappij bleken te zijn, een vergunning tot vestiging werd verleend. Zodra zij vergunning tot vestiging hadden gekregen zouden zij immers krachtens Art. 106 RR ingezetenen van Nederlands-Indië worden en dan zou hun uitzetting aan bepaalde vereisten worden gebonden. Het was zaak, daar kwam het in de circulaire op neer, op de nieuw aangekomenen ‘scherp politietoezicht’ te houden en hen indien er iets aan hun toelatingskaart mankeerde, uit Nederlands-Indië te verwijderen voordat aan hen een vergunning tot vestiging was verleend. Bestond er enige twijfel of de betrokkene een rustig ingezetene zou zijn, dan behoorde men niet verder te gaan dan met verlenging van de termijn waarvoor de toelatingskaart geldig was.

Uit de daarna volgende circulaire van 22 juli 1889 no. 1705 (Bijblad 4700) bleek dat het opvolgen van de aanwijzingen in Bijblad 4399 niet zonder succes was geweest, maar dat toch nog teveel

157. The Siauw Giap 1984:13-4.

158. Circulaire van 09.03.1887-99/c (Bijblad 4399); Circulaire 22.07.1889-1705 (Bijblad 4700).

personen zich in Nederlands-Indië ophielden zonder toelatingskaart of vergunning tot inwoning. Nogmaals werd aangedrongen op het tegengaan van vestiging van ongewenste personen en daarbij 'geen middelen onbenut te laten om op pas aangekomenen een scherp toezicht uit te oefenen'.

De vrees voor een 'overstroming van vreemdelingen', de opvattingen in 1888 van landvoogd en minister dat regelingen en meer waarborgen nodig waren voor de toelating en de verwachting dat de aanschrijvingen aan de hoofden van gewestelijk bestuur niet afdoende zouden zijn¹⁵⁹ ook vanwege een tekort aan 'politiemiddelen', stond in sterke tegenstelling tot de terughoudendheid om de bestaande bepalingen te herzien. Een herziening, was volgens de Raad van Indië niet nodig en 'in allen gevalle niet urgent'. Herziening van St. 1872 no. 38 zou namelijk een wijziging betekenen van het Koninklijk Besluit van 15 september 1871. Dat zou in Nederland moeten gebeuren en daar had Indië weinig trek in. Liever dan dat zou men, zoals het lid van de Raad van Indië Kroesen schreef, in het bestaande geen verandering willen brengen. Ook de nieuwe landvoogd, mr. C.H. Pijnacker Hordijk meende in 1890 dat in de huidige situatie met de aanschrijvingen aan het uitvoerend bestuur kon worden volstaan. In de Buitenbezittingen moest de vestiging van Europeanen immers eerder aangemoedigd worden dan beperkt, en er was geen noodzaak om de immigratie van Vreemde Oosterlingen te bemoeilijken. 'Op de kustplaatsen waar zij worden toegelaten, vormen zij meerendeels een rustig en nijver element der bevolking, terwijl tegen ongewenschten toevloed van Vreemde Oosterlingen in de binnenlanden voldoende kan worden gewaakt door het passenstelsel en de bepalingen op hunne vestiging in speciale wijken.'¹⁶⁰

Uiteindelijk werd in 1890 toch besloten tot intrekking van Art. 9 St. 1872 no. 38 (toelating voor westerse vreemdelingen) en Art. 7 St. 1872 no. 40 (toelating voor oosterse vreemdelingen). Het was een onbelangrijke wijziging, omdat het slechts de heffing betrof van een uniform zegelrecht (f. 1,50) op toelatingskaarten en vergunningen tot vestiging of inwoning. Met de intrekking van deze artikelen werden deze verordeningen in overeenstemming gebracht met de zegelordonnantie van 1885 (St. 1885 no. 131). In zijn advies aan de Koning constateerde de Raad van State dat het geen belangrijke wijziging van het K.B. van 15 september 1871 betrof in vergelijking tot de zeer belangrijke adviezen van diverse hoofden van gewestelijk bestuur, die hadden aangedrongen op krachtige maatregelen om de grote toevloed van Chinezen in Nederlands-Indië tegen te gaan. Op die adviezen werd noch door de gouverneur-generaal noch door de minister ingegaan, aldus de Raad van State.¹⁶¹

Ook het groeiend aantal Chinezen in de binnenlanden van Java was reden tot ongerustheid. In 1891 bleek uit het onderzoek naar de gouvernementsskoffiecultuur dat het aantal Chinezen in de binnenlanden gestaag was toegenomen. Voor de Chinezen werden niet alleen nieuwe wijken opgericht, maar ook hun aantal buiten de wijken nam toe. Voor de pacht waren namelijk steeds meer Chinezen nodig. Zij genoten voor dit doel een grote bewegingsvrijheid. Waren zij niet meer in dienst van de pachter, dan bleven zij vaak onopgemerkt in de binnenlanden gevestigd. Daar 'schoten zij wortel' en konden daar later moeilijk

159. MvK-GG 17.05.1888-18/815 in V.17.05.1888-18/inv.4155.

160. GG-MvK 19.08.1890-1636/16, in exh.9/22-1890-65/inv.4408, zie ook de stukken in V.17.05.1888-18/inv.4155, V.03.10-1889-29/inv.4301.

161. RvS-Koning 24.06.1890-10 in V.30.06.1890-10/inv.4382; zie ook de stukken in V.28.05.1890-17/inv.4372 en V.10.07.1890-19/inv.4385; zie ook Korte historische nota A.1 06.01.1892 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

uit verwijderd worden.¹⁶² De minister meende dat de terzake ingewonnen adviezen de conclusie rechtvaardigden dat diefstal van de aan het gouvernementssmonopolie onderworpen koffie de demoralisatie van de Inlandse bevolking bevorderde. In het belang van de koffiecultuur werd het volgende geadviseerd: wering van de Chinezen uit de binnenlanden door strenger toezicht op hun toelating, zwaardere voorwaarden voor vestiging, strengere straffen bij overtreding, strengere toepassing van de wijkendwang en het zoveel mogelijk beperken van hun bewegingsvrijheid.

Voorgesteld werden onder andere de volgende verzwaringen van de eisen:

- Toelating en vestiging: Eisen van twee borgens gedurende vijf jaar en een borgstelling van f. 300;
- Vestiging in de binnenlanden: Alleen voor de betrokkene persoonlijk en niet voor het huisgezin. Dat vestigingsrecht kon niet op anderen overgaan;
- Reizen: 1. Alleen toestaan van kamp tot kamp langs de grote weg; 2. Bijblad 2060 intrekken, zodat Chinezen niet meer zonder pas binnen de afdeling waar zij woonden konden reizen; 3. Zonder opgaaf van redenen de passen voor de koffiedistributie weigeren; 4. Strengere straffen voor het reizen zonder pas, of voor het voeren van een valse pas of een pas van een ander.

Teneinde de Chinezen uit de binnenlanden te weren zouden de pachten zoveel mogelijk moeten worden afgeschaft en door andere middelen moeten worden vervangen. Voor de pacht moesten immers telkens nieuwe Chinezen tot de binnenlanden worden toegelaten. De strengste maatregelen zouden niet helpen zolang het pachtstelsel gehandhaafd bleef en zolang het gouvernementstransport door Chinezen werd verricht, aldus de minister.¹⁶³ Met het koffiemonopolie aan de ene kant en de pacht en de gouvernementstransporten aan de andere kant waren echter gouvernementssbelangen rechtstreeks in het geding. Minder Chinezen in het binnenland achtte men dan wel in het belang van de eerste, het koffiemonopolie, maar het was tegelijkertijd in strijd met de belangen van de laatsten, de pacht en de transporten.

Tegelijkertijd werd door minister Van Dedem de vraag aan de orde gesteld, welke gevolgen de aanwezigheid van de Chinezen had voor de inheemse bevolking. Ook de afgelopen jaren hadden ambtenaren van het Binnenlands Bestuur meermalen de overtuiging uitgesproken dat de toelating van de Chinezen in de binnenlanden voor de inheemse bevolking nadelig was. Het was de minister overigens ook opgevallen dat bij de behandeling van verzoeken van Chinezen om titels van eigendom of recht van opstal of erfpacht te verkrijgen, bezwaren naar voren werden gebracht die niets te maken hadden met de persoon of de betrouwbaarheid van de aanvrager. Die bezwaren betroffen 'de gebreken en ondeugden die naar het oordeel der adviseurs aan de landaard waartoe de aanvrager behoort, eigen zijn'. In het algemeen werd aan Chinezen hebzucht toegeschreven die tot knevelarij van de inheemse bevolking en tot bedrieglijke handelingen tegenover deze en tegenover het gouvernement zou leiden. In het midden latend of deze beweringen op waarheid berustten, deden zij, naar de mening van de minister, niet ter zake, nu de wetgever omtrent de toelating ook van oosterse vreemdelingen tot het landbezit reeds in beginsel had beslist. Echter, op de

162. MvK mr. W.K. baron van Dedem-GG mr. C.H. Pijnacker Hordijk 14.03.1892-51/564, waarin hij refereert aan een brief vd GG van 16.02.1891-2341/14 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

163. MvK-GG 14.03.1892-51/564, vel 3 en 4 in V.14.03.1892-51/nv.4556.

vraag welke de invloed van de Chinezen was op de inheemse bevolking diende een antwoord te komen.¹⁶⁴

Van Dedem achtte het dan ook een eerste regeringsplicht om grondig te onderzoeken welke de gevolgen waren van de gedragslijn die tegenover de Vreemde Oosterlingen in acht werd genomen, en wel in de eerste plaats welke de gevolgen waren voor de inheemse bevolking. Niet eerder was naar dat laatste een onderzoek verricht. Uit het onderzoek moest blijken welke verandering in die gedragslijn wenselijk was en ‘hoofdzakelijk door onze plichten jegens de inheemse bevolking wordt gevorderd’. Het onderzoek, schreef de minister, zou grondig moeten zijn, de uitkomsten boven alle twijfel verheven en het daarover uitgebrachte rapport vatbaar voor publicatie en beslissend. Aan de wijze waarop het onderzoek zou plaatsvinden, hechtte hij veel belang. Hij voorzag dat de te nemen maatregelen, hoezeer ook rekening houdende met de bestaande toestand, ingrijpend zouden zijn en veel aandacht zouden trekken.¹⁶⁵ Deze vragen, die alle verband hielden met de belangen in casu de slechte economische toestand van de inheemse bevolking, zouden leiden tot een nader onderzoek. Het ‘onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera’ werd eerst aan W.P. Groeneveldt opgedragen en vervolgens door F. Fokkens voltooid. De uitkomsten en aanbevelingen van dat rapport zouden de aanzet vormen voor de herziening van de bepalingen op de toelating en het passen- en wijkensstelsel.

3.8 Het onderzoek Groeneveldt – Fokkens.

Hoewel het in 1894 verschenen rapport over het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera de naam van de controleur Binnenlands Bestuur, F. Fokkens, droeg, werd de opdracht in 1892¹⁶⁶ eerst verstrekt aan het lid van de Raad van Indië W.P. Groeneveldt,¹⁶⁷ een kenner van de Chinese samenleving in Nederlands-Indië. Een jaar later gaf hij zijn opdracht terug vanwege zijn benoeming tot vice-president van dat adviescollege. Op het ogenblik van overdracht waren van het onderzoek al veel gegevens binnen zodat het onderzoek in feite zijn signatuur droeg. De hoofdtaak van Fokkens was om deze gegevens te ordenen en het werk van Groeneveldt af te maken.

164. MvK-GG 14.03.1892-51/564, vel 4 en 5 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

165. MvK-GG 14.03.1892-51/564 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

166. G.B. van 09.08.1892-11.

167. W.P. Groeneveldt (1841-1915) werd na zijn opleiding in Leiden in de Chinese en Japanse taal, in 1861 ter beschikking gesteld van de GG van NI om zich verder te bekwamen voor tolk in deze talen. Na voltooiing van zijn studie in de Chinese talen in China, begon in 1864 zijn Indische carrière: 1864-1872 tolk in Pontianak en Padang, 1872-1874 secretaris-tolk bij de Nederlandse consul-generaal te Peking, 1874-1877 tolk voor de Chinese taal te Batavia, 1877 benoemd tot referendaris bij het Departement van Onderwijs, Eredienst en Nijverheid, 1881 secretaris en in 1887 directeur van dat departement, juli 1880 lid van de RvNI, in welke functie hij naar Frans Indo-China werd gezonden voor een onderzoek naar de inrichting en de werking van het daar bestaande stelsel van de opiumregie. In augustus 1892 werd hij belast met het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera, dat geleid heeft tot het Rapport Fokkens. In mei 1893 werd hij benoemd tot vice-president van de RvNI, hetgeen voor hem aanleiding was dat lopende onderzoek in augustus 1893 aan Fokkens over te dragen. Op 5 juli 1895 werd hij op zijn verzoek eervol uit 's lands dienst ontslagen; *ENI* 1917, I:819-20. Groeneveldt gold als een autoriteit voor wat betreft zijn kennis over de Chinezen in NI. Hij werd na zijn terugkeer in Nederland door de minister van Koloniën gevraagd om van advies te dienen bij de herziening van het passen- en wijkensstelsel.

Centraal in dat door de minister opgedragen onderzoek zouden de vragen staan betreffende de toelating en vestiging van Chinezen in de binnenlanden, ook als erf-pachters en als huurders van gronden van Inlanders. Het onderzoek moest antwoord geven op de vraag of het wenselijk was verandering te brengen in de wijze waarop de bestaande bepalingen op toelating, reizen en wonen werden toegepast. Van Dedem hield er rekening mee dat er op grond van dat onderzoek ingrijpende maatregelen nodig zouden zijn die veel aandacht zouden trekken. Het onderzoek, vond hij, moest om die reden ‘grondig’ zijn, de ‘uitkomsten boven alle twijfel verheven’ en het daarover uitgebrachte rapport ‘vatbaar voor publicatie en beslissend’.¹⁶⁸

De opdracht voor het onderzoek luidde: ‘Het instellen van een onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera naar de gevolgen – en wel op de eerste plaats voor de Inlandse bevolking – van de gedragslijn welke tegenover hen wordt gevolgd met betrekking tot onder meer hun toelating, hun vestiging in de binnenlanden, hun toelating als erf-pachters, eigenaars van particuliere landerijen en huurders van gronden van Inlanders, zomede naar de vragen of verandering van die gedragslijn in het algemeen belang en bepaaldelijk in dat van de Inlandse bevolking nodig dan wel wenselijk is en zo ja, welke maatregelen daartoe moeten genomen worden’.¹⁶⁹

De lijn en de opzet van het onderzoek had Groeneveldt vanaf het begin duidelijk vastgelegd: het onderzoek moest feitelijk en objectief zijn. Om aan zo objectief mogelijke gegevens te komen drukte hij de hoofden van gewestelijk bestuur op het hart dat hun rapporten moesten steunen op feitelijke gegevens, onbevooroordeeld en zorgvuldig verzameld. Hij stelde geen prijs op algemeenheden en algemene indrukken. Het was hem bekend dat de opinie onder de meeste Europeanen over de invloed van de Vreemde Oosterlingen op de Inlandse huishouding ongunstig was, schreef hij. En het was hem bij onderzoek van deze uitingen van die heersende opinie ook gebleken, dat zij vaak op onvoldoende kennis van de feiten berustten en ‘voor een groot deel op onjuiste generalisatiën, uit eenzijdigheid en partijdigheid kunnen worden verklaard, terwijl zelfs afgunst en rassenhaat zich hierbij niet zelden op bedenkelijke wijze openbaren’.¹⁷⁰

Het rapport Fokkens kan, gezien de opzet van Groeneveldt, beschouwd worden als een redelijk betrouwbare bron van tamelijk objectieve gegevens over de feitelijke economische activiteiten der Chinezen en hun positie in de koloniale economie. Hoewel het publiek, ook in de pers,¹⁷¹ aandrang op publicatie, zoals ook oorspronkelijk in de bedoeling had gelegen van de vroegere minister van Koloniën Van Dedem, werd daar in 1896, in overleg met de landvoogd jhr. C.H.A. van der Wijck van afgezien.¹⁷² Voor hen die op de hoogte waren van de bestaande toestanden in Indië zou het rapport wel weinig nieuws bevatten, verwachtte

168. MvK mr. W.K. baron van Dedem-GG mr. C.H. Pijnacker Hordijk 14.03.1892-51 in V.14.03.1892-51/inv.4556.

169. G.B. van 09.08.1892-11.

170. ‘Nota omtrent het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera, bij het besluit van 9 augustus 1892 no.11 opgedragen aan het Lid van den Raad van Nederlandsch-Indië, W.P. Groeneveldt’, door W.P. Groeneveldt, p.7 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

171. O.a. NRC 09.02.1896, 1ste blad C in V.17.04.1896-27/inv.5037.

172. MvK-GG 17.04.1896-27 in V.17.04.1896-27/inv.5037 en GG-MvK 22.07.1896-1092/2 in exh.7/22-1896-108/inv.5066. Vooral Van der Wijck was tegen publicatie omdat hij meer ‘kwade dan goede gevolgen’ ervan verwachtte.

men in regeringskringen. Alles wat in het rapport stond was bekend, alleen bleek er ook uit dat het niet alleen de Chinezen waren die de Inlandse bevolking uitzogen en misbruikten, maar dat ook Europeanen, Madoerezen en soms de Javanen zelf zich daaraan schuldig maakten, en deze drie laatste categorieën soms wel in ergere mate dan de Chinezen. Beiden leken te vrezen dat het laatste in Nederland tot ongewenste reacties zou leiden.

Acht jaar later, in 1904, schreef de adviseur voor Inlandse Zaken C. Snouck Hurgronje ook dat Arabieren en Chinezen klaagden dat Europeanen krachtens afstamming en wet zeer boven hen werden begunstigd 'zonder dat daarvoor enig ernstig motief kan worden aangevoerd, daar de mensen van zeer uiteenlopende herkomst en kleur, die onder bedoelde groep gerangschikt worden zich bij de exploitatie van de Inlander aan al dezelfde ondeugden schuldig maken (woekerrente, intimidatie, bedrog enzovoorts), die men wel aan Chinezen en Arabieren ten laste legt. Vooral sedert de grote toename van Europeanen die der Inlandse bevolking tot last en plaag zijn'.¹⁷³

Sommige passages dienden geheel te worden omgewerkt, ging de landvoogd verder, want het zou maar leiden tot 'verkeerde gevolgtrekkingen bij personen die niet in staat zijn ze aan de bestaande toestanden te toetsen'. Bovendien waren zowel landvoogd als minister het erover eens dat niet alles voor publicatie geschikt was en zeker niet de door Fokkens geformuleerde voorstellen, zolang niet vaststond of en zo ja, welk gevolg aan die voorstellen zou worden gegeven. Ook binnen het ministerie van Koloniën vroeg men zich af of publicatie van het rapport vanwege de manier waarop de Vreemde Oosterlingen en anderen de Inlander exploiteerden niet een 'storm van verontwaardiging' zou 'wekken waarbij de Max Havelaar-storm een klein kind was'.¹⁷⁴ Uiteindelijk verklaarde minister van Koloniën mr. J. H. Bergsma zich in 1897 tegenover de Kamer bereid het rapport ter griffie 'uitsluitend voor de leden' ter lezing te leggen.¹⁷⁵

Door het rapport Fokkens niet te publiceren kon het ook niet in de Tweede Kamer worden behandeld. Het beeld dat men van de Chinezen had als uitzuigers en misbruikers van de Inlandse bevolking kon niet worden bijgesteld en genuanceerd. Toen Fokkens het niet gepubliceerde rapport in februari 1897 toch gebruikte voor een voordracht voor het Indisch Genootschap,¹⁷⁶ waarbij de Chinezen opnieuw en ongenueanceerd in een kwaad daglicht werden geplaatst, reageerde Groeneveldt met een hoofdartikel in de NRC.¹⁷⁷ Met de toestemming van de minister van Koloniën om het rapport voor de voordracht te gebruiken sprak Fokkens met een grote mate van gezag, schreef Groeneveldt, en het publiek zou aannemen dat de door hem meegedeelde feiten op goede gronden berustten. Het onderzoek was echter alleen bedoeld om feiten te verzamelen voor praktische conclusies, en zeker niet 'om algemene en negatieve beschouwingen uit te lokken'. De autoriteit van het rapport kon niet dienen voor het doen van ongunstige uitspraken over de Chinezen in het algemeen. 'Aan de donkere voorstellingen omtrent de Chineezzen in den Archipel' aldus Groeneveldt, dreigde met de in druk verschenen lezing van Fokkens, 'een krachtige en zelfs officieele sanctie' te

173. Adviseur Inlandse Zaken Snouck Hurgronje-GG 28.07.1904-80 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

174. MvK-GG 17.04.1896-27/989 in V.17.04.1896-27/inv.5037. GG-MvK 22.07.1896-1902/2 in exh.7/22-1896-108/inv.5506, zie de opmerkingen IV-de afd I 22.10.1895 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

175. MvK-voorzitter TK 13.02.1897-8 in V.13.02.1897-8/inv.5132.

176. Fokkens 1897:1-36.

177. Een ondertekend hoofdartikel in de NRC was 'grote uitzondering', aldus de *IG* 1897, I:521-4. De *IG* typeerde de lezing van Fokkens als 'de kruistocht tegen de Chinezen'..... 'zoals die in de laatste tijd in Nederlandse en Indische bladen werd gepredikt'.

zijn gegeven. In zijn stuk ontkende Groeneveldt niet dat er problemen waren met de Chinezen en dat zij in verschillende opzichten ‘op bedenkelijke paden geraakt zijn’. Er was een ‘Chineez-en-quaestie’ op Java, maar ‘het is onze plicht die quaestie zuiver te stellen en de schuld niet te zoeken waar zij niet liggen kan’.¹⁷⁸

3.9 **De conclusies van het rapport Fokkens**¹⁷⁹

Bij zijn conclusies had Fokkens rekening te houden met hetgeen Groeneveldt voor ogen had gestaan, een onderzoek naar de feiten. Hij kon daar niet teveel van afwijken, al was hij, gezien zijn voordracht enige jaren later, een andere mening toegedaan.

De voorzieningen die Fokkens voorstelde beoogden om aan de Vreemde Oosterlingen hun grote invloed en macht tegenover de Inlander te ontnemen, en tegelijkertijd de Inlander sterker te maken, zodat deze geen bescherming meer nodig zou hebben wanneer de Chinees te zijner tijd volledige vrijheid van beweging zou krijgen. Daarbij mocht echter niet vergeten worden dat de Vreemde Oosterlingen ook ingezetenen van Nederlands-Indië waren en als zodanig recht hadden op een billijke behandeling. Nodeloze belemmeringen mochten hen niet in de weg worden gelegd en aan de maatregelen mocht geen kwellend of haatdragend karakter worden gegeven.¹⁸⁰

Van de door Fokkens gedane algemene aanbevelingen noemen wij als belangrijkste: het aan de inheemse bevolking gelegenheid geven tot sparen en het verkrijgen van goedkoop crediet, het afschaffen van de pachten en de toelating van Vreemde Oosterlingen als landbouwondernemers, houtcontractanten en aannemers voor het vervoer van gouvernementsgoederen en reizigers.¹⁸¹ Met betrekking tot de toelating, de vestiging en het wijken- en passenstelsel stelde Fokkens het volgende voor:

- meer en strenger toezicht op de toelating en vestiging van nieuw aangekomenen;
- een strengere toepassing van het wijken- en passenstelsel.

Toelating zou alleen mogelijk zijn in de drie belangrijkste havenplaatsen, waar nieuw op te richten bureaus voor oosterse vreemdelingen de toelating moesten regelen en registreren. Aan het wonen in wijken moest zo streng mogelijk de hand worden gehouden. Eenieder die krachtens verkregen rechten buiten de wijken woonde, moest vanaf 1 januari 1896 over een vergunning beschikken. De hoofden van gewestelijk bestuur behielden hun bevoegdheid om vergunning te verlenen om buiten de wijken te wonen. Het doel van dergelijke vergunningen moest worden uitgebreid met ‘in het belang van aannemingen van leverantiën en transporten’. Het passenstelsel diende zoveel mogelijk te worden ontdaan van de kwellingen en onbillijkheden (bedoeld werd het stellen van onwettige eisen), maar in het algemeen strenger worden toegepast, zonder de regeringsbelangen te schaden. Vreemde Oosterlingen zouden zich buiten de plaatsen waar zij gevestigd waren (dat wil zeggen buiten de bewoonde kom der gemeente waar hun wijk of vestiging gelegen was) niet mogen bewegen

178. W.P. Groeneveldt, ‘De Chineez-en-quaestie in Nederlandsch-Indië’, *NRC* 13.03.1897 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

179. Het Rapport Fokkens dd 08.09.1894 besloeg ongeveer 1000 pagina’s in V.17.04.1896-27/inv.5037.

180. Rapport Fokkens II:575-7.

181. Rapport Fokkens II:577-8.

zonder voorzien te zijn van een reiskaart of reispas. Dit betekende een voorstel tot intrekking van Bijblad 2060.¹⁸²

Wat de toekomst betrof voorzag Fokkens dat binnen niet al te lange tijd het Indische gouvernement gedwongen zou zijn de Chinezen gelijk te stellen met de meest begunstigde naties. Aan hen zou dan dezelfde vrije toelating, vestiging en beweging moeten worden toegekend als aan Europeanen en de met hen gelijkgestelden.

Het rapport Fokkens werd het sluitstuk van een aantal ontwikkelingen die zich in de voorgaande jaren had ingezet. De Ethische koers, de pacht met zijn uitwassen, het gevaar voor de koffiecultuur, in een of andere vorm maakte 'de bescherming van de inheemse bevolking', en daarmee ook het contact van die bevolking met Chinezen, daar deel van uit. Voor Chinezen begon met het rapport Fokkens een periode waarin de touwtjes van het passen- en wijkenstelsel strakker werden aangetrokken.

4. HERZIENING (1894-1910)

4.1 Prioriteiten in 1896

In 1896 hadden de Indische autoriteiten de omvangrijke rapporten van Fokkens en zijn concept ordonnaties op de toelating, vestiging en beweging van Vreemde Oosterlingen gelezen en daarover adviezen uitgebracht.¹⁸³ Het advies van de directeur van Justitie mr. J.C. Mulock Houwer¹⁸⁴ zou een groot struikelblok vormen voor de voortgang en het proces van herziening voor 10 jaar min of meer lam leggen. De spoed waarop in de vorige jaren steeds was aangedrongen, de voortvarendheid waarmee de rapporten Fokkens tot stand waren gekomen, het was voor niets geweest.

Directeur van Justitie J.C. Mulock Houwer (dezelfde die reeds eerder in hetzelfde jaar – 1896 – in zijn advies over de individuele gelijkstelling daartegen een effectieve blokkade had opgeworpen door het Chinese huwelijk na gelijkstelling als ongeldig en de binnen dat huwelijk vóór de gelijkstelling geboren kinderen als onwettige kinderen te verklaren)¹⁸⁵ betoogde dat noch Art. 73 RR, noch enig ander artikel van het Regeringsreglement het recht gaf om aan Vreemde Oosterlingen het wonen op plaatsen, waar geen wijken voor hun landaard gevestigd waren te verbieden, hetgeen Fokkens' concept ordonnantie beoogde. Met dit standpunt ging hij lijnrecht in tegen de gevestigde mening van verplichte vestiging van Vreemde Oosterlingen in wijken.

Bij Art. 73 RR en het daaruit voortgevloeide St. 1866 no. 57 was men altijd uitgegaan van de verplichting van het wonen in wijken, waarvan in nader genoemde gevallen kon worden afgeweken. Ook de concept ordonnantie Fokkens ging hiervan uit en verplichtte in Art. 2 de Vreemde Oosterlingen zich in de voor hun landaard bestemde wijken te vestigen.¹⁸⁶

182. Rapport Fokkens II:579-666.

183. Zie de adviezen DJ, Dir. B.B., Dir. Financiën, Dir. Openbare Werken, Ambt.Chin.Zaken, RvNI in V.29.09.1900-34/inv.5524.

184. DJ Mulock Houwer-GG Van der Wijck 21.07.1896-4276 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

185. Zie Hoofdstuk IV over de individuele gelijkstelling.

186. Concept ordonnantie op het vereniging in wijken, Rapport Fokkens II:707.

De redenering van Mulock Houwer was deze: Art. 73 RR gaf duidelijk aan dat vestiging in Nederlands-Indië voorafging aan de vereniging in wijken. Hieruit volgde, schreef hij, dat de gangbare en de tot op dat moment gehuldigde opvatting, dat een Chinees die vergunning tot vestiging had gekregen zich alleen zou mogen vestigen in plaatsen waar reeds wijken waren aangewezen, onjuist was. Zij die vergunning tot vestiging hadden gekregen, en aldus ingezetenen waren geworden (Artt. 45-47, 105 en 106 RR), mochten zich overal vestigen. Was hun aantal op een bepaalde plaats dusdanig groot (geworden) dat het uit het oogpunt van politietoezicht of anderszins wenselijk was geworden hen te verenigen, dan kon er een wijk voor hen worden opgericht en een hoofd aangesteld. In dat geval kon bepaald worden dat zij op die plaats waar die wijk was opgericht niet buiten die wijk konden wonen.¹⁸⁷ Het wonen in wijken was in deze opvatting niet verplicht, het wonen buiten de wijken was niet verboden.

Het standpunt van Mulock Houwer dat erop neerkwam dat de Indische regering sinds 1854 in strijd met het regeringsreglement, en aldus onrechtmatig had gehandeld, spleet de Raad van Indië, waar de stemmen met twee tegen twee staakten.¹⁸⁸

Mulock Houwer was er aldus in geslaagd, evenals bij de individuele gelijkstelling, met zijn interpretatie respectievelijk van Art. 73 RR en van de wettigheid van het Chinese huwelijk, het wetgevingsproces te vertragen. Het leek hem er, ook hier, niet zozeer om te gaan of zijn interpretaties juridisch sluitend waren, niet in strijd met rechtsbeginselen en inhoudelijk verdedigbaar ondanks dat zij tegen de bestaande opvattingen ingingen. Met een Raad van Indië die zich neutraal opstelde, of deels zijn inzichten ondersteunde, kwam hij al een heel eind.¹⁸⁹ Een andere uitleg van Art. 73 RR moest komen van het opperbestuur en dat kostte tijd.

De landvoogd koos er voor de adviezen van de directeur van Justitie en van de Raad van Indië voor kennisgeving aan te nemen. In 1898 besloot Van der Wijck de herziening van de toelating en vestiging niet in haar geheel, maar slechts partieel aan te vatten¹⁹⁰ en zo mogelijk af te doen. Hij gaf prioriteit aan de herziening – een strenger beleid – van 1. de bepalingen op de toelating en vestiging van Vreemde Oosterlingen; 2. de oprichting van bureaus voor Vreemde Oosterlingen op Java's drie hoofdplaatsen, met een ambtenaar voor Chinese Zaken aan het hoofd. Deze ambtenaar zou belast worden met het uitreiken van toelatingskaarten aan nieuw aangekomen Vreemde Oosterlingen en met het verstrekken van reispassen aan Vreemde Oosterlingen, die Nederlands-Indië verlieten; en 3. de samenwoning in

187. DJ-GG 21.06.1896-4276:35-6 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

188. RvNI-GG 25.06.1897-11 in V.29.09.1900-34/inv.5524. Tegen de interpretatie van DJ Mulock Houwer waren de vice-president Gallois en het raadslid Hora Siccama, vóór waren de raadsleden Scherer en Kroesen. Scherer (zie het hoofdstuk Individuele gelijkstelling onder...), was de eerste die in 1895 met het voorstel kwam verzwarende eisen te stellen voor de individuele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen.

189. De door Mulock Houwer voorgestelde verzwaren eisen bij individuele gelijkstelling (o.a. de wettigheid van een Chinees huwelijk), werden door de Raad van Indië onbesproken gelaten. De Raad beperkte zich tot de bespreking van het criterium van geschiktheid voor de Europese maatschappij.

190. Van der Wijck week hiermee af van het advies van Groeneveldt, die bezwaren had tegen een partiële herziening. Het onderwerp van het onderzoek vormde een wijdvertakt geheel met veel aspecten, dat moeilijk in onderdelen behandeld kon worden, meende Groeneveldt, zie Groeneveldt-GG 25.07.1893 en nota A.1 van 17.09.1900 in V.29.09.1900-34/inv.5524; Rapport Fokkens, I:62-3 in V.17.04.1896-27/inv.5037.

wijken krachtens Art. 73 RR.¹⁹¹ Een herziening van het passenstelsel behoorde niet tot de prioriteiten van de landvoogd.

Ter Algemene Secretarie zette men zich tot het vervaardigen van een concept ordonnantie ter vervanging van de wijkenordonnantie bij St. 1866 no. 57. Daarbij werd de staande opvatting gevolgd en uitgegaan van de geoorloofdheid om in het algemeen aan Vreemde Oosterlingen te verbieden om buiten de wijken te wonen. De Raad van Indië was, niet onbegrijpelijk nu Mulock Houwer daar inmiddels zitting had genomen, thans in meerderheid, tegen. Ingezetenen van Nederlands-Indië, aldus de Raad, hadden een door niets, ook niet door Art. 73 RR te beperken recht om zich te vestigen op plaatsen waar zij dat wilden en dus ook om zich te bewegen waar en waarheen zij verkozen. De grondslag van de concept ordonnantie en van het daaraan voorafgaande St. 1866 no. 57 werd aldus vanwege de strijd met het RR, onrechtmatig geacht. Verplichte samenwoning in wijken was ‘uiteraard geheel onverenigbaar’ met het standpunt van de Raad. De laatste kon, vanwege zijn standpunt, geen medewerking verlenen aan de totstandkoming van de ontwerp ordonnantie. Wilde men in de nieuwe voorschriften aan die verplichte samenwoning vasthouden, dan zou daar een herziening van Art. 73 RR (in Nederland) aan moeten voorafgaan om die beperkende bepalingen een wettelijke grondslag te geven.¹⁹² Op een dergelijk langdurige procedure zat men in Indië niet te wachten.

De nieuwe landvoogd, W. Rooseboom (1899-1904), die zeer twijfelde aan de juistheid van de opvatting van de Raad van Indië, en die geen oplossing verwachtte van nader overleg met het college, wendde zich voor een uitspraak van de Kroon tot de minister van Koloniën J.T. Cremer. Art. 73 RR had geen redelijke zin, schreef de minister daarop aan de Koningin, tenzij men aannam dat het de bevoegdheid inhield om, zowel voor plaatsen waar wèl als voor plaatsen waar gèèn wijken voor Vreemde Oosterlingen van een bepaalde landaard waren aangewezen, hun het wonen buiten die wijken te verbieden. Met een dergelijke koninklijke uitspraak zou de gouverneur-generaal in staat zijn, zelfs zonder overeenstemming met de Raad van Indië, de krachtens koninklijke machtiging vastgestelde ordonnantie van St. 1866 no. 57, buiten werking te stellen.¹⁹³

De Kroon schaarde zich achter de minister en gaf de Raad van Indië ongelijk. Zij sloot diens interpretatie uit ‘als zou het verenigen in wijken alleen doelen op het samenbrengen van Vreemde Oosterlingen, die op enige plaats willen wonen, binnen één of meer wijken van die plaats bij wijze van politieemaatregel’. Tevens verleende zij koninklijke machtiging om bij de vaststelling van een nieuwe ordonnantie op het verenigen van Vreemde Oosterlingen in wijken voor Java en Madoera, voor die gewesten en te zijner tijd voor de gewesten

191. GG Van der Wijck-MvK Cremer 26.09.1898-2081/1 in V.29.09.1900-34/inv.5524; Van der Wijck gaf als reden dat het hem niet wenselijk en ook niet doenlijk toescheen om alle onderwerpen tegelijk te behandelen, bovendien was de beschikbare personeelscapaciteit niet opgewassen tegen de zeer grote omvang van de stof.

192. Secretariënnota en de ter secretarie ontworpen concept ordonnantie betreffende de vereniging in wijken van november 1898 en het advies RvNI 20.04.1900-14 in V.29.09.1900-34/inv.5534. De RvNI verklaarde zich vier (De Meester, Kroesen, Mulock Houwer en Michiels) tegen één (het raadslid Hora Sicca) tegen de concept ordonnantie. Het niet te beperken recht van ingezetenen op vrijheid van wonen en reizen grondde de Raad op de Artt. 45-47 en de Artt. 105 en 106 RR.

193. GG W. Rooseboom-MvK J.T. Cremer 26.07.1900-1386/20 en MvK-Koningin 29.09.1900-34 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

buiten Java en Madoera, de ordonnantie van 6 juni 1866 (St. 1866 no. 57), zoals sindsdien gewijzigd, buiten werking te stellen.¹⁹⁴

Daarmee was de kous echter nog niet af. Het struikelblok voor de totstandkoming van de nieuwe ordonnantie was hiermee formeel weggenomen: de wijkenordonnantie bij St. 1866 no. 57 kon thans zonder medewerking van de Raad van Indië worden ingetrokken. Anders lag het met de uitvaardiging van de nieuwe ordonnantie. De Raad van Indië, waarin Mulock Houwer nog zitting had, gaf, met de beslissing van de Kroon in kennis gesteld, pas twee en een half jaar daarna (in 1903) te kennen,¹⁹⁵ dat hij, aangezien hij de beslissing onjuist bleef achten, zijn medewerking tot de uitvaardiging van de nieuwe ordonnantie moest blijven weigeren. Niettemin ging de Raad er bij die gelegenheid tegelijkertijd toe over om, zoals hij schreef ‘zich voor een ogenblik plaatsend op het in de Koninklijke beslissing ingenomen standpunt’, advies uit te brengen over de concept wijkenordonnantie, en in overweging te geven om bij de samenstelling daarvan (waaraan hij zei niet mee te willen werken!) rekening te houden met zijn opmerkingen terzake.¹⁹⁶ De ‘princiële’ houding van de Raad ten aanzien van de interpretatie van Art. 73 RR, belette hem dus niet tegelijkertijd een concept ordonnantie die van de door hem afgewezen grondslagen uitging, in extenso te behandelen en van commentaar te voorzien. Het advies van de Raad bevatte een nieuwe concept ordonnantie, die merkwaardigerwijze de door hem afgewezen grondslagen van St. 1866 no. 57 op geen enkele wijze aantastte.

In 1904, een jaar later, bekeerde de Raad zich – en thans officieel – tot het regeringsstandpunt. Hij verleende zijn medewerking aan een wijziging van St. 1891 no. 214 betreffende het reizen en het verblijf van Vreemde Oosterlingen in de Vorstenlanden, een wijziging welke hij ook vanaf 1901 had tegengehouden. De Raad schreef dat hij ‘in zijn tegenwoordige samenstelling’ (Mulock Houwer maakte in dat jaar geen deel meer uit van de Raad van Indië) het gevoelen niet deelde van de meerderheid der Raad in zijn vroegere samenstelling en niet meer van mening was dat de verordening bij St. 1891 no. 214 in strijd was met het regeringsreglement. Het loslaten van dit principiële bezwaar door de Raad betekende dat daarmee het obstakel voor de vaststelling en afkondiging van de nieuwe wijken-ordonnantie uit de weg was geruimd.¹⁹⁷ De concept ordonnantie, waarin het wijkenstelsel ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen zonder principiële afwijking van betekenis zou worden gehandhaafd, lag in 1904 als het ware klaar voor invoering, maar daar kwam het – voorlopig althans – niet meer van. Het wijkenstelsel werd nog steeds beheerst door St. 1866 no. 57.

4.2 Toelating

Werd het concept voor de wijkenordonnantie ter Algemene Secretarie vervaardigd, voor de concept ordonnantie betreffende de toelating in Nederlands-Indië van Vreemde Oosterlin-

194. MvK-GG 11.12.1900-50/3144 in V.11.12.1900-50/inv.5545.

195. De reden dat het advies van de RvNI zo lang op zich liet wachten, was dat het raadslid Mulock Houwer, in wiens handen de behandeling van de zaak was gesteld, naar zijn zeggen te veel spoedeisende zaken onder handen had; zie Mulock Houwer-GG 16.08.1902-La.O en GG-MvK 23.03.1903-653/8 in exh.4/22-1903-99/inv.173.

196. RvNI-GG 03.07.1903-16 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

197. RvNI-GG 21.10.1904-11 in exh.1/5-1905 no.3/inv.287. Met de wijziging van St. 1891 no. 214 bij St. 1904 no. 458, werden de bepalingen rond reis en verblijf in de Vorstenlanden niet beperkt tot de Chinezen, maar uitgebreid tot alle Vreemde Oosterlingen.

gen, tekende het departement van Justitie in 1901.¹⁹⁸ Het was een verbeterde versie van het concept Fokkens (dat ten doel had om de toelating zoals die toen werd uitgevoerd beter te regelen)¹⁹⁹ en zou de basis vormen van de latere toelatingsregeling bij St. 1911 no. 138.

De hoofdlijnen van de concept ordonnantie waren:

Geen toelating van hen die vanwege een ziels- of lichaamsgebrek ongeschikt waren om in hun onderhoud te voorzien, die geen *f.* 25 konden betalen voor de kosten van controle en verwijdering, en die gevaarlijk waren voor openbare orde en rust;

Alleen toelating op de drie hoofdplaatsen;

Over toelating werd beslist door bureaus voor oosterse vreemdelingen met een ambtenaar voor Chinese zaken aan het hoofd;

Over toelating werd beslist vóór de ontschepping;

De toelatingskaart gaf recht op verblijf in de voor de algemene handel geopende havens;

Na een tweejarig verblijf werd vergunning tot vestiging verleend, tenzij werd aangetoond dat de vestiging nadelig was in het algemeen belang of dat de betrokkene niet kon voorzien in zijn eigen onderhoud.

Ook hier ondervond de voortgang grote hinder van de trage behandeling van de Raad van Indië, waarvin Mulock Houwer nog zitting had. Na twee jaar schreef de Raad dat hij, alvorens tot een advies over te gaan, ‘ter voorkoming van noodlozen arbeid’ eerst vastgesteld wilde zien welke beginselen en regels zouden moeten gelden voor de toelating en vestiging van oosterse vreemdelingen. Wat het departement van Koloniën deed verzuchten, waartoe het rapport Fokkens en het eerdere advies van de Raad van Indië²⁰⁰ hierover dan gediend hadden.²⁰¹ Men was wat de toelating betrof weer terug bij af. In de loop van 1903 verliet Mulock Houwer dit adviesorgaan.

4.3 Het passen- en wikenstelsel na 1894

Na de vervanging in 1896 van de opiumpacht door de opiumregie,²⁰² waarna de opheffing van andere pachten volgden, was er geen reden meer om Chinezen in het binnenland te laten reizen en wonen en het passen- en wikenstelsel voor dat doel ruim toe te passen.²⁰³ Een andere reden voor een restrictievere toepassing was de Ethische koers die rond de eeuwwisseling zou leiden tot de Ethische politiek. Voor de belangen en het welzijn van de inheemse bevolking, die in die politiek centraal stonden, werden de Chinezen als een bedreiging gezien. Een reden temeer om voor hen de vrijheid van beweging en wonen nog meer te beperken.

198. DJ-GG met concept ordonnantie strekkende tot herziening van de bepalingen op de toelating in Nederlands-Indië van oosterse vreemdelingen 13.06.1901-4462 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

199. Rapport Fokkens II:579-636, Notulen buitengewone vergadering RvNI 01.03.1909:5 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

200. Verwezen werd naar RvNI-GG 25.06.1897-11 in V.29.09.1900-34/inv.5524.

201. RvNI-GG 21.08.1903-18, en Nota A.1:13 beide in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

202. Begonnen met een proefneming op Madoera 01.09.1894 (St. 1894 nos. 161-163), *ENI* 1919, III:161.

203. F. Fokkens, ‘De afschaffing van pachten op Java en Madoera en in verband daarmee verscherping van het toezicht op de beweging der Vreemde Oosterlingen’, *Indisch Genootschap* 02.02.1897, 1897:14.

Toepassing. De voorschriften van het passen- en wijkenstelsel werden in de praktijk op een uitermate ergerlijke wijze toegepast. Bij de toepassing van het passenstelsel werd er van uitgegaan dat geen enkele Chinees vertrouwd kon worden. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen Chinezen die gunstig en Chinezen die ongunstig bekend stonden. Iedereen, zelfs hoofden, moest zich van passen voorzien om zich buiten de wijk te kunnen bewegen. Om zelfs in een aangrenzende wijk ter kerke te gaan moest men in het bezit zijn van een pas. De passen werden afgegeven door of namens het hoofd van gewestelijk of plaatselijk bestuur, hetgeen betekende dat dat gebeurde door een commies of klerk van het residents- of assistent-residentskantoor. Bij het afgeven van passen werd met het uitreiken daarvan gewacht, getalmd en getreuzeld totdat de aanvrager een klinkend bewijs van erkentelijkheid afschoof. Er had zich een fooienstelsel ontwikkeld, waarvan vooral door groothandelaars in stapelprodukten noodgedwongen gebruik moest worden gemaakt. De prijzen van hun produkten konden zich plotseling wijzigen, waardoor een onmiddellijk vertrek naar een andere plaats en een pas om te kunnen reizen noodzakelijk kon zijn.²⁰⁴ Ook Snouck Hurgronje gaf toe dat de bepalingen en beperkingen waaraan Vreemde Oosterlingen onderworpen waren in de praktijk veel kwellender waren dan zij op papier leken. Het kon, meende hij, ook niet anders aangezien de toepassing van die bepalingen werd toevertrouwd aan lagere ambtenaren die ‘daarbij nu eenmaal meestal met veel ruwheid en willekeur te werk’ gingen of de hen gegeven macht gebruikten om zich geldelijk voordeel te verzekeren.²⁰⁵

Verruiming. In 1904 kwam een eerste voorzichtige verruiming van het passenstelsel (St. 1904 no. 378). Aanleiding was een rekest van de in Semarang gevestigde Chinese Naamloze Vennootschap Handelmaatschappij ‘Kian Gwan’ in 1901 om haar directeurs, commissarissen en procuratiehouders toestemming te verlenen om zich te allen tijde, zonder vooraf daartoe verkregen vergunning, te mogen begeven naar die plaatsen waar de belangen van de maatschappij hun tegenwoordigheid vereisten.

De N.V. Kian Gwan was één der grootste, zo niet de grootste Chinese handelmaatschappij in Indië en had vestigingen op andere grote plaatsen op Java. Haar handelszaken bestreken een breed terrein. Zij importeerde en exporteerde onder andere op grote schaal rijst, suiker en andere goederen. Haar rekest kwam erop neer dat zij voor de door haar bedoelde personen vergunning vroeg om zonder pas over Java te mogen reizen, en zonder verplicht te zijn de pas te laten aftekenen op elke plaats waar zij verbleven. De resident van Semarang adviseerde op het verzoek gunstig te beschikken onder andere omdat ‘s lands belang op geen enkele wijze gebaat was door de handel te belemmeren van een te goeder naam en faam bekend staande maatschappij. De adviezen van de directeurs van Binnenlands Bestuur en Justitie en van de Raad van Indië waren echter niet eenstemmig. De directeur Binnenlands Bestuur was van mening dat, zolang voor reizen van Chinezen passen waren voorgeschreven het moeilijk te verdedigen was om aan enkelen hunner een privilege toe te kennen.²⁰⁶ Een voorstel van de directeur van Justitie daarentegen kon wel op aller steun rekenen. Ter tegemoetkoming aan de bezwaren van het passenstelsel en in het belang van handel en nijverheid, zou door het hoofd van gewestelijk bestuur aan met Inlanders gelijkgestelden, mits zij ingezetenen van Indië waren en ter goeder naam en faam bekend stonden, een (opzegbare) schriftelijke vergunning kunnen worden uitgereikt om – zonder voor elke reis van een pas te zijn voorzien –

204. Brokx 1925:197-8.

205. Adv.Inlandse Zaken-GG 28.07.1904-80 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

206. Adv. dir. B.B. 22.10.1901-5956 in exh.10/27-1904-24/inv.276.

voor de tijd van één jaar per spoor of tram te begeven naar aan de spoor- of tramlijn gelegen hoofdplaatsen van gewesten, afdelingen en districten, met uitzondering van die in de Vorstenlanden.²⁰⁷

Ook nu liet het advies van de Raad van Indië lang (twee en een half jaar – Mulock Houwer) op zich wachten, zodat pas drie jaar na het rekest, in 1904, St. 1863 no. 83 in bovengenoemde zin bij St. 1904 no. 378 kon worden aangevuld en door de resident van Semarang aan de N.V. Kian Gwan de gevraagde vergunning kon worden verleend.

Hiermee leek een periode van een minder restrictieve toepassing van het passenstelsel te zijn aangebroken. Het lagere bestuur leek daar echter moeite mee te hebben. Door pasaanvragers werd geklaagd over de ‘minder vrijzinnige’ toepassing van St. 1904 no. 378 door het uitvoerend gezag. Met een aanschrijving aan de hoofden van gewestelijk bestuur, hoopte de directeur van Justitie, Cohen Stuart, een einde te maken aan de klachten. Hij bracht het lager bestuur onder het oog dat het de uitdrukkelijke wens van de regering was de bepaling bij St. 1904 no. 378 niet angstvallig, maar ruim toe te passen. De enige voorwaarde die aan de betrokkenen gesteld mocht worden was of zij ‘te goeder naam en faam’ bekend stonden. Zij hoefden niet het bewijs te leveren dat de reis waarvoor vergunning werd gevraagd inderdaad nodig of wenselijk was voor hun handel of bedrijf.²⁰⁸ De hoofdinspecteur der opiumregie, A. A. de Jongh, had echter zijn twijfels of in de praktijk de voorwaarde van ‘te goeder naam en faam bekend staan’ door autoritaire bestuursambtenaren niet zou worden aangegrepen om aan Vreemde Oosterlingen die, om welke reden dan ook, minder goed bij hen stonden aangeschreven, een dergelijke jaarpas te onthouden. Er was geen enkele reden te veronderstellen schreef hij, dat bij het verlenen van jaarpassen het criterium van een goede reputatie met minder willekeur zou worden gehanteerd dan bij de verlening van gewone passen.²⁰⁹ In 1908 werd deze verruiming ook van toepassing verklaard op Chinezen die zich per auto wilden verplaatsen, te goeder naam en faam bekend stonden en over een vergunning als bedoeld onder St. 1904 no. 378 beschikten.²¹⁰

Ook de toepassing van de wijkenordonnantie liet enige verzachting zien. In 1905 achtte de landvoogd het nodig in afwijking van de resident van Kediri te beschikken dat Chinezen die reeds vele jaren (in casu meer dan 20 jaren) in desa's gevestigd waren, waar geen wijk voor hen was aangewezen, daar mochten blijven wonen. Hij vond een strenge toepassing van de ordonnantie niet goed verdedigbaar. Het lag overigens in de bedoeling in de nieuwe wijkenordonnantie dergelijke langdurige vestigingen te wettigen, liet hij weten. Ook vestigde hij in een rondschriften de aandacht op het onrechtmatige gebruik dat Chinezen of andere Vreemde Oosterlingen die van de ene voor hun landaard aangewezen wijk naar een andere wilden verhuizen, hiervoor vergunning moesten vragen aan het hoofd van gewestelijk bestuur. Aan dit gebruik diende een einde te komen.²¹¹

207. Zie voor het rekest van N.V. Kian Gwan van 01.08.1901 en alle adviezen exh.10/27-1904-24/inv.276.

208. DJ-GG 16.06.1905-5434:4 en 14.11.1906-14:2 in V.02.10.1907-2/inv.495; 11.01.1906-104 Bijblad 6417.

209. MvT bij concept-ordonn.Ia tot afschaffing van het passenstelsel van 20.11.1907-La.K in V.02.12.1907-21/inv.509.

210. *IG* 1908, I:671-2.

211. 16.01.1905-222b, Bijblad 6312 en 20.04.1906-1125, Bijblad 6498.

Niet overal werd de verzachting gevoeld. De ‘Soekaboemische landbouwvereniging’, die dringend om Chinese werknemers verlegen zat, richtte in 1906 een rekest²¹² tot de landvoogd tot wijziging van St. 1866 no. 57 in die zin ‘dat het verlenen van vergunning aan Chinese geëmployeerden om zich tot wederopzeggens neder te zetten op buiten de voor hun landaard aangewezen wijken gelegen cultuurondernemingen niet langer afhankelijk zij van de persoonlijke inzichten der hoofden van gewestelijk bestuur’. Zij en met hen een groot aantal cultuurondernemingen in de residentie Preanger Regentschappen hadden Chinezen nodig voor het verrichten van werkzaamheden waarvoor de Inlander minder of niet geschikt was. De uiteenlopende meningen van de opeenvolgende residenten betreffende de vestiging van Chinezen buiten de voor hun landaard aangewezen wijken, en de vooral de laatste jaren beperkte toelating van Chinese employees, hadden hen bij de uitoefening van hun bedrijf voor problemen geplaatst. Het rekest werd afgewezen, onder andere op grond van het advies van het Binnenlands Bestuur, inhoudende dat de behoefte aan Chinese employees niet algemeen was, maar plaatselijk sterk zou verschillen.

Ook uit West-Java kwam het verzoek van een Chinees echtpaar voor een doorlopende vergunning om te kunnen reizen tussen hun woonplaats Krawang en het erfpachtsperceel Tjireundeu, afdeling Bandoeng v.v.. Het verzoek werd afgewezen omdat het vigerend wijken- en passenstelsel een inwilliging van het verzoek niet toestond.

Het verzoek van de wijkmeester te Pekalongan om hem bevoegd te verklaren tot het afgeven van reispassen, was in dit licht kansloos.²¹³

4.4 **Vrijstelling van het passenstelsel voor Chinese hoofden (1908)**

In november 1906 was een brief van de ambtenaar voor Chinese Zaken te Semarang, H.J.F. Borel, aanleiding om het passenstelsel voor Chinese hoofden te verruimen. Borel signaleerde de grote (en reeds jarenlang bestaande) moeilijkheid om kandidaten te vinden voor het ambt van Chinees officier. Het ambt was niet aantrekkelijk meer, hoogstwaarschijnlijk omdat na de opheffing van de opium- en andere pachten voor Chinezen een bron van inkomsten was opgedroogd en daarmee ook de compensatie voor de administratieve taken van Chinese hoofden was weggefallen. Als redenen van hun weigering gaven de aangezochten aan Borel te kennen dat zij, ook als Chinees hoofd, onderworpen waren aan de politierol en verplicht waren voor elke reis een pas aan te vragen. Borel onderkende deze bezwaren, want zoals hij zei ‘Het is werkelijk onaangenaam voor een Chineesch officier om, als de minste koelie, op de politierol te moeten komen, en reizende, bij lagere Inlandsche hoofden zijn pas te vertonen’.²¹⁴

Reeds eerder, in 1905, was een versoepeling van het passenstelsel besproken naar aanleiding van een rekest ter verbetering van de positie van de Chinese officieren. Men was het toen eens over toekenning van een forum privilegiatum, zowel in straf- als in civiele zaken, aan Chinese hoofden en andere hoofden van Vreemde Oosterlingen. Echter, met een verruiming van het passenstelsel zou gewacht worden totdat een algemene herziening van het

212. Rekest van J.Th. Hamaker en V.W. van Gogh 30.11.1906, handelende voor en namens de ‘Soekaboemische Landbouwvereening’ in V.12.10.1907-62/inv.497.

213. Zie voor deze verzoeken V.12.10.1907-62/inv.497.

214. Ambt. Chinese Zaken te Semarang-DJ 04.11.1906-174 in V.02.10.1907-2/ inv.495.

passenstelsel zijn beslag zou hebben.²¹⁵ In 1907 achtte de Raad van Indië langer wachten niet nodig, de herziening kon nog wel even duren. Het was raadzaam alle Chinese officieren en andere hoofden van Vreemde Oosterlingen naast het forum privilegiatum ook en dadelijk vrijstelling te verlenen van de beperkende bepalingen van het reizen. Ongetwijfeld zou een dergelijke maatregel het aanzien van de Chinese officieren verhogen en het ambt aantrekkelijker maken, verwachtte de Raad.²¹⁶ De vrijstelling werd aldus niet overwogen vanwege de onaanvaardbaarheid van het stelsel, maar om Chinese hoofden te werven voor een onbezoldigde functie met vele taken.

Bij St. 1908 no. 208 werden op hoofden van Vreemde Oosterlingen, zowel zij die in werkelijke dienst waren als zij die met een titulaire rang bekleed waren, aan Chinese en Inlandse leden van de Wees- en Boedelkamers, alsmede aan titularissen die eervol ontslagen waren of eervol van hun functies waren ontheven, vrijgesteld van de beperkende bepalingen op het reizen. Enkele maanden later werd deze groep vrijgestelden uitgebreid met Vreemde Oosterlingen, leden of gewezen leden van een lokale raad (St. 1908 no. 396).

In april 1909 richtte de waarnemend majoor der Chinezen te Batavia, Nie Hok Tjoan, ook namens de Chinese officieren te Batavia, Soerabaia en Solo, het verzoek aan de gouverneur-generaal om ook aan hun wettige echtgenoten vrijstelling te verlenen van het passenstelsel. Het rekest werd niet ingewilligd. De Raad van Indië vond het tijdstip daarvoor niet gunstig, vanwege de in overweging zijnde algehele herziening van het passenstelsel en omdat op eenmaal verleende vrijstellingen niet bij algemene regeling kon worden teruggekomen. In plaats daarvan werden de hoofden van gewestelijk bestuur aangeschreven, dat bij reizen van personen die vrijgesteld waren van de passendwang (St. 1908 no. 396), het vorderen van een pas van de hen vergezellende wettige echtgenote en minderjarige kinderen achterwege moest worden gelaten (circulaire 16 augustus 1909 no. 2131). Wanneer het plaatselijk bestuur zich echter streng aan de wet zou houden, zo vreesden de Chinese officieren, zouden hun echtgenotes voor het reizen zonder pas voor de politierol worden gedaagd en veroordeeld.²¹⁷

In 1907, ruim dertien jaar na het gereedkomen van het rapport Fokkens, was er, noch wat de toelating en vestiging, noch wat het wijkensstelsel betrof (de prioriteiten van gouverneur-generaal Van der Wijck) iets concreets tot stand gekomen. De verdeeldheid in Indische regeringskringen en het jarenlange gebrek aan medewerking van de Raad van Indië, stonden enige voortgang in de weg en maakten de kwestie, zoals een ambtenaar aan het departement van Koloniën schreef, tot een lijdensweg.²¹⁸ De herziening van het passenstelsel (geen prioriteit) was in 1905 in de beginfase blijven steken, aangezien de directeur van Justitie Cohen Stuart eerst de beginselen vastgesteld wilde zien welke aan de nieuwe regeling ten grondslag moesten liggen. Hij vreesde dat anders zijn werk van weinig nut zou zijn, gezien de gebruikelijke gang van zaken, waarbij voorstellen 'op alle mogelijke manieren worden omgewerkt of opzij gezet'.²¹⁹

215. DJ-GG 16.06.1905-5434 en 14.11.1906-14 in V.02.10.1907-2/inv.495.

216. RvNI-GG 15.02.1907-32 in V.02.10.1907-2/inv.495.

217. Rekest Nie Hok Tjoan c.s.-GG 30.04.1909, DJ-GG 16.06.1909-6985, RvNI-GG 23.07.1909-14, circulaire 16.08.1909-2131 in V.25.01.1911-39/inv.796.

218. Nota A.1:17 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

219. DJ Cohen Stuart-GG Van Heutsz 23.03.1905-2758 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

Voor enkele groepen Vreemde Oosterlingen, de ter goede naam en faam bekend staande personen, was het passenstelsel verruimd bij St. 1904 no. 378 of niet van toepassing verklaard. Voor de hoofden van Vreemde Oosterlingen en anderen bij St. 1908 no. 208 en voor leden van een lokale raad bij St. 1908 no. 378.

4.5 **Op een kruispunt beland**

In Nederland werd in de eerste jaren van de twintigste eeuw niets meer vernomen over de onderwerpen waaraan de gouverneur-generaal in 1898 de hoogste prioriteit had gegeven, de herziening van de bepalingen op de toelating, vestiging en het wonen. In 1903 informeerde de nieuwe minister van Koloniën A.W.F. Idenburg²²⁰ naar de stand van zaken. Zijn aandacht werd daarop gevestigd bij de behandeling van de Indische begroting. In de Tweede Kamer werd toen gewezen op het gevaar dat de Vreemde Oosterlingen zouden vormen voor de welstand van de Inlander, een verband dat in die eerste jaren van de Ethische politiek steeds werd gelegd. Waarom was er na de in 1900 verleende Koninklijke machtiging nog geen nieuwe ordonnantie uitgevaardigd op het verenigen van Vreemde Oosterlingen in wijken, vroeg hij de gouverneur-generaal Rooseboom. Waar bleef de nieuwe regeling omtrent de toelating en vestiging, evenals de oprichting van bureaus voor Vreemde Oosterlingen op de drie hoofdplaatsen van Java? Destijds werd de verwachting gewekt dat voorstellen hieromtrent spoedig tegemoet konden worden gezien. De minister drong aan op spoed.²²¹

In Nederland bleek men niet op de hoogte van de in Indië opgelopen vertraging. Rooseboom antwoordde dat hij nog steeds wachtte op de adviezen van de Raad van Indië. Bij navraag bleek dat de Raad, in de persoon van het raadslid Mulock Houwer aan wie de behandeling was opgedragen, vanwege diens drukke werkzaamheden, zijn advies niet op korte termijn kon uitbrengen. De concept ordonnanties betreffende toelating, vestiging en wonen in wijken lagen op dat ogenblik reeds drie jaar op behandeling te wachten.²²²

In 1906, drie jaar later, herhaalde Idenburg's opvolger, minister van Koloniën mr. D. Fock de vraag, waarom het ministerie nog steeds niets hoorde over de kwestie. Opnieuw was in de Tweede Kamer de destijds voorgenomen herziening van de bepalingen op de toelating en vestiging van Vreemde Oosterlingen ter sprake gekomen, waarop Koloniën opnieuw het antwoord schuldig had moeten blijven.²²³

De trage werkwijze van de Raad van Indië en zijn gebrek aan medewerking, waardoor geen voortgang kon worden geboekt, trok niet alleen in Indië, maar ook in Nederland, zowel op het departement van Koloniën als in de Kamer, de aandacht. Ondanks een wachttijd van twee jaar of nog langer, achtte de Raad de verwijten omtrent traagheid ongegrond. Het raadslid Mulock Houwer, in wiens handen de behandeling van deze zaken was gesteld, had naar zijn zeggen te veel spoedei-

220. Idenburgs eerste ambtstermijn als minister van Koloniën liep van 25 september 1902-17 augustus 1905, zijn tweede ambtstermijn was korter, van 20 mei 1908-16 augustus 1909. Hij beëindigde deze om gouverneur-generaal van NI te worden. De laatste functie vervulde hij tot 1916.

221. MvK Idenburg-GG Rooseboom 05.01.1903-15 in V.05.01.1903-15/inv.157.

222. GG-MvK 23.03.1903-653/8 en Mulock Houwer-GG 15.08.1902-La.O in exh.4/22-1903-99/inv.173.

223. MvK-GG 19.02.1906-29 in V.19.02.1906-29/inv.360.

sende zaken onder handen. Het kostte hem moeite om zelfs bij benadering te kunnen zeggen wanneer een advies waarop dringend werd gewacht, kon worden tegemoet gezien.²²⁴

In zijn brief van 9 augustus 1906²²⁵ deed de opvolger van gouverneur-generaal Rooseboom, J.B. van Heutsz daarop verslag van de situatie in Indië. De behandeling van de concept ordonnantie betreffende de toelating en vestiging was tot stilstand gekomen, nadat de Raad van Indië in 1903 zich niet inhoudelijk, maar slechts met de beginselen wilde bezig houden. Er was inmiddels, in 1905, een nieuw en serieus probleem bij gekomen, namelijk de toelating van Turken en Arabieren in Nederlands-Indië.

Het probleem ontstond toen de Turk Abdurrahaman bin Abdul Medjid, op grond van de tussen Nederland en Turkije gesloten traktaten, in Indië toegelaten wilde worden op de voet van Europeaan. Het Turkse consulaat wilde Aziatisch Turkse onderdanen op grond van hun beweerde Europese afstamming voor Europeanen doen doorgaan. De adviseur voor Inlandse en Arabische Zaken C. Snouck Hurgronje had daarop, en reeds eerder met klem geadviseerd Indië voor de immigratie van Arabieren te sluiten, hetgeen op tegenstand van de Raad van Indië, ook na de nadere verdediging van Snouck, stuitte. Snouck wees er op dat ook onder de Arabieren grote ontevredenheid en 'diepgevoelde ergernis' heerste over de verschillende beperkende bepalingen en de discriminerende behandeling waaraan zij bloot stonden.²²⁶

Voor de landvoogd was het Turkse probleem vanwege het internationaal-politieke aspect reden aan de regeling voor toelating en vestiging grotere urgentie toe te kennen dan aan de wijkenordonnantie, al lag de laatste reeds klaar voor vaststelling. Met een herziening van het passenstelsel in haar geheel was nog geen begin gemaakt vanwege het door de directeur van Justitie ingenomen standpunt.²²⁷

Inmiddels, schreef Van Heutsz verder, was bij hem de vraag gerezen of de tijdsomstandigheden niet dwongen tot een andere zienswijze van het Vreemde Oosterlingen-vraagstuk in het algemeen en ten aanzien van Chinezen in het bijzonder. Buiten Nederlands-Indië hadden de ontwikkelingen in China, die zich na de Russisch-Japanse oorlog in steeds sneller tempo hadden voltrokken, niet alleen bij de Indische regering maar ook op het departement van Koloniën²²⁸ de aandacht getrokken. Moest de Vreemde Oosterlingen-politiek in casu het wijken- en passenstelsel nog steeds beheerst worden door het belang van de Inlander, of zou men wellicht betrekkelijk spoedig door het ontwakende China gedwongen worden die politiek te laten varen? Men moest zich, meende Van Heutsz, ernstig beraden over de te volgen gedragslijn tegenover de grootste en belangrijkste groep der Vreemde Oosterlingen, de Chinezen. Uit de recente nota van de Nederlandse consul te Kobe was

224. Over de trage werkwijze van de RvNI tussen 1900 en 1905 zie: Mulock Houwer-GG 15.08.1902-La.O in exh.4/22-1903-99/inv.173, zie MvK-GG 05.01.1903-15 in V.05.01.1903-15/inv.157 en 19.02.1906-29/470 in V.19.02.1906-29/inv.360, waarin de MvK vraagt naar de reden van vertraging en aandringt op spoed, zie ook GG-MvK 23.03.1903-653/8 in exh 4/22-1903-99/inv.173, RvNI-GG 30.03.1906-18, waarin wordt verwezen naar de in de Handelingen genoemde traagheid van de Raad.

225. GG-MvK 09.08.1906-59/1 geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

226. RvNI-GG 27.05.1904-26, advies C. Snouck Hurgronje 28.07.1904-80, advies RvNI 04.11.1904-13 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

227. DJ Cohen Stuart wilde in 1905 eerst de beginselen voor een nieuwe regeling vastgesteld zien, voordat hij aan een herziening zou werken.

228. MvK-GG 03.11.1905-1905-46 in V.03.11.1905-46/inv.342.

eveneens gebleken hoe ongunstig de tegenwoordige gedragslijn door de in Japan gevestigde Chinezen werd beoordeeld. Bij de Chinezen in Indië zelf was de invloed van het geestelijk en politiek ontwaken van hun moederland te merken. Als uiting van de plotseling onder de Indo-Chinezen opgekomen initiatieven tot onderlinge aaneensluiting ter verheffing van hun ras in geestelijke en maatschappelijke zin – wellicht niet zonder politieke achtergrond – moest de oprichting van de Tiong Hwa Hwee Koanverenigingen op verschillende plaatsen op Java beschouwd worden.

Hoe verdeeld men in Indië was, zo schreef de landvoogd verder, bleek hieruit dat in Indië zelf geen sprake was van één standpunt. In regeringskringen en in de kringen van haar adviseurs waren drie stromingen te onderkennen: de radicale, de behoudende en de vrijzinnige. De radicale stond de opheffing van alle verblijfs- en verkeersbelemmeringen voor, met andere woorden een algehele opheffing van het wijken- en passenstelsel.

Door het verenigen van Vreemde Oosterlingen in wijken en het belemmeren van haar vrije beweging, zo verdedigde deze stroming haar standpunt, werden duizenden ingezetenen onnodig verbiterd en voor een groot deel tot armoede gedoemd. Bewegingsvrijheid was immers onmisbaar voor hun bestaan. De gevaren die een opheffing van het wijken en passenstelsel voor de inheemse bevolking meebrachten waren er ongetwijfeld, maar mochten niet overschat worden. De contacten van Europeanen van allerlei gehalte met de enkele economisch krachtigen onder de inheemse bevolking, in het bijzonder de hadji's, waren minstens zo gevaarlijk. De woeker zou door de toename van het aantal woekeraars minder schadelijk worden. Bovendien was het aan de regering om door het oprichten van kredietinstellingen en het uitvaardigen van verbodsbepalingen tot verkoop van grond enzovoorts de Inlander te beschermen en hem op deze wijze sterk te maken. De Inlander tot in het oneindige beschermen moest men, ook voor zijn bestwil, niet willen. Een zekere zelfstandigheid zou hem sterker maken en het wederzijdse contact zou ook leiden tot een rasvermenging waaruit een middenstand geboren zou worden waaraan Java zozeer behoefte had.

De behoudende stroming wenste wering van de Vreemde Oosterlingen uit de binnenlanden, liefst met beperking van hun vestiging tot de hoofdplaatsen van gewesten en afdelingen en strenge handhaving van het passenstelsel. Nut en noodzaak voor de handel en een volledige afwijzing van de standpunten van de radicalen kenmerkten haar argumenten.

Deze argumenten waren: op de hoofdplaatsen vormden de Vreemde Oosterlingen een nuttig element. Vanwege de goede diensten als tweedehandshandelaars en als opkopers van produkten, moest hen de toegang verleend worden tot de pasars en zelfs tot de desa, het laatste echter met een overnachtingsverbod. Verder dan dat moest en mocht men niet gaan, omdat anders de Vreemde Oosterling de Inlander de kleinhandel zou ontnemen, hem uit elk ander bedrijf zou verdringen behalve het landbouwbedrijf, hem steeds dieper in de schulden zou brengen en hem tot bloot nominaal grondbezitter zou maken. Het was de Vreemde Oosterling alleen te doen om geld te verdienen; de strijd van de Inlander met hem zou een ongelijke, oneerlijke en demoraliserende strijd zijn. Een groter aantal woekeraars zou wellicht de rente doen dalen, maar het was maar de vraag of dat dan niet zou leiden tot een grotere vraag naar krediet. De Inlander hield immers van krediet en greep dit waar hij het krijgen kon. Een schuld van *f.* 80 tegen 20% rente was te verkiezen boven een schuld van *f.* 200 tegen 5% rente. Rasvermenging was niet te verwachten, de Chinees was te veel rasbewust om niet te blijven wat hij was.

Het vrijzinnige standpunt hield het midden tussen deze twee uitersten. Het einddoel der radicalen, volledige opheffing van het wijken- en passenstelsel, moest niet in één sprong, maar in stappen worden bereikt. Niet door strijd en ongebreidelde concurrentie moest de

Inlander opgevoed en krachtiger worden gemaakt, maar door andere (niet nader genoemde) middelen. Dit standpunt sprak landvoogd Van Heutsz, in het algemeen geen voorstander van halve maatregelen zoals hij zelf schreef, het meest aan. Het behoudende, vond hij, miskende de eisen van de tijd, het radicale zag hij als een gevaarlijk en vooralnóg niet verantwoord experiment op de inheemse bevolking.²²⁹

Een voorstel van de landvoogd om een commissie in te stellen teneinde de regering voor te lichten omtrent de beginselen waarvan behoorde te worden uitgegaan bij de behandeling van het Vreemde Oosterlingen vraagstuk, werd door de Raad van Indië afgewezen. De Raad zette uiteen waarom, naar zijn mening, een herziening van de betreffende bepalingen de voorkeur verdiende boven het instellen van een commissie.

De commissie zou, aldus de landvoogd, vooraf de hoofdbeginselen moeten vaststellen, waarvan behoorde te worden uitgegaan bij de herziening van wettelijke en andere bepalingen en van regeringsmaatregelen, die betrekking hadden op de immigratie van Vreemde Oosterlingen en op hun publiekrechtelijke en maatschappelijke toestand in Indië. Bij de vaststelling van die hoofdbeginselen diende rekening te worden gehouden met de veranderingen die in de laatste jaren in de politieke toestand in Oost-Azië en in het bijzonder in China, hadden plaats gevonden en nog in ontwikkeling waren. De Raad wees het voorstel af. Het was gezien de uiteenlopende onderwerpen, die soms geen verband met elkaar hadden (toelating, vestiging, wijken- en passenstelsel, rechtspraak en onderwijs) niet mogelijk om algemene beginselen aan te nemen, welke gelijkelijk voor alle te regelen onderwerpen en voor alle nationaliteiten zouden gelden. Bij het ene onderwerp diende rekening te worden gehouden met geheel andere omstandigheden en toestanden dan bij de regeling van een ander onderwerp. De commissie zou elk onderwerp dat tot het Vreemde Oosterlingen vraagstuk gerekend werd, op zichzelf moeten bestuderen en voor dat onderwerp algemene beginselen moeten vaststellen en daarover overwogen voorstellen moeten formuleren. Voordat men het eens zou worden over de beginselen zou er veel, zeer veel tijd overheen zijn gegaan. Er was geen evenredig nut, slechts aanmerkelijke vertraging van te verwachten. Bij de behandeling van elk onderwerp zou in elk geval het enige hoofdbeginsel in acht genomen moeten worden, namelijk, dat de vast te stellen regelingen zo mild mogelijk behoorden te zijn en voorzover politieke, economische of andere redenen zulks niet beletten, zoveel mogelijk de voor Europeanen geldende bepalingen dienden te benaderen. Indien de gebeurtenissen van de laatste jaren een wijziging noodzakelijk maakten ten aanzien van de gevolgde beginselen van de eerder behandelde onderwerpen, dan kon worden overwogen of en in hoeverre daarvan kon worden afgeweken.²³⁰

Van Heutsz nam dit advies ter harte. De herziening, met voorrang aan die van de toelating en vestiging boven die van het wijken- en passenstelsel, diende krachtig ter hand te worden genomen. Echter pas, meende hij, na beantwoording van de vraag of de regering zich bij de regeling van de gedragslijn tegenover de Chinezen nog geheel kon laten leiden door motieven die aan het belang van de inheemse bevolking waren ontleend, dan wel tot op welke hoogte men rekening had te houden met mogelijk spoedige, en dan liever te voorkomen, eisen van China.²³¹

In 1906 werd aldus voor het eerst in de pogingen tot herziening van het passen- en wijkenstelsel en de daarmee samenhangende regelingen op de toelating en vestiging, de internationaal-politieke ontwikkelingen, in het bijzonder die in China, betrokken.

229. GG-MvK 09.08.1906-59/1 geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

230. 1ste GS-RvNI 21.03.1906-826, RvNI-GG 30.03.1906-18 in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

231. GG-MvK 09.08.1906-59/1 geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

4.6 Koloniën neemt het initiatief

De brief van gouverneur-generaal Van Heutsz kreeg op het departement van Koloniën veel aandacht. Adviezen werden ingewonnen, onder andere van de vroegere vice-president van de Raad van Indië W.P. Groeneveldt.²³² Een uitvoerige nota kwam tot stand. Deze en de richting in welke de politieke verhoudingen zich in Oost-Azië ontwikkelden, brachten minister Fock²³³ tot een beslissing. Hij trok de kwestie naar zich toe. Haast was geboden, vond de minister, nu hij, tot de overtuiging gekomen dat met het oog op de richting waarin de politieke verhoudingen in Oost-Azië zich ontwikkelden, het niet langer raadzaam vond om te persisteren bij het stelsel zoals dat thans in Indië werd gevolgd. Het risico dat het verlaten van dit stelsel zou betekenen dat de economie der inheemse bevolking – althans tijdelijk – enigermate daaronder zou lijden, moest met het oog op de belangrijke politieke belangen worden genomen. Een risico dat, meende hij, overigens niet moest worden overschat. In de ogen van de minister was het zeer waarschijnlijk dat op den duur de economische ontwikkeling van de inheemse samenleving wel zou varen bij de nieuwe koers. In Indië was men gebleken niet in staat te zijn geweest uit de impasse te komen. Na de vele overwegingen en adviezen over dit onderwerp gedurende de afgelopen 15 jaar, die tot niets hadden geleid, moest thans zonder uitstel tot handelen worden overgegaan.²³⁴ Met zijn besluit werd het Vreemde Oosterlingen vraagstuk, het passen- en wijkenstelsel betreffende, meer geplaatst in een internationaal-politieke context. Het belang van de inheemse bevolking verdween naar de achtergrond, het gevaar dat hen zou bedreigen van Chinese zijde werd betwijfeld.

Een telegram ging naar Indië met het voorstel om de uitwerking van de voorstellen eventueel te laten plaatsvinden in Nederland.

Op het departement achtte men de door de landvoogd voorgenomen daadkracht, gezien de trage gang van zaken in Indië in het recente verleden, geen garantie voor een spoedig resultaat. Van een brief aan de landvoogd waarin men de in Nederland ontwikkelde denkbeelden uiteenzette verwachtte men alleen advisereren en nog eens adviseren, zonder enig concreet resultaat. Zelf was Fock vóór een algehele afschaffing van het passenstelsel, de handhaving van een verzacht wijkenstelsel en een regeling van de toelating conform de laatste voorstellen. Het plan om in Nederland het formuleren van voorstellen op te dragen aan de hoofdinspecteur der opiumregie A.A. de Jongh, op dat moment met verlof in Nederland, leek in de gegeven omstandigheden de meeste kans op succes te bieden. Om de landvoogd, tot wiens competentie in elk geval de regeling van het passenstelsel hoorde, niet voor het hoofd te stoten werd hem de keuze geboden tussen behandeling in Indië of in Nederland. Urgentie en het verkrijgen van een spoedig resultaat moesten duidelijk uit het telegram spreken.²³⁵

Fock's voorstel, en daarmee het onttrekken van de werkzaamheden aan Indië en de overplaatsing daarvan naar Nederland, werd door gouverneur-generaal Van Heutsz onmiddellijk

232. Behalve van de vroegere vice-president van de RvNI, W.P. Groeneveldt, werden ook adviezen ingewonnen van mr. H. Carpentier Alting, inspecteur van het Indische landbouw- en credietwezen met verlof zie V.09.04.1907-24/inv.451.

233. Mr. D. Fock was MvK van 17.08.1905-12.02.1908.

234. MvK Fock-GG Van Heutsz 14.06.1907-42/1328 in V.14.06.1907-42/inv.467.

235. Zie hiervoor de geschreven notities en het advies van A.1 bij de nota van jhr.mr. van Karnebeek; telegram MvK-GG 30.04.1907-H.9 alle in V.30.04.1907-H.9/inv.84.

aanvaard.²³⁶ Hij zou het toejuichen, schreef Van Heutsz, wanneer de kwestie, op de grondslag van de door de minister genomen beslissing en aan de hand van de talrijke reeds beschikbare adviezen en concept verordeningen, zonder verdere raadpleging van de Indische autoriteiten, in betrekkelijk korte tijd in Den Haag tot een oplossing kon worden gebracht en de nodige maatregelen in geformuleerde voorstellen zouden worden belichaamd. Hij was het met de minister eens dat door De Jongh ernstig gestreefd moest worden om zijn taak zoveel mogelijk af te doen in Nederland.²³⁷ Met de overbrenging van de kwestie naar Nederland en de toevoeging van De Jongh²³⁸ aan het departement van Koloniën bij Koninklijk Besluit zou aan Indische regeringskringen worden duidelijk gemaakt dat Koloniën een besluit had genomen inzake de Vreemde Oosterlingen politiek.²³⁹ De buitenwereld die de Chinezenkwestie nauwlettend in het oog hield, hoefde eveneens niet meer te twijfelen. Het zou voor hen duidelijk zijn dat het de minister ernst was en dat het vraagstuk een concrete fase van oplossing had bereikt.²⁴⁰

Aan de strakke regie die minister Fock zich had voorgenomen, om de zaak, met volledige instemming van gouverneur-generaal Van Heutsz, 'zonder verder onderzoek en geschrijf in Indië', snel in Nederland rond te krijgen, trachtte De Jongh zich meermalen te onttrekken. Telkens weer trachtte hij het onderzoek naar Indië en andere vreemde koloniën in Azië te verplaatsen. In juni 1907 werd hem te kennen gegeven dat er geen prijs werd gesteld op een voorstudie en dat het niet de bedoeling was om 'zich op de hoogte te stellen van de tegenwoordige sociale en politieke bewegingen in Oost-Azië', hetgeen De Jongh had laten doorschemeren van zins te zijn. Het werk diende in Nederland te gebeuren, schreef de minister, en wel met spoed.²⁴¹ In september 1907, toen De Jongh een bezoek naar vreemde koloniën noodzakelijk achtte, teneinde uit de daar opgedane ervaringen lering te trekken bij het ontwerpen van de maatregelen in Indië, werd hem door de minister onder het oog gebracht, dat omtrent de nieuwe ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen te volgen gedragslijn reeds een definitieve beslissing was genomen, waaraan niets meer kon worden veranderd.²⁴² Het eigenlijke werk diende in Nederland te geschieden. Alleen datgene wat niet in Nederland kon worden gedaan zou tot De Jongh's terugkeer in Indië mogen worden uitgesteld.²⁴³ Toen De Jongh, wetende dat hij zijn taak in Nederland moest afdoen voorzover dat mogelijk was, toch aanstalten maakte om aan het einde van zijn verlof, in januari 1908, naar Indië terug te keren, zonder zijn taak maar voor de helft volbracht te hebben, riep de minister hem tot de orde. Van een terugkeer naar Indië kon, zolang zijn werk in Nederland nog niet gereed was, geen sprake zijn.²⁴⁴

236. Het antwoord van de GG luidde: 'Opdracht De Jongh verkieslijk', zie Nota A.1 27.05.1907 in V.14.06.1907-42/inv.467.

237. GG-MvK 17.08.1907-1050/19 in V.21.09.1907-24/inv.492.

238. De Jongh werd voorzolang als nodig zou blijken, te werk gesteld bij het departement van Koloniën. Zijn opdracht was het doen van voorstellen en het formuleren van maatregelen in verband met de herziening van de bepalingen op de toelating, het verblijf en de beweging van Vreemde Oosterlingen in Nederlands-Indië; zie MvK-A.A.de Jongh 14.06.1907-42/1328 in V.14.06.1907-42/inv.467.

239. Nota A.1 van 27.05.1907 in V.14.06.1907-42/inv.467.

240. Nota A.1 voorlopige visie in V.29.05.1907-14/inv.463.

241. Nota A.1 van 27.05.1907 en MvK-GG 14.06.1907-42/1328 in V.14.06.1907-42/inv.467.

242. MvK-De Jongh 02.10.1907-2/2060 in V.02.10.1907-2/inv.495.

243. MvK-De Jongh 21.09.1907-24 in V.21.09.1907-24/inv.492.

244. MvK-De Jongh 22.11.1907-K.23 in V.22.11.1907-K.23/inv.91.

4.7 De concepten De Jongh

De strakke regie van minister Fock wierp zijn vruchten af. In november 1907 bood De Jongh zijn concept ordonnantie aan tot afschaffing van het passenstelsel, voorzoveel het betrof reizen van Inlanders en met deze gelijkgestelden op Java en Madoera, met uitzondering van de Vorstenlanden.²⁴⁵ Hij was van mening dat het Vreemde Oosterlingen vraagstuk een gelijktijdige herziening van het wijkenstelsel en de toelatingsbepalingen vereiste.²⁴⁶ In Fock's brief aan Van Heutsz benadrukte de minister de urgentie van een spoedige totstandkoming hiervan. Het was niet raadzaam het stelsel zoals dat nog steeds op de Vreemde Oosterlingen werd toegepast, te handhaven, herhaalde hij. De billijkheid van de grieven der Chinezen kon niet worden ontkend en de stemming die daarover heerste in de kringen der Vreemde Oosterlingen was bekend. De belangstelling die de Chinese overheid als gevolg daarvan aan de dag legde voor de situatie in Indië, zou aanleiding kunnen geven tot complicaties die zeer zeker dienden te worden voorkomen. Het liefst zou de minister tot onmiddellijke en algehele afschaffing van het passenstelsel willen overgaan, maar vanwege het verband met het wijkenstelsel, diende daarmee gewacht te worden tot over dat laatste in beginsel een beslissing zou zijn genomen. In afwachting daarvan zou in Indië de afkondiging van de passenordonnantie alvast kunnen worden voorbereid.²⁴⁷

Een half jaar later, in juli 1908, had De Jongh ook de concept ordonnantie tot herziening van het wijkenstelsel gereed. Het concept De Jongh beoogde een volledige woonvrijheid met behoud van het wijkenstelsel als politiemaatregel. Het laatste betekende dat Vreemde Oosterlingen verplicht waren, wanneer in hun woonplaats van keuze, een wijk voor hun landaard was aangewezen, binnen die wijk te wonen.²⁴⁸

In tegenstelling tot de algehele afschaffing van het passenstelsel, stond bij de herziening van het wijkenstelsel een verzachting ervan en niet zozeer een algehele afschaffing voor ogen. De Jongh noemde drie mogelijkheden: a. behoud van het vigerende stelsel met een vermeerdering van het aantal wettelijke uitzonderingen; b. aanzienlijke vermeerdering van het aantal plaatsen waar wijken waren gevestigd, al naar gelang van de behoefte; c. vrijlating in de keuze van de woonplaats met behoud van het wijkenstelsel als politiemaatregel. Hij koos voor c omdat een algehele afschaffing van het passenstelsel, vanwege het innig verband hiervan met het wijkenstelsel, alleen kon samengaan met een volledige vrijheid van vestiging. Alleen als bestuursmiddel was het wijkenstelsel in zeer verzachte vorm te handhaven. Een eerder voorstel van de minister dat neerkwam op het laten voortbestaan van het wijkenstelsel, echter mild toegepast met ruimte voor meer uitzonderingen, ried hij met klem af. Elke principiële uitzondering maakte de handhaving van de algemene regel moeilijker. Ontduiking op grote schaal van de bepalingen zou het gevolg zijn, welke ten slotte niet meer zou zijn te keren. Van het bestuur mocht niet worden verwacht dat zij bij de

245. De MvK was het met de GG eens dat met de raadpleging van de residenten in de Vorstenlanden betreffende de toepassing van de door De Jongh ontworpen bepalingen in hun gewesten kan worden gewacht totdat De Jongh in NI was teruggekeerd in V.03.01.1908-33/inv.516.

246. De Jongh-MvK 20.11.1907-La.K in V.02.12.1907-21/inv.509.

247. MvK-GG 02.12.1907-21/2487, De Jongh-MvK 20.11.1907-La.K met concept ordonnantie en MvT in V.02.12.1907-21/inv.509.

248. Concept De Jongh ter regeling vh wijkenstelsel in De Jongh-MvK 23.07.1908-La.P zie V.22.09.1908-18/inv.585.

toepassing van de uitzonderingsbepalingen op de gewenste milde wijze te werk zouden gaan.²⁴⁹

In 1908 kon de nieuwe minister van Koloniën A.W.F. Idenburg zich hiermee verenigen, omdat de internationale verhoudingen, misschien niet direct, maar toch op den duur, een algehele woonvrijheid vereisten. Teruggrijpend echter op de brief van Van Heutsz in 1906, waarin deze toen niet zo ver wilde gaan, zou hij ook geen bezwaar hebben tegen stelsel b. Daarbij nam hij in aanmerking dat met stelsel b een belangrijke stap zou worden gedaan in de goede en onvermijdelijke richting. Met stap c was terugkeer tot b niet mogelijk, wanneer zou blijken dat men te vroeg zou zijn met een algehele vrijheid van vestiging. Hij liet de beslissing aan de landvoogd over.²⁵⁰

Tevens bracht De Jongh naar voren dat een zo vergaande toegestane vrijheid van reizen en wonen een stroom van ongewenste elementen naar Indië zou trekken. Niet alleen waren aldus strengere toelatingsbepalingen nodig, maar alle nieuwe regelingen van reizen, wonen en toelating zouden gelijktijdig in werking moeten treden. Een liberaler passen- en wijkenstelsel eiste een strenge selectie aan de poort. Groeneveldt en Snouck Hurgronje, hierover geraadpleegd, waren het met deze zienswijze eens. Ook zij deelden De Jongh's mening dat de meerdere vrijheid van de Vreemde Oosterlingen, verre van een economisch gevaar te zijn voor de Inlandse bevolking, zou bijdragen tot haar ontwikkeling en welvaart. Er leek in tien jaar tijd in dit opzicht een ingrijpende omslag in het denken over de Vreemde Oosterlingen tot stand te zijn gekomen. Naar later zou blijken, waren vastgeroeste denkbeelden in Indië echter nog sterk aanwezig. Ook van de verwachte toename van de verspreiding van Vreemde Oosterlingen over Java was naar de mening van Groeneveldt en Snouck Hurgronje geen politiek gevaar te duchten, mits de bepalingen op de toelating verscherpt werden. Een verscherping, die wat de Arabieren²⁵¹ betrof, zou moeten leiden tot een vrijwel volledige sluiting voor hen van Java en Madoera.²⁵² Op de achtergrond speelde bij de herziening de vrees voor een te grote en mogelijk moeilijk te controleren immigratie een rol. Een liberaler beleid met betrekking tot het wonen en reizen kon, hoe dan ook, niet los worden gezien van een strengere toelating, dat zou de hoofdgedachte worden in de daaropvolgende jaren.

4.8 Indië haast zich

In zijn eerste advies meende de Raad van Indië dat de hervorming van het passen- en wijkenstelsel niet onvoorwaardelijk gekoppeld hoefde te zijn aan een toelatingsregeling. Die hervorming zou heel goed afgescheiden kunnen plaatsvinden van de herziening van de bepalingen op de toelating en vestiging. En met de laatste zou pas worden begonnen wanneer vaststond dat het praktisch mogelijk zou zijn de immigratie van Vreemde Oosterlingen bij

249. De Jongh-MvK 23.07.1908-La.P in V.22.09.1908-18/inv.585.

250. Concept ordonnantie van De Jongh betreffende de nieuwe wijkenordonnantie; MvK-GG 22.09.1908-18/1572 in V.22.09.1908-18/inv.585.

251. In meerdere adviezen handhaafde Snouck Hurgronje als adviseur voor Inlandse en Arabische Zaken, zijn standpunt dat Arabieren in geen enkel opzicht bijdroegen tot verhoging van de algemene welvaart, maar zowel uit sociaal als uit politiek oogpunt gerekend dienden te worden tot de ongewenste elementen.

252. De Jongh-MvK 23.07.1908-La.P in V.22.09.1908-18/inv.585.

de nieuwe regeling beduidend te beperken.²⁵³ Er was geen haast bij de toelatingsregeling. De beginselen waren nog niet vastgesteld, aan het voorjaar 1909 werd gedacht om de regeling betreffende de toelating aan te vatten. Met betrekking tot het wijkenstelsel sprak de Raad van Indië zijn voorkeur uit voor de meest liberale vorm: ‘vrijlating in de keuze van woonplaats met behoud van het wijkenstelsel als politiemaatregel’.²⁵⁴

De herziening van de bepalingen op de toelating, vestiging en het reizen, die in de stukken werd aangeduid als het Vreemde Oosterlingen vraagstuk, werd in Indië zonder veel haast behandeld. In november 1908 kwam daar verandering in. Het departement van Koloniën merkte op dat de landvoogd ‘de angst om het hart [was] geslagen’, al kon zij daar geen concrete oorzaak voor aanwijzen. Van Heutsz had zich en de Raad van Indië de vraag gesteld of niet met de ‘grootst mogelijk voortvarendheid’ aan de afdoening van de kwesties moest worden gewerkt met het oog op de ‘sedert ingetreden verandering in de toestanden van China’. Het was niet duidelijk wat met dat laatste werd bedoeld en het departement kon het alleen in verband brengen met een artikel in het *Bataviaas Nieuwsblad* van 12 november over de reis die de Chinese legatie-secretaris Wang Kang Ky door Indië had gemaakt. Die reis had niet tot problemen geleid. Wat de landvoogd ook had bewogen, de haast die Indië vanaf november 1908 zette achter de voorgenomen hervormingen was Koloniën zeer welkom.²⁵⁵

In Indië werd aan de directeur van Justitie opdracht gegeven met de meeste spoed de kwestie van de toelating en vestiging van Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera in behandeling te nemen. Die regeling moest het praktisch mogelijk maken de immigratie van Vreemde Oosterlingen in belangrijke mate te beperken.²⁵⁶ De regeling van de toelating en vestiging werd vastgeknoopt aan de hervorming van het passen- en wijkenstelsel. Er werd van het grondbeginsel uitgegaan, dat bij een verzachting van de bepalingen op het reizen en het verblijf, de bepalingen op de toelating verscherpt moesten worden. Zodra de Vreemde Oosterling was toegelaten moest hem, zowel uit praktisch oogpunt als om billijkheidsredenen de nodige vrijheid van beweging en verblijf worden toegekend. De nieuwe toelatingsbepalingen moesten ten doel hebben ervoor te zorgen dat de Indische samenleving werd aangevuld niet alleen met de nuttige elementen onder de Vreemde Oosterlingen, maar dat tevens hun aantal zodanig beperkt zou worden dat niet gevreesd hoefde te worden dat de inheemse bevolking uit hun hoofdbestaan, zoals landbouw, veeteelt en visserij, zou worden verdrongen.²⁵⁷ Vervolgens zou in een buitengewone vergadering van de Raad van Indië, voorgezeten door de landvoogd, en bijgewoond door de directeuren van Justitie en Binnenlands Bestuur en nog enige anderen, de herziening van het passen- en wijkenstelsel en de daarmee verband houdende regelingen betreffende de toelating en vestiging behandeld en zo mogelijk afgedaan worden.²⁵⁸

253. RvNI-GG 24.11.1908-3 in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

254. RvNI-GG 24.11.1908-1 in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

255. Nota A.1 van 02.02.1909 in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

256. Zie de stukken in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

257. De Jongh-DJ 09.12.1908-27 in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

258. GG-MvK 16.12.1908-66/1 geheim, RvNI-GG 24.11.1908-I en II; brief 1ste GS-DJ 02.12.1908-409 geheim in V.03.02.1909-N.3/inv.106.

4.9 Behoudzucht tegenover visie

In Indië leek de herziening van het passen- en wijkenstelsel, hetgeen een verzachting van het stelsel zou betekenen, binnen handbereik. In de buitengewone vergadering van de Raad van Indië van 1 maart 1909 gooidde de directeur Binnenlands bestuur S. de Graaff²⁵⁹ echter roet in het eten.

Voorafgaand aan de vergadering hadden verschillende departementshoofden een advies uitgebracht. De directeur van Justitie wees op de praktische onmogelijkheid van een beduidende beperking van de immigratie van Vreemde Oosterlingen.

Een beduidende beperking van de immigratie der Chinezen, zowel kwalitatief als kwantitatief, waarbij een directe scheiding werd gemaakt tussen gewenste en ongewenste elementen, was praktisch niet mogelijk, vond de directeur van Justitie. Een beperking van het aantal Chinese immigranten had alleen redelijk uitzicht op succes wanneer aan drie voorwaarden zou worden voldaan.

1. De Indische regering mocht er niet voor terugdeinzen van iedere oosterse vreemdeling bij de toelating een bepaalde som te eisen, die naar een willekeurige hoogte kon worden opgevoerd. Desnoods moest zij bereid zijn de immigratie slechts tot een bepaald aantal personen te beperken;
2. De regering moest bereid zijn het nodige personeel en de nodige fondsen beschikbaar te stellen om de controle der immigratie doeltreffend te maken;
3. Zij moest standvastig zijn wanneer buitenlandse regeringen en de pers in binnen- en buitenland zich hiertegen zouden keren. Voor haar moest bij de regeling van de immigratie alleen het algemeen belang van haar Indische onderdanen tellen.

Het vervullen van de laatste voorwaarde was doorslaggevend, vond de directeur van Justitie, maar niet haalbaar. Het was te voorzien dat er ernstige verwickelingen met de Chinese regering uit zouden voortkomen, met gevolgen voor de politieke positie van Nederland en Indië in Oost-Azië, en wat Indië zelf betrof voor de koeliewerving in de archipel.²⁶⁰

Het verlenen van meer vrijheid van verkeer en wonen aan Vreemde Oosterlingen gedoogde echter geen verder uitstel, meende Van Heutsz. In plaats van te wachten tot over de beperking van de immigratie was beslist, kon ook overgegaan worden tot het direct in werking laten treden van het herziene passen- en wijkenstelsel. Dit zou dan openbaar gemaakt kunnen worden. De toelatingsbepalingen zouden vervolgens op een latere, nader vast te stellen tijdstip in werking treden.²⁶¹

Het standpunt van de directeur van Binnenlands Bestuur S. de Graaff en de steun die hij kreeg zou echter tot gevolg hebben dat een spoedige herziening van het passen- en wijkenstelsel op losse schroeven kwam te staan.²⁶² In scherpe bewoordingen bracht hij zijn bezwaren naar voren tegen de concepten van De Jongh, waardoor hij ook lijnrecht stond tegenover het standpunt van minister Fock. Stonden deze concepten in het teken van de toekomstige onvermijdelijkheid van een zo vergaand mogelijke opheffing van het passen- en wijkenstelsel op grond van de internationaal-politieke ontwikkelingen in Oost-Azië, De Graaff

259. S. de Graaff zou minister van Koloniën worden van 1919-1923 en van 1923-1925.

260. DJ A.L.E. Gastmann-GG 13.02.1909-33 zeer geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

261. Notulen bijzondere vergadering op 1 en 2 maart 1909:2-10 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

262. Dit advies dat voorafgaand aan de bijzondere vergaderingen van 1 en 2 maart 1909 werd gegeven, is, ook na intensief zoeken, niet gevonden. Er werd voor het standpunt van de dir. B.B. S. de Graaff geput uit de notulen van die gemelde bijzondere vergadering en van de nota van A.1 bij het exh.29.04.1909-W.12 betreffende het vraagstuk der Vreemde Oosterlingen, beide in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

baseerde de herziening van het stelsel op de te volgen binnenlandse politiek. De grondgedachte was daarbij de bescherming van de inheemse bevolking tegen de Chinezen. In zijn argumentatie keerde De Graaff zich volledig af van de internationaal-politieke beweegredenen, die ten grondslag lagen aan de concepten Fock/De Jongh. Hij richtte zich op de noden op het vlak van de binnenlandse politiek.

In de ogen van Fock²⁶³ had dit centrale en oude motief, het contact van de Chinees met de Inlander, niet die rampzalige gevolgen voor de laatste, integendeel. Dit contact zou op den duur heilzaam kunnen werken op de inheemse bevolking. De Graaff echter achtte dat contact verderfelijk. De Chinees was alleen nuttig op de marktplaatsen, maar zijn aanwezigheid in de desa leidde tot verslapping van het desaverband, tot demoralisatie van de Inlander, eerder tot achteruitgang dan tot stijging van zijn energie en tenslotte tot diens verlies, niet van het recht op de grond, maar op het genot ervan. Het ontkennen hiervan was een onverantwoorde identificatie van het maatschappelijk belang van de Inlander met het persoonlijk belang van de Chinees. Er waren, betoogde hij, genoeg vestigingen van Chinezen in het binnenland, waar niets te bespeuren was van een hogere ontwikkeling van de inheemse bevolking.²⁶⁴

Het raadslid Nieuwenhuys constateerde dat uit De Graaff's betoog bleek dat deze een tegenstander was van Chinezen in het algemeen. Hij wees in dat verband op diens uitspraak dat Chinezen zich zouden kenmerken door de afwezigheid van alles wat naar morele beginselen zweemde. Als Landraadvoorzitter had hij, Nieuwenhuys, juist ervaren dat Chinezen de minst gevaarlijke elementen waren in de Indische samenleving. Erger waren de hadji's en de Arabieren, die op hun beurt weer overtroffen werden door 'een zeker soort van Europeanen die zich in de desa's ophouden'. De laatsten waren in elk geval grotere woekeraars dan de Chinezen. Het waren opmerkingen die door De Graaff en zijn medestander raadslid Ebbink slechts deels werden weersproken. Aangezien deze Europeanen algehele vrijheid van beweging genoten, zou, vervolgde Nieuwenhuys, voor de Vreemde Oosterlingen het gehele passenstelsel moeten worden afgeschaft. Hij verwees tevens naar de mensen uit de praktijk, zoals diverse oud-residenten, die zich vóór de afschaffing van het passenstelsel hadden uitgesproken.²⁶⁵

Wat de internationaal-politieke kant van de zaak betrof, betoogde De Graaff dat het pan-Chinesisme, dat zich meester had gemaakt van de Chinezen in Indië, een verklaarbaar psychologisch proces was waarop een liberaler regime geen enkele invloed zou hebben. Het liberaliseren van het passen- en wijkenstel zou op geen enkele wijze de toenadering tot China tegenhouden, deze zou doorgaan. Het wachtwoord van de Indische regering zou moeten zijn: onthouding van al wat de Chinees de indruk zou kunnen geven dat er met intimidatie te winnen viel. Weinig waarde hechtte hij aan de offensieve kracht van China. Met deze redenering verviel grotendeels de ratio der internationaal-politieke beweegredenen.

Hij kwam tot de slotsom dat de herziening van het passen- en wijkenstelsel uitsluitend beschouwd moest worden als een aangelegenheid van huishoudelijke aard, waarbij ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen niet verder gegaan mocht worden dan de belangen van

263. Fock had jarenlang als advocaat gepraktiseerd in Semarang en gold niet als een Chinezenvriend. Desondanks zag hij de Chinezen niet als een vijand van de inheemse bevolking.

264. Nota A.1 bij het exh.29.04.1909-W.14 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

265. Notulen:32-3, 36, 38-9.

Europeanen en Inlanders in werkelijkheid gedoogden. Deze waren de bevolkingsgroepen die daar het meeste belang bij hadden. Hij doelde daarbij op de maatregelen die bij de regering in voorbereiding waren ter verbetering van de toestand der inheemse bevolking (wettelijke regeling van het desaverband, versterking van het verwaarloosde Inlandse gemeentewezen, het Inlandse credietwezen). Met het doen van toezeggingen ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen was naar zijn mening reeds te ver gegaan. Er was feitelijk geen sprake van een rationeel beperkend stelsel. Er kon nog slechts getracht worden voor het ogenblik althans in beginsel te redden wat er nog te redden viel. Het was, naar zijn mening, een zeer ongunstig tijdstip voor een liberalere politiek ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen. Zulk een daad kwalificeerde hij als een ‘daad van roekeloos staatsbeheer’.²⁶⁶ In het passen- en wijkenstelsel, besloot De Graaff, waren bestuursbeginselen en bestuursmiddelen gelegen, die, hoezeer de tijdsomstandigheden ook uitnodigden om ze liberaler op te vatten, toch niet geheel – en dat is voorgoed – mochten worden prijs gegeven.²⁶⁷

Uiteindelijk slaagde De Graaff er in, alle andere leden van de Raad van Indië, met uitzondering van Nieuwenhuys, al of niet tegen hun overtuiging in,²⁶⁸ voor zijn standpunt te winnen. De herziening van het passen- en wijkenstelsel leek op 1 maart 1909 dichtbij, maar voorlopig kon deze niet worden gerealiseerd.

In feite bevatte het standpunt van de directeur van Binnenlands Bestuur weinig nieuws. Het was het oude liedje over slechte Chinezen die Inlanders misbruikten en Europeanen die dit beeld wilden behouden en zich opwierpen als beschermers van de bevolking. Tekenend voor deze gefixeerdheid was De Graaff’s afwijzing van het internationaal- en nationaal-politieke aspect in jaren waarin de politieke ontwikkelingen in China grote invloed hadden op de Chinezen in Indië zelf, en de druk die de Indische regering als gevolg hiervan voelde. Reeds het door hem gebruikte woord ‘intimidatie’ gaf aan hoe weinig begrip er was voor de grieven der Chinezen. De Chinese kwestie was, zo voelden minister van Koloniën en landvoogd beiden, een urgent en een internationaal-politiek probleem, waarvan de oplossing tot spoed maande. Het moest maar blijken of het voorbijgaan aan deze internationaal-politieke aspecten, alleen om niet de indruk te wekken dat de Indische regering handelde als gevolg van intimidatie, een daad van goede of van struisvogelpolitiek was. Voor de denkbeelden van De Graaff werd gekozen, omdat deze berustten op de zogenaamde ‘zekerheid van ervaring’. De concepten van Fock en De Jongh daarentegen waren gebaseerd op een visie over onvermijdelijke ontwikkelingen in de nationale en internationale politiek, die zich reeds aftekenden, maar pas in de toekomst konden worden getoetst.²⁶⁹ Behoudzucht won het in Indië in 1909 nog van toekomstvisie.

266. Nota A.1 bij het exh.29.04.1909-W.14, Notulen:46 beide in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

267. Het advies van dir. B.B. S. de Graaff werd niet gevonden, maar werd wel in extenso besproken in de Nota van A.1 bij het exh.29.04.1909-W.14 betreffende het vraagstuk der VO in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

268. Zie bijvoorbeeld raadslid Pott, dat meende zich onvoorwaardelijk te moeten aansluiten bij De Jongh, omdat ook hij vond dat de tijd van verkeersbelemmeringen voorbij was, maar op grond van de daaraan klevende nadelen zich toch genoodzaakt voelde tegen te stemmen, Notulen bijzondere vergadering:37 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

269. Zie voor de gewisselde brieven tussen GG en MvK, de adviezen van de directeurs van Justitie, Binnenlands Bestuur, Inlandse Zaken, de concepten, de nota’s, de notulen van de buitengewone vergadering van de RvNI en andere stukken V.15.10.1909-R.20/inv.114.

4.10 De concepten van de Raad van Indië

Met de concepten van De Jongh van tafel, konden de concepten van De Graaff²⁷⁰ toch niet de volle instemming van de Raad van Indië krijgen. Met gebruikmaking van deze concepten kwam de Raad van Indië met een ontwerp waarin de volgende onderwerpen, waarover tijdens de buitengewone vergadering was beslist, tot uitdrukking kwamen:

1. Teneinde de toonaangevende Chinese kringen te winnen wilde de Raad een uitbreiding van St. 1908 no. 396.²⁷¹ Hiermee zou het aantal categorieën van personen, die op grond van hun positie aan het passenstelsel zouden worden onttrokken, aangevuld worden met hen van wie het hoofd van gewestelijk bestuur op hun verzoek schriftelijk verklaarde dat zij, wat hun positie betrof, voor benoeming tot de in St. 1908 no. 396 ambten in aanmerking kwamen. Met deze formulering wilde men zoveel mogelijk willekeur beperken;
2. Uitgaande van de premisse dat de Chinees zijn nut had in de handelscentra, maar niet in de desa, zou het verkeer naar en tussen de centra voor alle Vreemde Oosterlingen vrijgegeven worden. Alleen voor het verkeer in het binnenland zou het passenstelsel voor die Vreemde Oosterlingen, die niet hiervan waren vrijgesteld, worden behouden. Van een overnachtingsverbod²⁷² – een denkbeeld van de directeur van Binnenlands Bestuur – werd afgezien, omdat de landvoogd van mening was dat de Vreemde Oosterling in de nieuwe regeling er in elk geval niet op achteruit moest gaan. De verplichte visering verviel en daarmee viel de bodem weg voor veel klachten;
3. Het wijkensstelsel zou op dezelfde voet worden geregeld als het passenstelsel. Gevaar voor clandestiene vestiging in de open desa was niet te duchten, omdat de reisvrijheid alleen gold tussen de centra en niet voor de hiertussen gelegen desa's;
4. De regeling gold ook voor de toegelatenen die nog geen vergunning tot vestiging hadden en ook voor de Vorstenlanden.

Op het departement van Koloniën zag men in het stelsel van de Raad van Indië,²⁷³ afgezien van de beginselen, een voordeel en een nadeel. Het voordeel om de bovenlaag der Chinezen uit te zonderen van het stelsel bood het middel om hen in de hand te houden, niet door louter dwang, maar door een 'prikkel tot aanhankelijkheid'. Er was een 'premie' gesteld op het te goeder naam en faam bekend staan, waardoor indirect een zekere trouw in de hand zou worden gewerkt, die met het oog op de tegenwoordig onder de Vreemde Oosterlingen heersende stemming niet moest worden onderschat. Het nadeel was daarin gelegen dat het moeilijk was om het criterium van aanzien en reputatie toe te passen zonder ontevredenheid te wekken. De plaatselijke omstandigheden waren zo verschillend dat de daaruit ontstane on-

270. De concepten De Graaff zouden naast belangrijke concessies op het passen- en wijkensstelsel, ook een beperking in de vorm van een overnachtingsverbod in de niet voor het vrije verkeer geopende desa's bevatten. Deze concepten waren niet in het verbaal te vinden. Zij werden genoemd in het overzicht van de afd. A.1 van 11.06.1909 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

271. Zie paragraaf 3.4.

272. Dit zou een beperking betekenen omdat volgens de geldende bepalingen men, wanneer men een pas had gekregen, kon overnachten op de plaats waar men vertoefde en daar tot maximaal een maand kon verblijven.

273. RvNI-GG 16.04.1909-La.L. met concept ordonnanties in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

gelijkheid en als gevolg daarvan het ontstaan van de schijn van willekeur niet zou zijn te vermijden.²⁷⁴

4.11 Het standpunt van Van Heutsz

Na de buitengewone raadsvergaderingen van 1 en 2 maart 1909 had de landvoogd enige tijd nodig om zijn standpunt opnieuw te bepalen. Wel had hij onmiddellijk daarna in een brief aan de minister van Koloniën de vraag gesteld 'of de Indische Regeering ten aanzien van de te nemen beslissing al dan niet gebonden is aan de meer of minder stellige uitspraken, welke, zoowel in Nederland als hier te lande, te voren aan de te volgen politiek eene zekere richting hebben gegeven'. In het bijzonder zou die politiek hebben gegolden voor de herziening van het passenstelsel. Daarentrent was zowel in Nederland (door minister Fock en door zijn opvolger minister Heemskerk) als in Indië à priori een scherper afgebakend standpunt (algehele afschaffing van het passenstelsel) ingenomen dan ten aanzien van de wijkenregeling (verzachting). Waar het nu om ging was of de Indische regering, nu men in Indië tot andere inzichten was gekomen, gebonden was aan de eerder overeengekomen gedragslijn ten aanzien van het passenstelsel, en of de regeling van de vrijheid van vestiging – het wijkenstelsel – aan haar was overgelaten. Hij meende dat het standpunt van vrije overweging en beslissing het juiste was.

In juni 1909 had de landvoogd zijn standpunt als volgt bepaald: In het algemeen was hij, en hierin stond Van Heutsz niet alleen, van mening dat het verre de voorkeur zou verdienen indien aan alle beperkingen ten aanzien van het verkeer en de vestiging van Vreemde Oosterlingen een einde zou worden gemaakt. Bij zijn overtuiging, schreef hij, had hij zich niet laten leiden door overwegingen van vrees dat binnen kortere of langere tijd de regering zich voor de noodzaak geplaatst zou zien om, al dan niet vrijwillig, dergelijke maatregelen te moeten nemen. Al was er, gezien de algemene emancipatie van de Chinezen in Indië en de voortdurende pogingen van de Chinese regering om door inmenging in Indië's interne aangelegenheden de band tussen China en de in Indië gevestigde Chinezen nauwer aan te halen, alle reden om deze vraag ernstig onder ogen te zien. Op dit moment echter, kon de regering nog in vrijheid overwegen wat haar te doen stond. Wat de binnenlandse situatie betrof was hij niet bang voor versterking van de bestaande economische verhoudingen, noch voor ernstige gevaren van andere aard. Een einde van een niet in de tijd passend passenstelsel, waarbij een bepaalde klasse van ingezetenen voor een deel uitgesloten was van het algemeen verkeer, zou integendeel in het belang zijn van een harmonieuze ontwikkeling der economische verhoudingen op Java en Madoera.

De landvoogd erkende echter dat hij een dadelijke en onvoorwaardelijke realisering van zijn overtuiging niet goed aandurfde, zonder tevens rekening te houden met de gevolgen van een algehele vrijheid van verkeer en vestiging in Indië. Een dergelijke radicale maatregel zou waarschijnlijk een zeer aanzienlijke vermeerdering van de toevloed van Chinezen naar Java tot gevolg hebben. Het zou zeer ongewenst zijn indien Java geleidelijk zou veranderen in een Chinese kolonie. Een opheffing van de beperkende bepalingen ten aanzien van verkeer en vestiging zou om die redenen gepaard moeten gaan met een zeer beduidende verscherping van de bepalingen op de toelating. De discussie hieromtrent in regeringskringen had reeds laten zien hoe moeilijk dit lag, in het bijzonder met het oog op de bezwaren

274. Nota van A.1 ad exh.29.04.1909-W.14 van 11.06.1909 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

die, naar verwachting, door de Chinese regering zouden worden gemaakt tegen een gedeeltelijke sluiting van Java en Madoera voor Chinese immigranten, wanneer de omstandigheden dat vereisten.

Hij stelde zich op het standpunt dat, indien het uit overwegingen van internationale aard niet mogelijk zou zijn om de Indische regering de vrijheid te geven tot regeling van de bepalingen op de toelating met het doel de toevloed van Chinese immigranten te weren, het dan niet geraden was met de vrijmaking van verkeer en vestiging tot de uiterste grens te gaan. Die toevloed van Chinese immigranten zou, naar zijn mening, geregeld moeten worden met een gedeeltelijke of zelfs volledige sluiting van Indië, wanneer dat nodig was. Aangezien het ook niet van te voren was in te schatten wat het resultaat zou blijken te zijn van de maatregelen tot beperking der immigratie (vooralnog slechts het vorderen van een zekere geldsom), was hij vóór een voorzichtige politiek. De urgentie dwong echter om spoedig te komen tot daden. Tegemoetkoming – althans ten dele – aan de grieven der Chinese ingezetenen kon geen verder uitstel velen, zeker niet tot na afloop van een mogelijk langdurige gedachtenwisseling.²⁷⁵ De mate van herziening van het passen- en wijkenstelsel stond aldus in direct verband tot het toelatingsbeleid.

In grote lijnen, vervolgde Van Heutsz, kon hij zich achter de recente voorstellen van de Raad van Indië stellen. Wat het passen- en wijkenstelsel betrof zou het neerkomen op de toekenning van algehele vrijheid van beweging en vestiging aan een vrij aanzienlijke kring van Vreemde Oosterlingen.²⁷⁶ Juist voor deze ingezetenen waren de bestaande bepalingen het meest hinderlijk en als het ware een steen des aanstoots. Voor Vreemde Oosterlingen die niet tot deze groep behoorden, zou hun bewegings- en woonvrijheid aanzienlijk vergroot, maar niet opgeheven worden.

De door de Raad van Indië ontworpen regelingen betreffende de toelating²⁷⁷ gingen uit van strengere voorwaarden om te grote toevloed van immigranten te weren. Belangrijk werd geacht het vorderen van een bedrag voor het debarkeren van iedere immigrant (*f.* 25 voor een Chinees, *f.* 100 voor een Arabier, met mogelijkheid tot restitutie bij een toekenning van vergunning tot vestiging). De vrijheid van vestiging werd vergroot door vestiging toe te staan op alle plaatsen waarheen zonder pas kon worden gereisd, met handhaving van reeds verkregen rechten van vestiging daarbuiten.

De verplichting tot het wonen binnen de voor hun landaard aangewezen wijken werd alleen voorgeschreven voor die plaatsen waar een wijk was ingesteld (volgens de nieuwe regeling daar waar het aantal Vreemde Oosterlingen minstens 100 bedroeg).

Vreemde Oosterlingen die niet vrijgesteld waren van het passen- en wijkenstelsel hadden geen pas meer nodig voor reizen langs grote verkeerswegen of per spoor of tram, tussen de hoofdplaatsen van gewesten, afdelingen, districten en onderdistricten, andere plaatsen waar wijken voor hun landaard waren aangewezen en aan grote verkeerswegen of aan spoor- of tramlijn gelegen marktplaatsen, zomede tussen die plaatsen en hun woonplaats. Alleen voor reizen naar andere plaatsen dan aangeduid, moest een pas worden aangevraagd; de viseringsplicht zou worden afgeschaft.²⁷⁸

275. GG-MvK 11.06.1909-34/1 geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

276. Algehele vrijheid van beweging en vestiging zou worden toegekend aan die groepen van Vreemde Oosterlingen aan wie reeds eerder (bij St. 1904 no. 378, St. 1908 no. 208 en St. 1908 no. 396) een gedeeltelijke of algehele vrijstelling van het passenstelsel was verleend.

277. RvNI-GG 'Nieuwe regeling van de toelating en vestiging van oosterse vreemdelingen op Java en Madoera' van 14.05.1909-14 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

278. GG-MvK 11.06.1909-34/1 geheim in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

4.12 Den Haag onder druk

Meende men in Indië in maart 1909 nog dat men vooralsnog geen rekening hoefde te houden met eisen van Turkije en China en nog vrij was alleen overwegingen van binnenlandse politiek in aanmerking te nemen, geheel anders was de situatie in Nederland. Daar had de minister van Koloniën niet alleen rekening te houden met de denkbeelden en bezwaren van de Indische regering, maar ook met steeds dringender verzoeken van de minister van Buitenlandse Zaken, R. de Marees van Swinderen.

De laatste reageerde teleurgesteld op het bericht dat in Indië nog niets concreets was bereikt met betrekking tot het wijken- en passenstelsel, noch over het tijdstip waarop die herziening zou plaatshebben, noch over haar strekking. Langer uitstel achtte De Marees zeer bedenkelijk. Ten aanzien van Turkije had het dualistische regime in Indië reeds aanleiding tot moeilijkheden gegeven, terwijl het belang van een goede verstandhouding met China eiste dat er een einde kwam aan die hinderlijke en grievende vrijheidsbepalingen.

De Turkse kwestie begon als een toelatingskwestie. De Turk Abdurrahman bin Abdul Medjid verzocht om toelating in Indië op de voet van Europeaan. Het tussen Nederland en Turkije gesloten verdrag van 1862 gaf Turkse onderdanen in Indië het recht op behandeling op de voet van meest begunstigde vreemde natie. Nederland stelde zich op het standpunt dat krachtens het in 1906 gewijzigde, maar in 1909 nog niet in werking zijnde Art. 109 RR, niet-Europese onderdanen van een vreemde mogendheid alleen dan onderworpen waren aan de bepalingen voor Europeanen, wanneer zij in hun land onderworpen waren aan een familierecht gegrond op dezelfde beginselen als de Nederlandse (Japan was een bevestiging van deze regel). Als gevolg daarvan vielen in Indië de Aziatische onderdanen van Engeland en Frankrijk, noch die van Perzië, China en Turkije onder het voor Europeanen geldende regime. Er waren geen mogendheden die in afwijking van het vigerende Art. 109 RR, een uitzonderingstoestand voor hun niet-Europese onderdanen hadden bedongen, zodat ook Turkije zich niet daarop kon beroepen.²⁷⁹

Turkije hield echter voet bij stuk en was vastbesloten zich niet bij het door Nederland ingenomen standpunt neer te leggen, hetgeen dat land niet alleen liet weten aan de Nederlandse gezant te Constantinopel, maar ook rechtstreeks aan de minister van Buitenlandse Zaken. Voor Turkije stonden alle Ottomaanse onderdanen gelijk, liet hij weten, een differentiële behandeling op grond van het familierecht was voor de Turkse regering onacceptabel. Een Muzelman was toch geen minderwaardige, omdat de Koran hem toestond meer dan één vrouw te hebben. Was, vroeg de Turkse gezant, de Nederlandse regering werkelijk van mening dat een in Klein-Azië geboren Grootvizier achtergesteld kon worden bij een Formosaan omdat de laatste zogenaamd aan hetzelfde familierecht was onderworpen als Europeanen en de laatste niet?

In haar brief aan Koloniën liet Buitenlandse Zaken blijken het Nederlandse standpunt moeilijk verdedigbaar te vinden. Aangezien het heersende dualistische systeem in Indië voorlopig niet gewijzigd zou worden, was de opheffing van beperkende bepalingen geboden. De urgentie van de zaak dwong tot spoed. Koloniën was echter van mening dat Buitenlandse Zaken geen krimp mocht geven. De Turkse regering mocht niet de indruk krijgen dat er met intimidatie wat te bereiken viel. Uit een juridisch oogpunt zou Turkije ongelijk hebben. Strikt genomen was het alleen voor Turkije van belang dat het onderscheid krachtens Art. 109 RR in strijd zou zijn met het handelstraktaat, en dat was niet het geval.²⁸⁰

279. MvK-MBZ 23.03.1909-43 in V.23.03.1909-43/inv.628.

280. Nota A.1 van 23.08.1909:5-6 in V.15.10.1909-R.20/inv.114, gezant te Constantinopel-MBZ 17.06.1909-871/330, MBZ-MvK 05.07.1909-12722 in V.05.11.1909-U.21/inv.115.

Een beroep tegenover China op de daar heersende beperkingen van het woonrecht van vreemdelingen in China, zoals minister van Koloniën Idenburg had voorgesteld, wees De Marees af, omdat deze beperkingen niet te vergelijken waren met de beperkingen die aan de Chinezen in Indië waren opgelegd. Op dit moment kon Nederland het zich, op grond van de bestaande machtsverhoudingen, misschien nog veroorloven om alle bemoeiing van de Chinese regering met de Chinezen in Indië af te wijzen. Met zekerheid kon echter voorspeld worden dat zodra die machtsverhouding ten gunste van China was gewijzigd, de regering in China zich niet zou laten weerhouden door de omstandigheid dat de Indo-Chinezen Nederlandse onderdanen²⁸¹ waren, om zich tot tolk van de eventuele ernstige grieven van die Chinezen te maken. Voordat het echter zover kwam, was het een eis van goede politiek om zo spoedig mogelijk die grieven, waarvan de onrechtmatigheid niet te ontkennen viel, weg te nemen. Immers, met een beroep op het Nederlands onderdaanschap der Chinezen kon men zich niet afmaken bij eventuele eisen van de Chinese regering ten behoeve van hun rasgenoten, waarschuwde hij.²⁸²

Daarbij kwam dat de Chinese gezant te Den Haag Lou Tseng Hsiang zich kort tevoren bij hem, de minister van Buitenlandse Zaken, zeer bitter beklaagd had over de passen- en wijkendwang waaraan de Chinezen in NI waren onderworpen.

In een onderhoud tussen de Chinese gezant te Den Haag Lou Tseng Hsiang en de minister van Buitenlandse Zaken R. de Marees van Swinderen, had de gezant de grieven die bij de Chinezen op Java tegen hun rechtstoestand in het algemeen, maar in het bijzonder tegen het passen- en wijkenstelsel bestonden, duidelijk naar voren gebracht. Tevens waren de bemoeiingen van de gezant met de beweging onder de Chinezen in Indië tegen de voorgenomen regeling van het Nederlands onderdaanschap besproken. Het toekomstige consulaire verdrag waarop door de Chinese regering bijzonder veel prijs werd gesteld, maakte een regeling van het onderdaanschap, naar de mening van Buitenlandse Zaken tot een onmisbaar voorafgaand vereiste daarvan. China was gekant tegen de regeling van het Nederlands onderdaanschap voor de Chinezen in Indië, maar Nederland was vastbesloten het op korte termijn door te voeren.²⁸³

Enkele weken later volgde een verzoek van Lou om bevestiging van 's ministers mededeling dat het in de bedoeling van de regering lag om de beperkende bepalingen waaraan Vreemde Oosterlingen in Indië waren onderworpen binnenkort te herzien. De Marees zat in een moeilijk parket. De discussie daarover was immers nog gaande tussen de Indische regering en het departement van Koloniën en de beslissende fase was nog niet bereikt. Het enige wat erop zat, adviseerde Idenburg zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, was om voorlopig niet aan het verzoek om bevestiging te voldoen.²⁸⁴

Ook in Indië waren de activiteiten van de Chinese gezant niet onopgemerkt gebleven. Het was Van Heutsz ter ore gekomen dat Lou van plan was op zijn terugreis naar China alle havens van de Nederlandse koloniën in Zuidoost Azië te bezoeken om de Chinese emigranten 'gerust te stellen'. Hiertegen en tegen telkens herhaalde bezoeken van vertegenwoordig-

281. De Wet op het Nederlands Onderdaanschap zou binnen enkele maanden in werking treden.

282. MBZ-MvK 25.06.1909-12739 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

283. MBZ De Marees van Swinderen-MvK Idenburg 12.06.1909-10982 bis in V.19.06.1909-J.13/inv.111.

284. MBZ-MvK 06.07.1909-13696, MvK-MBZ 12.07.1909-U.14 in V.12.07.1909-U.14/inv.111.

gers van de Chinese regering had de landvoogd grote bezwaren. Zij zouden op den duur onrust en spanning veroorzaken, met ongewenste uitingen als gevolg.²⁸⁵

De druk van China was overigens niet alleen in de regeringskringen in Nederland en in Indië merkbaar. Ook in China verschenen in de pers scherpe artikelen die gericht waren tegen de Indische regering naar aanleiding van de behandeling welke de Chinezen zich in de Oost-Indische koloniën moesten laten welgevalen. Hoewel de zaakgelastigde te Peking W.J. Oudendijk meende dat alle mededelingen in de Chinese pers betreffende de koloniën of onwaar of overdreven waren, en hij met de consul-generaal van Shanghai overeen was gekomen geen notitie te nemen van deze artikelen, drukte hij zowel de minister van Buitenlandse Zaken als de gouverneur-generaal op het hart 'de ogen niet te sluiten voor het feit dat de Chineesche grieven tegen ons bestuur thans overal bekend zijn en weerklank vinden en dat de beweging die ik 'pan-Sinisme' zoude willen noemen, thans nog maar in haar opkomst is'.²⁸⁶

4.13 Het generaliseringsdenkbeeld

In juli 1909 zat Idenburg in een lastige positie. Aan de ene kant waren er de steeds dringender verzoeken van Buitenlandse Zaken om een zo ver mogelijk gaande herziening van de discriminatoire regelingen ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen onder andere in verband met de aanspraken van andere mogendheden zoals Turkije op een gelijke behandeling van hun onderdanen en de bemoeiingen van de Chinese gezant. Aan de andere kant had hij rekening te houden met het standpunt van Indië. Daar wilde men het tegenovergestelde van wat Buitenlandse Zaken wilde. Van Heutsz had een gedeeltelijke of algehele opheffing van het passen- en wijkensstelsel vastgeknoopt aan een streng toelatingsbeleid, en dat zou door China kunnen worden opgevat als een (gedeeltelijke) sluiting van Indië voor de Chinezen, en bij dat land tot bezwaren leiden. Daarnaast was er de Chinese en overige buitenlandse pers die met haar berichtgeving niet alleen een negatief beeld neerzette van de rechtstoestand der Chinezen in Nederlands-Indië en de beperkende bepalingen waaraan zij waren onderworpen, maar ook een behoudend beleid in een kwaad daglicht plaatste. En dan was er de toestand in Indië zelf, waar de Chinezen zich in de Chinese beweging sterk maakten voor een betere rechtstoestand.

Een uitweg uit deze benarde positie meende minister van Koloniën Idenburg gevonden te hebben met het generaliseringsdenkbeeld. Volgens dit denkbeeld zouden de te handhaven beperkingen niet alleen op de Vreemde Oosterlingen, maar ook op alle vreemdelingen die geen Nederlanders waren (zoals de niet-Aziaten en Japanners), toepasselijk moeten worden verklaard. Zij zouden dan allen in dezelfde positie verkeren en zo zouden de moeilijkheden van internationale aard die voortkwamen uit de eisen van (vooral) Turkije²⁸⁷ en China kunnen worden ondervangen. Idenburg verwachtte dat de te handhaven beperkingen in het algemeen van weinig praktisch nut zouden zijn.²⁸⁸

285. Adviseur Japanse Zaken-GG 07.05.1909, Ambt. Chinese Zaken Ezerman-DJ 09.05.1909-La.A, GG-MvK 18.05.1909-29/1 geheim in V.19.06.1909-J.13/inv.111.

286. Zaakgelastigde te Peking, W.J. Oudendijk-MBZ 14.07.1909-880/216 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

287. Vastgesteld in een nota A.1 ad exh.15.07.1909-V.22 van 23.08.1909:2 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

288. Telegram MvK-GG, MvK-MBZ beide 13.07.1909 in V.13.07.1909-Kab.W.14 geheim/inv.111.

In verband met eerder gesloten traktaten, die aan onderdanen van zekere vreemde mogelijkheden uitdrukkelijk dezelfde rechten van verkeer en vestiging toekende als aan Nederlandse onderdanen, vroeg de minister van Buitenlandse Zaken zich af, of dan niet ook Nederlanders aan dezelfde beperkende bepalingen dienden te worden onderworpen. De minister dacht daarbij aan de traktaten gesloten met Oostenrijk-Hongarije, met Zwitserland en vooral die van 1898 met Japan. Na onderzoek bleken de traktaten geen belemmering te zijn voor de realisering van het generaliseringsdenkbeeld.²⁸⁹ In het latere toelatingsbesluit bleek het generaliseringsdenkbeeld zich ook uit te strekken over Nederlanders, die niet uit in Nederlands-Indië gevestigde ouders waren geboren, en ook geen ingezetenen waren van Nederlands-Indië.

Ten aanzien van het standpunt dat door de Indische regering werd ingenomen was Idenburg bereid om zich bij de ontwerpen van de Raad van Indië neer te leggen. De tegenwoordige omstandigheden vroegen om van de bestaande beperkingen inzake passen en wijken alles af te schaffen wat niet absoluut behouden moest blijven. Door het generaliseringsdenkbeeld zouden alle vreemdelingen over één kam worden geschoren en aldus zouden aan de grieven der regeringen die òf pretendeerden dat het bestaande onderscheid in strijd was met verkregen rechten (Turkije), òf verklaarden er niet langer van gediend te zijn (China) de bodem ontvallen. Idenburg voorzag geen moeilijkheden bij de toepassing op het passen- en wijkenstelsel. Wat de bepalingen op de toelating betrof, deze zouden zo zijn in te richten, dat zij aan westerlingen en Japanners zo min mogelijk reden tot aanstoot zouden geven.²⁹⁰

Van Heutsz liet onmiddellijk weten bezwaar te hebben tegen het generaliseringsdenkbeeld,²⁹¹ en werd daarin later door de meerderheid van zijn adviseurs gesteund. De tegenzin van Indië om de vrijheid van westerse vreemdelingen aan banden te leggen had men op het departement van Koloniën reeds voorzien. Een dergelijke maatregel, werd uit Indië geschreven, zou vrijwel zeker leiden tot ernstige bezwaren van de kant van alle overige mogelijkheden, wiens onderdanen aan de beperkende bepalingen zouden worden onderworpen. Het ging er immers niet om in Indië nieuwe, tot dusver nog niet bestaande beperkingen op andere (waaronder Europese) bevolkingsgroepen in het leven te roepen. Het ging er in deze kwestie om meer vrijgevig wetgeving tot stand te brengen ten aanzien van vreemdelingen, die tot dusver aan beperkende bepalingen onderworpen waren. Van Heutsz schreef dat hij bij zijn standpunt bleef. De ernst van de zaak maakte de noodzaak om tot daden te komen steeds urgenter. Hij drong aan op een spoedige beslissing inzake de herzieningsconcepten van de Raad van Indië. Naar zijn overtuiging kon er zonder overdrijving gezegd worden dat er in deze aangelegenheid sprake was van 'periculum in mora'.²⁹² De kwestie waar men in maart 1909 nog van had gezegd niet te mogen wijken voor 'intimidatie' in het binnenland of druk uit het buitenland had in augustus 1909 een acute fase bereikt.

289. MBZ-MvK 27.08.1909-15665 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

290. Nota A.1 ad exh.15.07.1909-V.22 van 23.08.1909 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

291. Telegram GG-MvK 16.07.1909-666 in V.15.10.1909-R.20/inv.114.

292. Adviezen DJ, Dir. B.B. en RvNI van respectievelijk 21.07.1909-231 geheim, 14.08.1909-132/A zeer geheim, 27.08.1909-22, GG-MvK 08.09.1909-48/1 geheim, nota A.1 ad exh.15.07.1909-V.22; alle in V.15.10.1909-R.20/inv.114. N.B. alleen de DJ was het met de MvK eens.

4.14 Een compromis

Bij de afweging in de Ministerraad tussen het koloniaal belang en de ernst van de Turkse eisen, kwam men tot een oplossing. Inzake het passen- en wijkenstelsel werden de door Indië gewenste regelingen gehandhaafd, dat wil zeggen een vrijgevinger passen- en wijkenstelsel alleen toepasselijk op Vreemde Oosterlingen (met uitzondering van Japanners). Ten aanzien van de toelating moest Indië akkoord gaan met een toepassing van het generaliseringsdenkbeeld, namelijk toelating van westerlingen en oosterlingen op gelijke voet, en mogelijk met verscherpte toelatingseisen. Het voorstel om de westerlingen tegemoet te komen door hen vrij te stellen van het betalen van entreegeld – een idee van Koloniën – werd zowel door de gouverneur-generaal als door Buitenlandse Zaken afgewezen.²⁹³

Met dit compromis kon Buitenlandse Zaken uit de voeten. Het kon hem, schreef De Marees van Swinderen, niet ver genoeg gaan. Het liefst zag de minister volledige gelijkstelling, schreef hij, maar hij was bereid zich te voegen naar het oordeel van Koloniën, die meende dat de maatschappelijke toestanden in Indië zulks nog niet gedoogden. Uit het oogpunt van internationale verhoudingen was elke bepaling waardoor de rechtstoestand in het algemeen van oosterse vreemdelingen, in het bijzonder op Java, zoveel mogelijk zou overeenkomen met die van Europeanen, hem welkom. Hij drong er op aan met de herziening op de bepalingen van verkeer en vestiging tot de uiterste grens te gaan en de in de Troonrede gedane toezegging zo spoedig mogelijk na te komen. Ook al zou een onderscheid in behandeling tussen vreemdelingen en Nederlanders blijven bestaan, er zou geen aanleiding meer zijn voor landen, zoals Turkije, waarmee traktaten waren gesloten, om zich te beklagen.²⁹⁴

Inmiddels was Idenburg in augustus 1909 afgetreden als minister van Koloniën, en op weg naar Indië om daar het gouverneur-generaalschap van Van Heutsz over te nemen. Wat Idenburg reeds als minister van Koloniën had geïnitieerd kon hij nu als landvoogd afmaken. Hij zou die functie 7 jaar vervullen.

4.15 Spoed

De woorden urgentie en spoed ontbraken in die jaren niet in de briefwisseling tussen Koloniën en de Indische regering. Alles was gericht op het laten afnemen van zowel de druk uit het buitenland als die in het binnenland.

De generalisering bij de toelating, waardoor ook voor westerlingen en Japanners dezelfde toelatingsvoorwaarden zouden gelden als voor de Vreemde Oosterlingen, maakte het noodzakelijk om die regelingen zodanig in te richten dat het voor westerse vreemdelingen op zo weinig mogelijk bezwaren zou stuiten. Een daartoe door Koloniën ontworpen schets stuurde de minister met de beslissing van de Ministerraad naar Indië, waar met spoed volledige ontwerpen dienden te worden gemaakt. Het was de bedoeling, schreef de minister, dat de regelingen op het verkeer en de vestiging, al kwamen zij eerder gereed, tegelijk met die op de toelating en met de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften, zouden worden afgekondigd. Zouden de regelingen betreffende het passen- en wijkenstelsel voorafgaan aan

293. MvK-GG 15.10.1909-R.20 in V.15.10.1909-R.20/inv.114, MBZ-MvK 20.10.1909-21715, MvK-GG 05.11.1909-U.21 in V.05.11.1909-U.21/inv.115.

294. MBZ-MvK 20.10.1909-21713 in V.05.11.1909-U.21/inv.115.

die van de toelating, dan zou de goede indruk van de eerste zeer geschaad worden door de verscherping van de laatste.²⁹⁵ Ten koste van alles moest de indruk worden voorkomen dat men onder pressie handelde.²⁹⁶

Het uit Indië gezonden ontwerp op de toelating bleek op twee punten van de door het departement van Koloniën ontworpen schets af te wijken.

In navolging van de Britse Aliens Act van 1905 beoogde de schets (teneinde toezicht op de immigratie doeltreffend te maken, ontduiking te voorkomen en latere verwijdering tot een minimum te reduceren) de toelating te doen samenvallen met de ontschepping, zodat bij die gelegenheid over de toelating zou worden beslist. Om praktische redenen meende Indië de koppeling van de toelating aan de ontschepping niet te willen volgen. In de tweede plaats waren de in de schets opgenomen regelingen om de toelating van westerse vreemdelingen te vergemakkelijken niet door Indië overgenomen. In plaats daarvan was aan de landvoogd een regelingsbevoegdheid gegeven, zonder nadere omschrijving of beperking, zodat hij bij de uitoefening van die bevoegdheid ongebonden zou zijn.

Ondanks zijn bezwaren op deze punten koos Idenburgs opvolger op Koloniën, J.H. de Waal Malefijt, omwille van de urgentie, ervoor zijn bezwaren hiertegen voorlopig niet meer ter discussie te brengen, maar deze slechts ter kennis te brengen aan de landvoogd ter verbetering van de regeling. Er moesten zonder verder talmen spijkers met koppen worden geslagen. Om geen tijd te verliezen zou het (Indische) ontwerp betreffende de toelating door de Koningin bekrachtigd kunnen worden en de landvoogd gemachtigd kunnen worden tot in-trekking van de passenregeling bij St. 1863 no. 83.

Op 8 augustus 1910 volgde het Koninklijk Besluit (K.B. 8 augustus 1910 no. 65), houdende regeling van de toelating en vestiging in Nederlands-Indië voor Java en Madoera. De Waal Malefijt was het met gouverneur-generaal Idenburg eens dat aan de totstandkoming van het Koninklijk Besluit nopens de toelating en de daarmee samenhangende regeling van het wonen en reizen geen richtbaarheid zou moeten worden gegeven, vóórdat de afkondiging van die regelingen in Indië had plaats gehad. De algemeen onder de Chinezen in Indië heersende mening dat alle maatregelen, welke door de Indische regering werden genomen ter verbetering van hun rechtspositie en ter verzachting van het onderscheid in de wetgeving tussen oosterling en westerling, uitvloeisels waren van de bemoeiingen van de Chinese gezant, zouden daarmee alleen maar bevestigd worden.²⁹⁷

Opnieuw trad vertraging op toen de publicatie van het bovengenoemde K.B. uitgesteld moest worden. Te elfder ure moesten namelijk nog enige wijzigingen worden aangebracht ter voorkoming van door Idenburg verwachte en gegronde kritiek, niet alleen in Indië maar ook in het buitenland.

Twee punten in het K.B. stuitten op grote bezwaren van de Raad van Indië, bij welke bezwaren de landvoogd zich aansloot. Het eerste punt dat gewijzigd diende te worden was dat toelating tot Java en Madoera alleen plaats kon vinden via de havens van de drie hoofdplaatsen. Ingezetenen van de Buitenbezittingen, die reeds over een toelatingsvergunning beschikten, zouden dan alleen naar Java kunnen reizen via de havenplaatsen van Batavia, Semarang en Soerabaia, waarbij aan hen de

295. MvK De Waal Malefijt-GG Idenburg 05.11.1909-U.21 in V.05.11.1909-U.21/inv.115.

296. GG-MvK 29.06.1910-41/2, MvK-GG 12.08.1910-89/1403 in V.12.08.1910-89/inv.759.

297. MvK-Koningin 29.06.1910-29 in V.29.06.1910-29/inv.746, GG-MvK 29.06.1910-41/2 geheim, MvK-GG 12.08.1910-89/1403 in V.12.08.1910-89/inv.759.

verplichting zou worden opgelegd een toelatingskaart aan te vragen, met eventuele verwijdering uit Nederlands-Indië als gevolg. Het tweede bezwaar betrof het punt volgens welke in Indië geboren en uitgezet konden worden, hetgeen in strijd was met het Regeringsreglement. Daardoor werd het onmogelijk het K.B. uit te voeren.²⁹⁸

De juistheid van die kritiek kon niet worden ontkend en zou alleen door de spoedig volgende herziening van de toelatingsbepalingen worden bevestigd. Omdat uitstel van de afkondiging van de herziening van het wijken- en passenstelsel niet verantwoord werd geacht en het gunstige politieke moment daarvoor zou wel eens onherroepelijk voorbij kunnen gaan, moest tussen twee kwaden worden gekozen. Er werd uiteindelijk besloten tot een gescheiden afkondiging.²⁹⁹

4.16 Herziening van het passen- en wijkenstelsel

De herziening van het wijken- en passenstelsel werd afgekondigd op 15 oktober 1910 bij St. 1910 nos. 536, 537 en 538. Zij traden in werking op 1 januari 1911.³⁰⁰

Bij St. 1910 no. 536 werd ten aanzien van Vreemde Oosterlingen bepaald dat zij geen reispassen nodig hadden voor reizen op Java en Madoera (met uitzondering van de Vorstenlanden), langs grote verkeerswegen of per spoor of tram tussen de hoofdplaatsen van gewesten, afdelingen, districten en onderdistricten en andere plaatsen, waar wijken voor hun landaard waren aangewezen, en aan grote verkeerswegen of aan spoor- of tramlijn gelegen marktplaatsen, zomede tussen die plaatsen en hun woonplaats.

Bij reizen op Java en Madoera naar andere plaatsen dan aangeduid moest de reiziger wel voorzien zijn van een reispas, af te geven door het hoofd van het gewestelijk of plaatselijk bestuur, tot wiens ressort de te bereizen streek behoorde. Deze reispassen werden voor één jaar verleend in het belang van land- en mijnbouw, handel of nijverheid of ter bereiking van een ander geoorloofd doel en konden worden geweigerd wanneer het belang der openbare orde het vorderde.

Zonder bijzondere vergunning mochten reispashouders zich gedurende de tijd waarvoor de pas geldig was, maar niet langer dan één maand, op de toegestane plaatsen ophouden; er was geen overnachtingsverbod meer. De viseringsplicht was vervallen, de reispas moest wel op aanvraag getoond worden.

Bij St. 1910 no. 537 werd aan Vreemde Oosterlingen een grotere vrijheid van wonen gegeven. Op de hoofdplaatsen op Java (met uitzondering van de Vorstenlanden) waren zij aan geen beperkingen onderworpen. Op andere plaatsen konden zij wonen krachtens een verkregen recht of verkregen vergunning (in het belang van land- of mijnbouw, handel en nijverheid) of een nader te verlenen vergunning om redenen van openbaar belang of uit hoofde van bijzondere redenen. Op plaatsen waar voor hun landaard een wijk was ingesteld, waren Vreemde Oosterlingen verplicht binnen die wijk te wonen. Vrijgesteld van deze verplichting waren onder andere zij die krachtens een verkregen recht buiten die wijken gevestigd waren en aan wie, in het belang van land- of mijnbouw, handel en nijverheid, dan wel om redenen van openbaar belang of uit hoofde van bijzondere redenen, een schriftelijke en tot wederopzeggens verleende vergunning was gegeven om buiten de voor hun landaard aan-

298. RvNI-GG 23.09.1910-13, GG-MvK 28.09.1910-10/C zeer geheim in V.10.12.1910-41/inv.787.

299. GG-MvK 12.10.1910-63/1 geheim, en de gewisselde telegrammen in V.10.12.1910-41/inv.787.

300. G.B. 17.11.1910-47, St. 1910 no. 590.

gewezen wijk te wonen. Op plaatsen waar honderd of meer Vreemde Oosterlingen gevestigd waren, werd een wijk voor hen ingesteld.

Bij St. 1910 no. 538 werden de categorieën van personen omschreven op wie de bepalingen nopens passen en wijken voor Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera niet van toepassing waren.

Vrijgesteld van het passen- en wijkenstelsel waren:

1. De door de regering aangestelde hoofden van Vreemde Oosterlingen, zowel zij die in werkelijke dienst waren als zij die met een titulaire rang waren bekleed;
2. Zij, die als Chinese of Inlandse leden aan de Weeskamer te Batavia dan wel aan een der Wees- en Boedelkamers waren verbonden;
3. De eervol uit 's lands dienst ontslagen dan wel hun functies ontheven titularissen als bedoeld onder 1 en 2;
4. Vreemde Oosterlingen, leden of gewezen leden zijnde van een lokale raad;
5. Te goeder naam en faam bekend staande Vreemde Oosterlingen die, naar het oordeel van het hoofd van gewestelijk bestuur, wat hun maatschappelijke positie betrof, gelijk stonden met hen, die de sub 1, 2 en 4 bedoelde ambten en functies bekleedden, of uit andere hoofde door dat bestuurshoofd³⁰¹ van de toepassing der voormelde beperkende bepalingen werden vrijgesteld.

Met deze bepaling werd niet tegemoet gekomen aan het in 1909 door een Chinees officier gedaan verzoek dat de vrijstelling van het passen- en wijkenstelsel aan Chinese officieren bij St. 1908 no. 396 zou worden uitgebreid tot de wettige echtgenotes en minderjarige kinderen. Er werd toen geantwoord dat gewacht zou worden met een regeling tot de herziening van het passen- en wijkenstelsel. In afwachting van een spoedige definitieve regeling werden de hoofden van gewestelijk bestuur bij circulaire verzocht, in dergelijke gevallen het vorderen van een pas achterwege te laten.³⁰²

Buiten de regeringsburelen werd de totstandkoming van deze staatsbladen en overigens ook die van de voorafgaande verruiming van het passen- en wijkenstelsel bij St. 1904 no. 378 en St. 1908 nos. 208 en 396 inderdaad toegeschreven aan de Chinese beweging en de druk die zij had uitgeoefend,³⁰³ of aan de bemoeiingen van de Chinese gezant.³⁰⁴ In regeringskringen in Indië werd zowel in de Europese, als in de Maleise en Chinese pers de afkondiging van de herziening in het algemeen met vreugde begroet. Er was zeer lang op gewacht. In de afgelopen jaren werd het elk jaar opnieuw toegezegd, zonder resultaat. De teneur was dat het als een stap in de goede richting werd beschouwd, maar dat algehele vrijheid van wonen en reizen, en liefst algehele gelijkstelling met Europeanen, het uiteindelijke doel bleef. Ook uit de Chinese gemeenschap ontving gouverneur-generaal Idenburg dank- en

301. Hierover merkte de MvK op dat het willekeurige karakter van deze zinsnede hem 'beducht' maakte voor de gevolgen van een onoordeelkundige en ongelijke toepassing. Hij was geen voorstander van deze vorm van wetgeving, waarbij de wetgever zonder enige regel of maatstaf de zaak overdroeg aan het uitvoerend gezag; MvK-GG 12.08.1910-89/1403 in V.12.08.1910-89/inv.759.

302. Zie V.25.01.1911-38/inv.796.

303. Brokx 1925:176, 198; Fromberg 1911:35.

304. GG Idenburg-MvK De Waal Malefijt 39.06.1910-41/2 in V.12.08.1910-89/1/inv.759.

tevredenheidsbetuigingen.³⁰⁵ In de pers in China echter werd de herziening van het passen- en wijkensstelsel niet gunstig ontvangen.³⁰⁶ Ook de landvoogd verwachtte dat met de nieuwe regelingen slechts ten dele was tegemoet gekomen aan de eisen tot opheffing van de bestaande grieven van de Chinezen, en dat zij niet zouden rusten alvorens het gehele passenstelsel en de politierechtspraak waren afgeschaft.³⁰⁷

Door de *Java-bode* werd onderkend dat het uitblijven van de vaststelling van een datum van inwerkingtreding van de herziening van het passen- en wijkensstelsel te maken moest hebben met de spoedig te verwachten regeling op de toelating. Pas dan zouden zij allen tegelijkertijd in werking treden. De regeling op de toelating moest als een noodzakelijk complement beschouwd worden van de vrijgevege bepalingen op het wonen en reizen. Zij dienden er toe, ging het artikel verder, om te kunnen selecteren en ongewenste elementen onder de Chinezen te kunnen weren.³⁰⁸ Opmerkelijk was ook dat men in de pers van de toelating van de Chinezen tot de binnenlanden een positieve invloed verwachtte op de economische toestand van de inheemse bevolking.³⁰⁹

4.17 Bijblad 7361

Aan de hoofden van gewestelijk bestuur op Java en Madoera werd tegelijkertijd bij circulaire medegedeeld wat de bedoeling was van de herziening van het passen- en wijkensstelsel. Het was de wens van de regering om met de nieuwe voorschriften aan de Vreemde Oosterlingen een zo groot mogelijke vrijheid in het reizen en wonen te verzekeren. Beperking van die vrijheid was slechts toegestaan wanneer de economische belangen van de inheemse bevolking in gevaar werden gebracht.

Aangezien deze bedoeling niet voldoende tot haar recht kon komen door het maken van scherp omlinjnde omschrijvingen in de ordonnantie, werd bij de toepassing van de nieuwe bepalingen aan de autoriteiten een grote mate van vrijheid gegeven. Bij de uitvoering van de ordonnanties was het de 'besliste wens' van de landvoogd dat de wijze van toepassing der voorschriften zou getuigen van een onbekrompen aansluiting op het standpunt van de regering. De voorschriften dienden loyaal te worden uitgevoerd overeenkomstig haar bedoeling, met terzijde stelling van mogelijk eigen principieel afwijkende inzichten.

Wat de categorieën van de bij St. 1910 no. 538 vrijgestelde personen aanging; personen die 'uit anderen hoofde' in aanmerking wilden komen voor deze vrijstelling en niet in de termen vielen van de in de ordonnantie genoemde functies en ambten, dienden naar redelijkheid beoordeeld te worden naar hun gedrag, de aard van hun werkzaamheden, hun per-

305. Zie V.16.02.1911-52/inv.802.

306. Gezant te Peking-MBZ 27.10.1910-1536/370 in V.10.12.1910-41/inv.787. Het ingesloten krantenknipsel van de *Peking Daily News* was niet aanwezig. De *Peking Daily News* werd beschouwd in nauwe betrekking te staan met de Wai-wu-pu en in het bijzonder met enkele aan dat departement verbonden in Amerika opgeleide Chinezen.

307. Ambt. Chinese Zaken van Wettum-Alg.Secretaris 26.08.1910-247 geheim over Chinese verenigingen en petities, GG-MvK 26.10.1910-68/1 geheim in V.10.12.1910-41/inv.787.

308. Over de wering van Hadramieten werd niet gesproken, al lag de sluiting van Indië voor hen juist aan de basis van de strenge toelatingsvoorwaarden. De Arabieren in NI waren vrijwel zonder uitzondering afkomstig uit Hadhramaut, het deel der Zuidkust van Arabië tussen Jemen en Oman.

309. Artikelen uit de *Java Bode* 21.10.1910 en 05.11.1910 in V.10.12.1910-22/inv.789.

soonlijkheid en dergelijke De regering hoopte hiermee een soepele toepassing van de ordonnaties te bereiken.³¹⁰

4.18 De nieuwe bepalingen op de toelating en vestiging

De nieuwe bepalingen op de toelating en vestiging werden vastgesteld op 6 februari 1911 bij St. 1911 no. 138 en traden in werking op 1 april 1912 (St. 1912 no. 10), vijftien maanden na de inwerkingtreding van de herziening van het passen- en wikenstelsel. Het generaliseringsdenkbeeld was verwerkt in de nieuwe toelatingsbepalingen. Daaraan waren onderworpen:

1. Nederlanders niet uit in Nederlands-Indië gevestigde ouders geboren, noch ingezetenen van Nederlands-Indië zijnde;
2. Vreemdelingen, niet ingezetenen zijnde van Nederlands-Indië.

Over toelating werd beslist bij de ontschepping;

Aan toegelatenen werd een vergunning tot ontschepping verleend tegen betaling van *f.* 25. Van betaling van deze *f.* 25 waren Nederlanders vrijgesteld;

Binnen drie dagen diende de vergunning tot ontschepping verwisseld te worden tegen een toelatingskaart. Voor de toelatingskaart golden bepaalde voorwaarden (zoals: niet lijden aan nader genoemde ziektes, niet geacht worden een gevaar te zijn voor de openbare rust en orde, in staat worden geacht behoorlijk te voorzien in het onderhoud van zichzelf en het gezin). De toelatingskaart gaf het recht, om met inachtneming van de bepalingen op het verkeer en verblijf, zich gedurende twee jaren op Java en Madoera op te houden;

Houders van een toelatingskaart konden zich voor een vergunning tot vestiging wenden tot de gouverneur-generaal;

De gouverneur-generaal was bevoegd van de bepalingen van dit besluit dispensatie te verlenen.

De bevoegdheid aan de landvoogd gegeven om dispensatie te verlenen op de toelatingsvoorschriften werd niet nader omschreven of beperkt opdat hij niet gebonden zou zijn bij de toelating van westerse vreemdelingen en Japanners.³¹¹

5. DE OPHEFFING VAN HET PASSEN- EN WIJKENSTELSEL

5.1 Volledige afschaffing van het passenstelsel

Twee jaar later, in 1913, kwam zowel in Indië als in Nederland de kwestie van het passen- en wikenstelsel opnieuw ter tafel. In Indië zwengelde de Regeringsadviseur in Chinese aangelegenheden, W.J. Oudendijk,³¹² de discussie aan door in een nota onder andere de volledige afschaffing van het passen- en wikenstelsel voor te stellen.³¹³ In de Tweede Kamer werd de minister met dezelfde vraag geconfronteerd.³¹⁴

310. Circulaire aan de HGB op Java en Madoera van 17.11.1910-2605a, Bijblad 7361.

311. Ontwerp besluit MvK-Koningin 29.06.1910-29:12 in V.29.06.1910-28/inv.746.

312. W.J. Oudendijk was gezant te Peking geweest.

313. Nota regeringsadviseur W.J. Oudendijk-GG 21.07.1913-20 in V.26.01.1914-67/inv.1125.

314. MvK-GG 26.01.1914-67/298 in V.26.01.1914-67/inv.1125; Handelingen 1913-1914, Bijlage B, Voorl. Verslag Algemene Beschouwingen:39.

Oudendijk motiveerde zijn voorstel op grond van de te verwachten politieke situatie in de nabije toekomst. Met een over enige jaren machtiger China, en dan als grote mogendheid een factor van economische en politieke betekenis, moest ernstig rekening worden gehouden. Wanneer China de Chinese ingezetenen van Nederlands-Indië als zijn volle onderdanen bleef beschouwen en zich dan in koloniale zaken zou willen mengen, zou Nederland voor een groot probleem staan. Nu China nog zwak was, waren de omstandigheden gunstig om de nodige maatregelen te nemen om de Chinezen die Nederlandse onderdanen³¹⁵ waren aan Nederland te binden. Oudendijk zag het 'Chinese vraagstuk' niet zozeer als een Chinees-Nederlands vraagstuk, maar was van mening dat het in werkelijkheid het vraagstuk was waar het gehele Westen voor stond als gevolg van de verstrekkende gebeurtenissen in het Oosten. Nederland met het grote aantal Chinese kolonisten in Indië werd daardoor betrokken in de ontwikkelingen in Oost-Azië. Voor de op dat ogenblik half miljoen tellende 'mokkende' Chinese ingezetenen moest een beleid komen, schreef hij, waardoor zij geen enkele behoefte meer zouden hebben aan een inmenging van China als helper en verlosser. De leidende gedachte bij dat beleid moest zijn een bevoordeling van de Chinezen die Nederlands onderdaan waren boven hen, die het niet waren. Voor deze Nederlandse onderdanen zou de benaming 'Vreemde Oosterling' dienen te verdwijnen. Een dergelijke benaming gaf alle Chinezen immers als het ware het recht voort te gaan zich hier als vreemdelingen te beschouwen en het stamland China als hun werkelijk vaderland te blijven beschouwen. Van het pakket maatregelen dat Oudendijk voorstelde, maakte de volledige vrijheid van beweging en woonplaats deel uit.

Bovenaan het lijstje van Oudendijk stonden de wijziging van de politierol en het verlenen van meer Nederlands onderwijs. Het eerste was noodzakelijk om zo snel mogelijk tegemoet te komen aan de grote grieven van de Chinezen. Het tweede, het onderwijs, achtte hij voor de toekomst het enige middel voor Nederland om de Chinese kwestie daadwerkelijk op te lossen. Alleen via het onderwijs kon men de Chinezen loswaken van hun eigen op China georiënteerde scholen en hen via de Nederlandse taal en cultuur aan de Nederlandse beschaving binden. Hij betreurde het dat het gouvernement tot dusver onvoldoende was ingegaan op de dringende verzoeken aan Chinese zijde om meer Nederlands onderwijs. Verder noemde Oudendijk als te nemen maatregelen een ruimere verlening van individuele gelijkstelling, de invoering van een Burgerlijke Stand uitsluitend voor Chinezen, die Nederlands onderdaan waren, een betere regeling van de afwikkeling van Chinese nalatenschappen zonder de bemoeiing van Chinese kamers van koophandel of Chinese consuls, en de bezoldiging van Chinese ambtenaren (officieren).³¹⁶

Oudendijk meende dat de tijd was gekomen voor een algehele afschaffing van het passen- en wijkensstelsel. De verruiming van het passenstelsel had geen nadelige gevolgen gehad voor de inheemse bevolking. Voor de overgrote meerderheid van de Chinezen zou de opheffing van het wijkensstelsel geen verandering brengen. Zij zouden zoveel mogelijk bij elkaar in hun wijken blijven wonen, verwachtte hij. Alleen de meer gegoeden zouden daaruit verhuizen. Om de Europeanen niet te veel in de weg te zitten, zouden in sommige plaatsen bepaalde delen van de stad voor hen gereserveerd kunnen worden.³¹⁷

315. Zie het hoofdstuk over het Nederlands onderdaanschap.

316. Regeringsadviseur W.J. Oudendijk-GG 21.07.1913-20 in V.26.01.1914-67/inv.1125.

317. Regeringsadviseur W.J. Oudendijk-GG 21.07.1913-20 in V.26.01.1914-67/inv.1125.

Het voorstel van Oudendijk voor algehele afschaffing van het passen- en wijkensstelsel kwam kort nadat gouverneur-generaal Idenburg een voorstel tot de opheffing van het wijkensstelsel van de resident van Soerabaia had afgewezen. De verplichte samenwoning in wijken had daar tot ongewenste toestanden geleid vanwege het toenemende ruimtegebrek in de zich steeds verder uitbreidende steden. Idenburg wilde toen niet verder gaan dan een aanbeveling tot een vergroting van de wijkgrenzen of de aanwijzing van nieuwe wijken. Het stelsel zelf diende gehandhaafd te blijven. Ook vanwege recente botsingen tussen de inheemse en Chinese bevolking werd het niet wenselijk geacht tot opheffing van het wijkensstelsel over te gaan. Men vreesde dat Chinezen dan plotseling op uitgebreide schaal zouden verhuizen naar de kampongs en aldus een gevaar zouden opleveren voor de openbare rust en orde.³¹⁸

De nota van Oudendijk was voor de landvoogd echter reden voor een hernieuwde overweging.³¹⁹ Het lokale Europese bestuur³²⁰ bleek vrijwel eenstemmig vóór afschaffing van het passenstelsel. Grotere tegenstand bood het Inlandse bestuur. De helft van de regenten was tegen opheffing van het passenstelsel en een overgrote meerderheid tegen de opheffing van het wijkensstelsel.³²¹

De destijds aangevoerde bezwaren tegen de afschaffing van het passenstelsel, werden thans verouderd geacht. Uit de cijfers bleek dat in 1913 slechts 3.403 passen waren aangevraagd, waarvan er 51 waren geweigerd. Er waren dus weinig aanvragen en relatief weinig weigeringen. Dit wettigde de conclusie dat er weinig bezwaar kon bestaan om hetgeen tot dusver met een pas was toegelaten, in het vervolg zonder pas toe te staan, dat wil zeggen het passenstelsel op te heffen. Het enige bezwaar tegen algehele vrijheid van beweging was dat dit zou kunnen leiden tot een niet tegen te gaan en niet te controleren langdurig verblijf in de desa. Een zodanig verblijf was dan in feite een vestiging, dat echter door een overnachtingsverbod³²² kon worden tegengegaan. Bij St. 1914 no. 760 werd het passenstelsel voor Vreemde Oosterlingen³²³ op Java en Madoera volledig afgeschaft.

5.2 Geleidelijke afschaffing van het wijkensstelsel

Over volledige afschaffing van het wijkensstelsel waren de meningen verdeeld, zowel onder het Europese als het Inlandse bestuur. Het wonen in wijken was doelmatig en niet belemmerend, brachten tegenstanders naar voren; bovendien wekte het bij de Vreemde Oosterlingen geen ontevredenheid. Uiteindelijk werd besloten niet tot algehele maar tot geleidelijke afschaffing van het wijkensstelsel over te gaan. Gevreesd werd dat niet op de maatregel teruggekomen zou kunnen worden, indien een algehele afschaffing ondoelmatig zou blijken te zijn. Een goed bestuursysteem zou dan te vroeg zijn opgegeven. Daarnaast achtte men de gevolgen die voor Europeanen uit de woonvrijheid voor Vreemde Oosterlingen zouden

318. Dir. B.B.-GG 16.06.1913-3709, 1ste GS-dir.B.B. 22.07.1913-1786 in V.26.01.1914-67/inv.1125.

319. Dir. B.B.-GG 08.12.1913-413/A geheim in V.26.01.1914-67/inv.1125.

320. Dir. B.B. Tollenaar adviseerde de afschaffing van het passen- en wijkensstelsel met de hoofden van gewestelijk bestuur te bespreken, zie dir. B.B.-GG 08.12.1918-413/A geheim in V.26.01.1914-67/inv.1125.

321. Zie stemlijst regenten op Java en Madoera in V.17.06.1915-5/4/inv.1390. Uit de stemlijst was geen verklaring voor het stemgedrag af te leiden.

322. Dir. B.B. Tollenaar-GG 11.06.1914-4464:4-8 in V.17.06.1915-5/inv.1390.

323. Merkwaardig is dat de opheffing in dat staatsblad gold voor Inlanders en met deze gelijkgestelden, terwijl het eerdere St. 1910 no. 536 het alleen over Vreemde Oosterlingen had.

kunnen voortvloeien minder wenselijk. De eersten zouden vanwege de afwijkende hygiënische levenswijze en de eigenaardige gewoonten der Vreemde Oosterlingen, uit de Europese buurten worden verdrongen, wanneer de Vreemde Oosterlingen uit hun wijken daar naartoe zouden verhuizen. Plaatselijke omstandigheden moesten de doorslag geven. Het betekende dat alleen op plaatsen waar weinig of geen Europeanen woonden en waar geen woningnood heerste, wijken voor Vreemde Oosterlingen zouden kunnen worden opgeheven. Verblijf in de desa bleef verboden; op marktplaatsen was het toegestaan.³²⁴

Een nieuw criterium had aldus zijn intrede gedaan. Tientallen jaren lang was het instellen en handhaven van de wijkendwang gegrond op het gevaar dat Chinezen zouden vormen voor de inheemse bevolking en de noodzaak van politietoezicht. Het gevaar leek nu geweken, de noodzaak weggevallen. Nu dreigde van de kant der Chinezen ongemak voor een andere bevolkingsgroep, de Europese, vanwege de hygiëne en afwijkende leefwijze. Het nieuwe criterium voor de opheffing van de wijkendwang werd de aanwezigheid van een klein aantal Europeanen ter plaatse. Opheffing van wijken vond plaats bij St. 1915 no. 679. Bij dat staatsblad werden voor Chinezen 214 wijken in 19 residenties opgeheven. Voor andere Vreemde Oosterlingen waren dat er 7 in 4 residenties. Wijken bleven aldus voornamelijk bestaan in de grote plaatsen en steden. In 1917 besloot de gemeenteraad van Semarang om de grenzen van de Chinese wijk samen te doen vallen met die der gemeente, waarmee het wijkenstelsel van Semarang feitelijk werd opgeheven.³²⁵

Reeds spoedig bleek dat van de geboden vestigingsvrijheid door Vreemde Oosterlingen slechts een spaarzaam gebruik werd gemaakt. Vestiging op marktplaatsen bleek in het algemeen geen nadelige, maar gunstige invloed te hebben voor de volkshuishouding.³²⁶ De volgende stap werd de opheffing bij St. 1916 no. 264 (in werking 1 april 1916) van de voor Java en Madoera bestaande beperkingen inzake het verblijf van Vreemde Oosterlingen in de desa. Vreemde Oosterlingen waren vrij zich te vestigen in de desa, hetgeen hen voordien alleen werd toegestaan onder zekere voorwaarden of met een schriftelijke vergunning van het hoofd van gewestelijk bestuur. Op plaatsen echter waar voor hun landaard een wijk was ingesteld, bleven zij verplicht om binnen die wijk te wonen.³²⁷

5.3 Volledige afschaffing van het wijkenstelsel

In 1917 kwamen de eerste voorstellen tot een algehele opheffing van het wijken- en passenstelsel, niet alleen voor Java en Madoera, maar ook voor de Buitenbezittingen. De redenen voor handhaving waren weggevallen.³²⁸ Er deed zich echter een wetstechnisch probleem voor.

Ging het bij de opheffing van het passenstelsel om de intrekking van een ordonnantie, waartoe de Indische regering zelf bevoegd was, bij de opheffing van het wijkenstelsel was

324. Dir. B.B.-GG van 11.06.1914-4464 en 26.09.1914-2358, adviezen RvNI 04.09.1914-25 en 23.11.1914-12, Ongedateerde nota betreffende de discussie in 1914 over het passen- en wijkenstelsel in V.21.01.1918-6/4/inv.1786.

325. Brox 1925:181, noot 1.

326. Circulaire 1ste GS-HGB op Java en Madoera 16.03.1916-695 in V.30.06.1916-34/inv.1563.

327. Dir. B.B. H. Carpentier Alting-GG 16.02.1916-1204/B in V.30.06.1916-34/inv.1563.

328. Brief dir. B.B. hierover van 31.01.1917-110/B werd niet aangetroffen.

Art. 73 RR³²⁹ in het geding. Voor wijziging of opheffing van Art. 73 RR had men de toestemming van het parlement nodig. Het wijkensstelsel steunde op dit artikel en behelsde ook een opdracht aan de hoofden der Vreemde Oosterlingen. Intrekking van Art. 73 RR betekende ook dat gebroken zou moeten worden met wat sommigen noemden ‘dit beginsel’³³⁰ uit het Regeringsreglement’ namelijk het beginsel van bestuur over Vreemde Oosterlingen door hun eigen hoofden.

Afschaffing van het Chinees bestuur (en als gevolg daarvan het brengen van de Chinezen onder rechtstreeks Europees bestuur) was reeds eerder een punt van overweging geweest. De moeilijkheden om geschikte personen aan te trekken voor het Chinees bestuur en de pogingen om in dat bestuur verbeteringen aan te brengen, waren sedert 1890 keer op keer aan de orde geweest. Een definitieve beslissing hieromtrent wachtte thans op de uitkomsten van een lopende proef in een drietal gewesten (Batavia, Semarang en Soerabaia). Bij deze proef werden Europese ambtenaren met het bestuur over de Chinezen belast.

De landvoogd³³¹ en met hem de minister, meenden dat niet op de uitkomsten van dat onderzoek hoefde te worden gewacht. De opheffing van het wijkensstelsel was niet onvoorwaardelijk gekoppeld aan de handhaving van het Chinees bestuur. Vanwege de ontevredenheid onder de Chinezen zelf over hun hoofden en hun verlangens om het instituut der Chinese officieren af te schaffen waren er immers reeds plannen tot hervorming van het bestuur over de Chinezen. Zou de proef leiden tot afschaffing van het Chinese bestuur dan hoefde dat niet direct plaats te vinden. Voor het behoud van het Chinese bestuur werd het voorschrift van Art. 73 RR niet essentieel geacht.³³²

Het wetsontwerp tot intrekking van Art. 73 RR passeerde beide kamers zonder problemen.³³³ Bij St. 1919 no. 150 (in werking op 1 april 1919) werd het wijkensstelsel voor Java en Madoera opgeheven. Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen verkregen op deze eilanden eindelijk volledige woonvrijheid.

Berichten dat en of de volledige afschaffing van het passen- als het wijkensstelsel tot minder gewenste gevolgen had geleid werden niet aangetroffen. Wel werd melding gemaakt van de gunstige werking van de bewegingsvrijheid der Chinezen ten aanzien van de economische toestand der inheemse bevolking.³³⁴

De vraag of en in hoeverre Chinezen in de onderzochte periode een reëel gevaar vormden voor de Indische maatschappij en in het bijzonder voor de inheemse bevolking, waardoor de handhaving van een passen- en wijkensstelsel noodzakelijk was, kon binnen het kader van dit hoofdstuk niet nader worden onderzocht. Er was een soms bijna reflexmatige reactie in Europese kringen waarneembaar wanneer het ging om Chinezen. Deze ‘reflexen’ leken voort te komen uit een tamelijk algemeen en al of niet opzettelijk in stand gehouden beeld

329. Art. 73 RR: ‘Vreemde Oosterlingen in Nederlandsch-Indië gevestigd, worden zooveel doenlijk in afzonderlijke wijken verenigd onder de leiding van hunne eigene hoofden.’

330. Uit de MvA bij de totstandkoming van Art. 73 RR bleek dat het artikel niet beschouwd werd als een belangrijk bestuursbeginsel maar als een politie maatregel en een bestendinging van een aloude gewoonte; zie ook Handelingen 1917-18/310, MvT 3:2-3.

331. Mr. J.P. Graaf van Limburg Stirum (1916-1921).

332. GG-MvK 18.05.1917-389a/29, advies RvNI 04.05.1917-21 en andere stukken in V.17.11.1917-12/inv.1753; MvK-Koningin 21.01.1918-6 in V.21.01.1918-6/inv.1786; Handelingen 1917-18/310, MvT 3:4.

333. Zie St. 1918 no. 794.

334. Brokx 1925:184, 204.

van deze bevolkingsgroep waarin onder andere vooroordelen, concurrentie, een onbestemde vrees en de afwezigheid van tegengeluiden (behalve in de twintigste eeuw) een belangrijke rol speelden.

6. WILLEKEUR TEGENOVER RECHTSZEKERHEID

Het meest kenmerkend bij het passen- en wijkenstelsel waren weinig regels vanuit het centraal bestuur en een ruime bevoegdheid van het lokaal bestuur bij de toepassing en uitvoering. De meeste klachten bij de uitvoering van het passen- en wijkenstelsel betroffen de willekeurigheid bij de uitvoering en de afhankelijkheid van de inzichten van het lokaal bestuur. Bij de toepassing, zoals het verstrekken en viseren van passen, bleek geen of weinig rekening te zijn gehouden met hetgeen die willekeurigheid, afhankelijkheid en beperkingen betekende voor de aanvrager in termen van tijd, afstand, sociale positie en het sociale leven. Het stelsel greep rechtstreeks en diep in in het dagelijkse bestaan en het dagelijkse leven.

Bij de uitvoering van het passen- en wijkenstelsel moest vooral in de negentiende eeuw rekening worden gehouden met drie actoren die elk hun eigen doel of functie hadden. De eerste actor was het centraal bestuur met wisselende doelen en belangen, die voor de realisering daarvan de Chinezen, de tweede actor, nodig had als intermediair tussen bestuur en inheemse bevolking. De derde actor was het aan het centraal bestuur ondergeschikte lokaal bestuur in wiens handen de uitvoering van het stelsel was gelegd. Voor het lokaal bestuur was de handhaving van rust en orde een leidend beginsel, waarbij tegelijkertijd de wisselende belangen van het centraal bestuur gediend moesten worden.

Bij de uitvoering van het passen- en wijkenstelsel tot 1907 was vanwege de spanning tussen regeringsbelangen en bestuursbeginselen, en de wisselende lokale omstandigheden, een consistent beleid moeilijk vol te houden. Het lokaal bestuur had ruimte nodig en kreeg die ook om bij het dienen van zowel beginselen als belangen, het passen- en wijkenstelsel naar de omstandigheden, dat wil zeggen naar persoonlijke inzichten en dus willekeurig, uit te voeren. Er waren weinig wettelijke voorschriften, het centrale bestuur beperkte zich daarnaast tot het geven van aanwijzingen en aanschrijvingen. Daarbij was beeldvorming van de Chinezen een nuttig instrument om het beleid en de willekeurige uitvoering te legitimeren. In die beeldvorming overheerste het beeld van de Chinezen als een bedreiging voor het welzijn van de inheemse bevolking (vergelijk Hoofdstuk II waarin de faillissementen van de Chinezen werd toegeschreven aan hun slechte inborst en Hoofdstuk III waar het landbezit der Chinezen als een gevaar voor de inheemse bevolking werd beschouwd). Indien het gouvernement werkelijk overtuigd zou zijn van het gevaar dat de inheemse bevolking liep en zij het tot haar taak zou rekenen die bevolking tegen de Chinezen te beschermen, dan zou een strenge toepassing van het passen- en wijkenstelsel in de rede liggen. Hetgeen zou neerkomen op een afsluiting van de binnenlanden en het zo streng mogelijk vasthouden aan het wonen in wijken. De belangen van het gouvernement op het economische vlak eisten echter een frequent contact van Chinezen met de inheemse bevolking. Voor dat contact moest hen een zo onbelemmerd mogelijke toegang worden gegeven tot de binnenlanden en tot die bevolking. In het verlengde van die toegang moest hen, ook wanneer dat nodig was, (oogluikend) toegestaan worden in die plaatsen te wonen waar geen wijken waren. Economische en bestuursbelangen lagen in spagaat. Om die uit elkaar liggende belangen tegelijkertijd te kunnen dienen werd bij de uitvoering van het stelsel van het beeld van de Chinees als gevaar

en uitzuiger van die bevolking gebruik gemaakt of deze achterwege gelaten om naar gelang de omstandigheden te kunnen handelen.

In de periode van het Cultuurstelsel stond het beleid en de uitvoering in het teken van 'beteugeling en beperking' van de Chinezen. Het betekende meer toezicht en controle door middel van een strengere toepassing van het passen- en wijkenstelsel. Dat laatste diende ook een ander regeringsdoel, het voorkomen van 'amalgamerings' van de Chinezen met de inheemse bevolking. Aan het eerste aspect van het beleid lag de vrees voor onlusten en het gevaar voor versterking van rust en orde ten grondslag, aan het tweede kende men de betekenis toe dat Chinezen door zich op te lossen in de inheemse bevolking trachtten te ontsnappen aan de voor hen geldende beperkende bepalingen. Toezicht en controle zouden door amalgamerings zeer worden bemoeilijkt.

Met de overgang van het Cultuurstelsel naar de Liberale periode veranderde de functie van het passen- en wijkenstelsel. Lag de prioriteit eerst vooral in de handhaving van rust en orde en in het uitoefenen van toezicht en controle, langzamerhand gingen andere regeringsbelangen, zoals pacht, gouvernementcultures en landbouw, een grotere rol spelen. Het waren activiteiten waarvoor Chinezen onmisbaar waren en waarvoor vrijheid van beweging en vestiging nodig waren. In deze periode werd de houding van het gouvernement ten aanzien van de Chinezen sterk bepaald door de pacht. Deze was vrijwel geheel in handen van de Chinezen. Voor een goede uitvoering van de pacht was ruime toegang tot de binnenlanden vereist. Vanaf 1863 liet men de teugels vieren voor wat betreft het passen- en wijkenstelsel. In het belang van handel en nijverheid of ter bereiking van een ander geoorloofd doel (St. 1863 no. 83) kregen Chinezen een reispass voor de binnenlanden. Al bleef het wonen in wijken verplichtend, aan Chinezen kon in 1866 (St. 1866 no. 57) worden toegestaan in het belang van 'landbouw, nijverheid, 's lands pachten en openbare werken' zich 'tot wederopzeggens toe' buiten die wijken te vestigen. In 1870 en de tachtiger jaren werd een verdere verruiming van de wettelijk toegestane doelen overwogen, maar afgestemd.

Vanaf de periode van het Cultuurstelsel was er sprake van een negatieve beeldvorming van de Chinezen. Steeds sterker werd naar voren gebracht dat Chinezen een bedreiging en gevaar voor de inheemse bevolking zouden zijn, waarvoor een strenge uitvoering van het passen- en wijkenstelsel nodig was. Een verklaring voor die beeldvorming zou kunnen liggen in de naijver die de economische kracht der Chinezen en het sinds de periode van Daendels toegenomen landbezit opriep. Dat beeld kon, indien gewenst, alleen in eigen kring gecorrigeerd worden, zowel publiekelijk (zie Alting Mees in Hoofdstuk II) als intern (zie Bauds mening). In de liberale periode, toen de pacht haar hoogtepunt beleefde en een feitelijke openlegging van de binnenlanden voor de Chinezen plaats vond, hielden de klachten, naar onze mening, vooral verband met de uitoefening van het pachtstelsel. Dat stelsel waarbij de pachter, nadat met het gouvernement een pachtsom was overeen gekomen, het recht verkreeg voor eigen rekening de belastingen te innen of opium te verkopen, bevatte intrinsieke mogelijkheden tot misbruik. Een publieke taak werd immers een zakelijke onderneming. Die zakelijke onderneming was in handen van Chinese pachters, terwijl tegelijkertijd het gouvernement er belang bij had dat de pacht ongestoord kon verlopen, teneinde de pachtsom, die in termijnen werd betaald, zeker te stellen. Die pachtsom werd geveild, waardoor zij soms tot buitengewoon hoge bedragen kon oplopen, met grote risico's en soms faillissementen van de pachter tot gevolg. Voor een goed verloop van de pacht moest aan de Chinezen zo weinig mogelijk beperkingen in de weg worden gelegd. Dan werd een strenge uitvoering niet nodig geacht. Buiten de pacht of enig ander regeringsbelang, kon het passen- en wijkenstelsel weer strikt worden toegepast. Dan lag het argument van 'bescher-

ming van de inheemse bevolking' klaar voor gebruik en ter legitimering. Het passen- en wijkenstelsel werd aldus naar gelang de omstandigheden en inzichten afwisselend ruim of strikt, en daarmee willekeurig, toegepast. Het beeld van de Chinezen als gevaar en uitzuiger van de inheemse bevolking verdween geleidelijk na de opheffing van de pacht.

Tot aan de opheffing van de pacht was het stelsel niet alleen bedoeld ter handhaving van rust en orde en het uitoefenen van toezicht en controle, het was tevens een instrument om de economische belangen van het gouvernement, waarin Chinezen een essentiële rol vervulden, te dienen. Bij de toepassing van het passen- en wijkenstelsel was aldus niet rechtszekerheid uitgangspunt en beginsel, maar het praktisch dienen van regeringsbelangen.

Met het einde van de pacht verloor het passen- en wijkenstelsel zijn belangrijkste betekenis. De toepassing van het stelsel voor het bestuursbeginsel van rust en orde en de zogenaamde bescherming van de inheemse bevolking bleven over, hetgeen geheel paste in deze periode van de Ethische politiek. Voorstanders van een strikte toepassing van dat stelsel hielden vast aan de noodzaak van deze bescherming. Na het einde van het pachtstelsel en later na de verzachting en opheffing van het passen- en wijkenstelsel werd niet meer geklaagd over het gevaar dat voor de inheemse bevolking dreigde van de kant der Chinezen, hetgeen men dan juist zou moeten verwachten bij meerdere en algehele vrijheid van beweging. Het kan slechts tot de conclusie leiden dat dat veronderstelde gevaar niet alleen een drogreden was, maar dat het ook maar de vraag was of de Chinezen verantwoordelijk konden worden gehouden voor de slechte economische toestand van de inheemse bevolking.

Vanaf 1907 plaatste minister van Koloniën D. Fock de herziening van het passen- en wijkenstelsel meer in een internationaal-politieke context. De ontwikkelingen en de publieke opinie binnen en buiten Nederlands-Indië brachten Batavia en Den Haag tot het besef dat niet langer kon worden vastgehouden aan een stelsel dat de vrijheid van beweging en wonen van Chinezen zo aan banden legde. Het gevaar dat Chinezen zouden vormen voor de inheemse bevolking maakte plaats voor de tegengestelde opvatting dat een liberaler passen- en wijkenstelsel die inheemse bevolking mogelijk wel ten goede zou komen, een opvatting waarmee het nieuwe beleid kon worden gelegitimeerd. De machteloosheid van de landvoogd om de tegenwerking van de Raad van Indië te doorbreken loste Fock op met zijn besluit de herziening van het passen- en wijkenstelsel naar Nederland over te brengen. Het bleek geen garantie voor de zo gewenste snelle verzachting c.q. opheffing van het stelsel. In 1908 werd het passen- en wijkenstelsel voor de elite onder de Chinezen opgeheven. Fock's strakke regie kon echter niet verhinderen dat de conservatieve krachten in Indië in 1909 het wetgevingsproces opnieuw vertraagden. Pas na de voor de Nederlandse regering onwelkome bemoeienissen van de Chinese gezant te Den Haag, Lou Tseng Tsiang en het herhaalde aandringen van de Nederlandse gezant te Peking F. Beelaerts van Blokland, werden er spijkers met koppen geslagen. Beelaerts meende dat het stelsel niet te verdedigen was tegenover het buitenland. De herziening van het passen- en wijkenstelsel bleek ook urgent (zie Hoofdstuk VI over het Nederlands onderdaanschap), omdat deze aan de op handen zijnde Wet op het Nederlands onderdaanschap moest voorafgaan. Voorkomen moest worden dat de herziening pas tot stand kwam na het consulaire verdrag dat de toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië regelde. Dan zou de ongewenste indruk gewekt kunnen worden dat de herziening door de Chinese consuls was afgedwongen. Opheffing van het passen- en wijkenstelsel was een politieke noodzaak geworden.

Na een verzachting van het stelsel in 1910 volgde volledige afschaffing van het passenstelsel in 1914 en van het wijkenstelsel in 1919. Rust en orde, noch de inheemse bevolking bleken gevaar te hebben gelopen.

V GRIEVEN II – DE POLITIERECHTSPRAAK (POLITIEROL)

I. INLEIDING

In januari 1909 werd te Batavia de Chinese tokohouder Loa Joe Djin ter politierol schuldig bevonden aan medeplichtigheid aan diefstal en vervolgens veroordeeld tot drie maanden krakal. Op zichzelf was er niets bijzonders aan deze veroordeling, het was een routinekwestie in de politierechtspraak. Maar de nasleep zou van groot belang zijn voor het wetgevingsbeleid van het gouvernement. Loa bleef volhouden in zijn onschuld en meende onterecht veroordeeld te zijn. Na zijn straf te hebben ondergaan ondernam hij actie, die leidde tot aandacht zowel bij de binnen- en buitenlandse pers, als bij de Chinese regering. Door de aandacht die de politierechtspraak kreeg werd de hervorming van deze vorm van strafrecht-spraak urgent.

De politierechtspraak ook wel genoemd de (rechtspraak ter) politierol was de rechtspraak bij overtredingen, die in handen was gesteld van een bestuursambtenaar. Aan deze rechtspraak waren zowel de inheemse bevolking als de met hen gelijkgestelden onderworpen. Deze reeds voor de codificatie bestaande vorm van rechtspraak werd, in strijd met het rechtsbeginsel van de machtenscheiding, in 1848 gehandhaafd. Met een snelle rechtspraak, vrijwel zonder waarborgen voor een behoorlijke rechtsgang en een goede controle, wilde men de bestuursambtenaar een instrument in handen geven om onder andere de bevolking te dwingen tot de van hen verlangde prestaties. Voor de inheemse bevolking bestonden die prestaties uit de vervulling van de aan hen opgelegde heren- en cultuurdiensten. Voor de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen daarentegen was de politierol het middel om in de negentiende eeuw overtredingen van bijvoorbeeld het passenstelsel en van de pachtreglementen te bestraffen.

De politierol was zeer gevreesd en berucht vanwege de willekeur waarmee deze rechtspraak werd uitgeoefend. De rechtspraak zelf, en de daarna volgende straffen en tuchtmaatregelen waarmee verdachten van hoog tot laag te maken hadden, werden als een grote vernedering ervaren en in grote machteloosheid ondergaan. De uitspraken van de politierechter waren onaantastbaar, omdat zijn vonnissen aan geen enkele controle waren onderworpen en op geen enkele manier konden worden gewijzigd of vernietigd. Alleen indien de gouverneur-generaal gratie verleende kon de veroordeelde voor een deel of geheel van zijn straf worden bevrijd, zijn veroordeling bleef echter ongewijzigd.

Na de eeuwwisseling werden de klachten over willekeur ter politierol steeds duidelijker geuit. Maar al werd de gegrondheid daarvan door de regering toegegeven, een echte verbetering in de vorm van hervorming van de politierechtspraak werd pas in 1909 serieus ter hand genomen. Het is heel goed mogelijk dat de zaak Loa Joe Djin, die in datzelfde jaar speelde, daarin een beslissende en versnellende rol heeft gespeeld. De aandacht die de zaak in binnen- en buitenland kreeg en de daaruit voortvloeiende politieke druk noopte tot snel handelen. Het leidde tot de reorganisatie van de politierechtspraak, inhoudende een vervanging daarvan door het instituut van de landrechter. De landrechter, een rechtsgeleerde, zou rechtspreeken over alle bevolkingsgroepen, ook over Europeanen. Hiermee werd de bron van onrecht en willekeur en de vereniging van bestuur en rechtspraak eindelijk opgegeven en werd tegelijkertijd de eerste stap gezet naar unificatie in de strafrechtspraak in Nederlands-Indië.

Een directe invoering van de landrechter over geheel Java en Madoera was praktisch niet mogelijk vanwege de onvoldoende capaciteit van de rechterlijke macht. De geleidelijke in-

voering, waarmee in 1914 werd begonnen, betekende dat naast de landrechters in de grote plaatsen, de rechtspraak ter politierol daarbuiten nog gehandhaafd moest blijven.

Het onderzoeksverslag bestaat uit drie delen. Het eerste (algemene) deel bespreekt de politierechtspraak, zoals zij vooral in de negentiende eeuw werd uitgeoefend. In het tweede deel komen de wijzigingen aan de orde die in het jaar voorafgaand aan de reorganisatie van de politierechtspraak (1908) tot stand kwamen. Behalve politieke druk lagen daar ook meer praktische overwegingen aan ten grondslag. Het laatste deel bespreekt de reorganisatie van de politierechtspraak (1909-1914).

2. DE POLITIEROL: BERUCHT EN GEVREESD

2.1 Art. 110 RO: willekeur wettelijk geregeld

Met de politierechtspraak, ook wel genoemd de (rechtspraak ter) politierol werd de lagere strafrechtspraak bedoeld die uitgeoefend werd door een bestuursambtenaar inzake overtredingen, begaan door Inlanders en de met hen gelijkgestelde personen.

Vóór 1848 werden de zaken ter politierol administratief ‘naar bevind van zaken’ afgedaan door de resident. Onder deze zaken viel, schreef Van Blerkom, alles ‘wat hem ongepast of ongeoorloofd’ voorkwam. De administratieve afdoening was een overblijfsel van een gegroeide praktijk die geen enkele wettelijke grondslag had. Het Reglement op de administratie der Policie en de Crimineele en Civiele regtsvordering over de Inlander in Nederlandsch-Indië van 1819 bepaalde in Art. 76 slechts dat het aan de resident was om te beslissen of na het door hem gehouden voorlopig onderzoek over een beschuldiging een rechtsgeding moest worden gehouden. In het Reglement werd niet gesproken over een door de resident te verrichten onderzoek naar de beschuldiging of rechtspraak daarover. De praktijk was dat, wanneer de resident de zaak niet belangrijk genoeg vond om ter terechtzitting af te doen, en hij niettemin een straf wenselijk vond omwille van de handhaving van het gezag over de Inlander, hij dit bij administratieve beslissing ter politierol afdeed.¹

Bij de codificatie van de wetgeving voor Nederlands-Indië in 1848 werd in het Reglement op de Rechterlijke Organisatie de rechtspraak ter politierol in Art. 110 opgenomen, zeer tegen de zin van de voorzitter van de wetgevingscommissie mr. C.J. Scholten van Oud-Haarlem.² Ter verbetering van de rechtspraak voor de inheemse bevolking in het algemeen had hij in zijn ontwerp reglement de rechtspraak ook bij kleine politie-overtredingen (de politierechtspraak) willen opdragen aan de Landraden, met een rechtsgeleerde als voorzitter.³ De toen bestaande rechtsprekende macht, die residenten – als de administratieve hoofden van gewestelijk bestuur – hadden als president van de Landraad en ter politierol, zou aldus aan hen worden onttrokken. De rechtspraak ter politierol kenschetste Scholten als een ‘onder een beschaafd bestuur ongehoorde rechtspraak’,⁴ waaraan een einde moest

1. Van Blerkom 1916:6.

2. In grote lijnen is dit reeds behandeld in Hoofdstuk I. Voor de verdere behandeling van de politierechtspraak is een korte herhaling echter op zijn plaats.

3. Zie Art. 93 in het eerste ontwerp RO; M.C. Piepers, *De politierol*, 1868.

4. Scholten-MvK 31.08.1845 in Archief Scholten van Oud-Haarlem/inv.48.

komen. In het ontwerp Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der Justitie in Nederlands-Indië⁵ nam Scholten aldus het beginsel der machtenscheiding ook op voor de strafrechtsbedeling van de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelde personen. Behalve uit principieel oogpunt had hij ook geconstateerd dat de residenten door hun steeds omvangrijkere bestuurlijke werkzaamheden de rechtsprekende taken veelal hadden overgedragen aan assistent-residenten of secretarissen. Deze beschouwden de rechtspraak als bijzaak.⁶

Bij zijn wetgevingsarbeid had Scholten van Oud-Haarlem echter te weinig rekening gehouden met de tegenstand en invloed van hoge Indische ambtenaren en met de grote economische betekenis van Indië voor de schatkist in die jaren. Voor hem stonden beginselen van een goede rechtspraak voorop, voor de Indische ambtelijke top daarentegen het belang van het behoud van de absolute macht van de hoofden van gewestelijk bestuur, al of niet ten dienste van het Cultuurstelsel.

Het Cultuurstelsel was het stelsel van gedwongen produktie onder staatsexploitatie dat in 1830 voornamelijk op Java werd ingevoerd. Het stelsel moest tegemoet komen aan de hoge financiële eisen van het moederland en uitkomst brengen in de hachelijke financiële toestand in Nederlands-Indië, ontstaan na de Java-oorlog en door de onvoldoende opbrengst van de landrente. De Javaanse landbouwer moest éénvijfde van zijn grond voor het gouvernement beplanten met door het gouvernement vastgestelde produkten, namelijk de voor de export bestemde koffie, suiker en indigo. Niet-landbouwers moesten éénvijfde deel van het jaar voor het gouvernement werken. De Javaan was hierdoor niet alleen niet vrij in de teelt van zijn gewassen, maar de gedwongen cultures waren hem ook vreemd en kostten hem meer tijd en moeite dan de gewassen waaraan hij gewend was. De ambtenaren die met het toezicht waren belast, genoten cultuurprocenten,⁷ hetgeen tot misbruiken leidde. Het stelsel van de cultuurprocenten was een effectief middel om de plaatselijke bestuursambtenaren ijverig te doen meerwerken aan de instandhouding en uitbreiding van de gouvernementcultures. De hoogte van deze inkomsten werd bepaald door het aantal pikols koffie, suiker etcetera, dat de residentie of afdeling, waarin de ambtenaar was geplaatst, voortbracht. Hoe hoger de produktie hoe hoger de cultuurprocenten. Het kwam voor dat deze emolumenten zelfs hoger waren dan het traktement.⁸ Het was dus niet alleen in het staatsbelang, maar ook in het belang van de bestuursambtenaren zelf dat de bevolking zich niet onttrok aan de verplichtingen van het Cultuurstelsel.

Conform Scholtens eerste voorstel werd de administratieve afdoening van overtredingen door de resident in eerste instantie afgeschaft en bij de Landraden ondergebracht. Van een aparte rechtspraak ter politierol was op dat ogenblik nog geen sprake. Zijn tweede voorstel om de machtenscheiding bij de Landraden in te voeren viel echter niet goed bij staatsraad J. C. Baud. Voor Baud, hierover door de minister van Koloniën J. van den Bosch om advies gevraagd, stond het behoud van het Cultuurstelsel als belangrijke financiële bron voor het moederland en Nederlands-Indië voorop. Voor dat behoud mocht de eenheid van de macht

5. In het vervolg afgekort tot RO; St. 1847 no. 23.

6. Archief Scholten van Oud-Haarlem/inv.48; Immink 1882:v.

7. Vanaf 1832 werden aan de Europese en Inlandse hoofden cultuurprocenten toegekend, die in belangrijke cultuurcentra een lang niet te versmaden bijslag op de bezoldiging uitmaakten. Hierdoor kregen deze landsdienaren een geldelijk belang bij de zaak en werden zij geprikkeld tot opvoering van de productie. Deze cultuurprocenten werden in 1866 afgeschaft; *ENI* 1917, I:549.

8. Fasseur 1975:28.

van het bestuur, in de persoon van de resident, zo min mogelijk gebroken worden. Naast administratief ambtenaar was de resident tevens hoofd der Justitie en ontleende, aldus Baud, daaraan de eerbied en het ontzag dat noodzakelijk was om ‘van de bevolking een tevoren ongekende inspanning van krachten in het belang der kultures te vorderen en te blijven vorderen’. Een scheiding der machten zou onherroepelijk tot de ondermijning van deze macht leiden, vreesde hij. Ook zou de instelling van onafhankelijke Landraden in de ogen van de regenten een aantasting van het gezag van de resident betekenen. Een dergelijk gezagsverlies zou het voor de resident moeilijker maken problemen (zoals knevelarijen door lagere hoofden) op te lossen tussen hem en de regent. Zij waren respectievelijk de lokale hoofden van het Europese en Inlandse bestuur.⁹ Hierdoor zou ‘soms een geheel Javaans geslacht voor altoos van het Gouvernement worden vervreemd’. De presidenten van de Landraden zouden dan weldra de beschermers worden van de gewone man tegen zijn hoofden ‘wier gezag, invloed en vertrouwen daardoor al meer en meer zouden worden ondermijnd, terwijl in dezelfde mate bij de meerderen het besef van ondergeschiktheid zou worden verzwakt’. Verder schreef Baud dat ‘zolang Java zich nog bevond in een staat van overgang van de Asiatische¹⁰ tot de Europese vormen van bestuur [...] en vooral zolang het gouvernement zijn voornaamste inkomsten bleef tegemoet zien uit de werking der Asiatische instellingen, het even onbillijk als dwaas en onvoorzigtig zou zijn [...] die rijke bron van rijken en onontbeerlijke inkomsten te doen opdrogen, blotelijk ter liefde van Europeesche theorieën en vormen’. Het was hem, schreef Baud, doelmatig voorgekomen om ‘ter bewaring van de zo wenselijke eenheid in het bestuur der residentie [...] de Landraden, zoals ze waren, te behouden’.¹¹ Aldus werd teruggekomen van het beginsel der machtenscheiding voor de Landraad en behield in het Reglement RO de resident het voorzitterschap van de Landraden.

Nadat het Reglement RO in Nederland was goedgekeurd, werd het bij K.B. van 27 juli 1842 no. 55 vastgesteld met de bepaling dat invoering plaats zou hebben op een nader aan te geven tijdstip. In Indische regeringskringen ontstond felle tegenstand toen men daar van het reglement kennis nam.¹² Uit het toenmalige Art. 93 RO bleek hen dat de rechtsmacht van de Landraad zich ook zou uitstrekken over de overtredingen ‘welke op de zogenaamde policierol zijn ingeschreven’. Scholten had, zoals uit zijn nota van toelichting bleek, ook getracht de grenzen aan te geven ‘binnen welke deze soort van overtredingen zullen zijn besloten, behoorlijk zijn afgebakend en de straffen in die gevallen op te leggen nauwkeurig zijn opgegeven, en mitsdien willekeur, steeds een hoofdoorzaak van ontevredenheid bij de Inlandsche bevolking, zooveel te meer zal worden voorgekomen en geweerd’.¹³ Indië wilde de rechtspraak ter politierol behouden, buiten de competentie van de Landraad. Voor Scholten was

9. Afpersing door ambtenaren van geld of goed door machtsmisbruik.

10. Onder de (oud-)Aziatische vorm van bestuur werd verstaan de absolute macht van de gouverneur-generaal en van zijn vertegenwoordigers in de residenties, met daartegenover van de kant van de bevolking blinde gehoorzaamheid aan de autoriteiten; Fromberg 1926:410.

11. Immink (1882:v-x) verwijst naar het advies van Baud van 24.11.1839; Piepers 1868:4.

12. De stukken werden ter kennisneming gezonden aan de waarnemende GG mr. P. Merkus, die het advies inwon van de directeur van 's lands middelen en domeinen, J. van der Vinne en de vice-president van het HGH mr. H.J. Hoogeveen en nog twee juristen mr. Hultman en mr. C. Visscher. Zonder uitzondering hadden zij allen bezwaren tegen het Reglement RO, die zij ieder afzonderlijk in een nota aan de GG kenbaar maakten; Immink 1882:xvi.

13. Archief Scholten, NvT gevoegd bij het Ontwerp van Reglement RO, Hoofdstuk II, in 2.10.47 nos. 27 en 29.

dit onverteerbaar. Toen bleek dat Scholten en de Indische ambtelijke top het hierover niet eens konden worden, onderwierp de eerste de beslechting van dit geschil aan Baud, inmiddels minister van Koloniën. Hij zou het, schreef Scholten, niet en ook nooit met zijn geweten kunnen overeenbrengen om ‘middellijk of onmiddellijk mede te werken, veel minder het initiatief te nemen tot het bij een organiek reglement, onmiddellijk van de Koning uitgaande, in Indië bij voortdoring als grondbeginsel vestigen van een wettelijk voorschrift, hetwelk ik regtskundig en, van de kant der menselijkheid beschouwd, ten allersterkste afkeur en wijders dikwijls aanleiding heeft gegeven en bij voortdoring kan en zal geven tot groote willekeur en grove, laakbare en zelfs in mijn ogen, gevaarlijke misbruiken’.

Pas toen zag Baud waar het de Indische regering om te doen was. Hij bezag Art. 93 RO met andere ogen en schreef daarover het volgende: ‘Op die redactie heb ik vroeger geen bedenkingen gemaakt, maar ik heb mij toen de daarin vermelde overtredingen, dusver op de politierol voorkomende gedacht als uitsluitend behorende tot de categorie van zaken, welke beslissing voor de administratieve magt onverschillig kon worden beschouwd, zoals straatschenderijen, kleine diefstallen, vechterijen, twisten, het veronachtzamen van kleine verordeningen, rakende de zindelijkheid des desa’s en die gehele reeks van overtredingen, die elke dag voorvallen daar, waar mensen bijeenwonen. Maar het is mij nimmer ingevallen dat de man die zich aan zijn verplichtingen bij kultures, publieke arbeid enzovoorts mogt willen onttrekken, die zich mogt verzetten tegen de bevelen van de autoriteit of die zijne meerdere oneerbiedig mogt bejegenen, niet anders zou kunnen worden tot rede gebracht dan door een regterlijke uitspraak! Dit zou voorzeker onbestaanbaar zijn en lag niet in mijne inzigten. Thans bekend met de verkeerde opvattingen, waartoe de redactie leiden kan, geloof ik dat Art. 93 een wijziging moet ondergaan.’¹⁴ Door aan de Landraad die zaken te onttrekken die voordien ter politierol werden afgedaan en dat oude instituut te herstellen kon het bestuur het instrument van de rechtspraak in volle vrijheid gebruiken voor haar eigen doelen, zonder gebonden te zijn aan de vereisten van rechtsbedeling die voor de Landraad golden. Op de oude voet gehandhaafd, moest de politierol volgens Fromberg voornamelijk dienen als de zweep die bij het Cultuurstelsel hoorde. Zij ‘was en bleef meer een disciplinaire strafoefening’ dan een ‘orgaan van zuivere rechtspraak’.¹⁵ Baud trok ook een parallel met zijn advies enkele jaren tevoren ten aanzien van de afwijzing van het rechtsbeginsel van de machtscheiding, waarbij hij toen het voorzitterschap van de Landraden in de handen had gelaten van de resident. Het beginsel van onverdeelde macht moest in het belang van het Cultuurstelsel behouden blijven. De besturende macht mocht niet blootgesteld worden aan de onzekere richting, die rechterlijke uitspraken konden nemen. De steun van minister van Koloniën J.C. Baud voor het Indische standpunt gaf de doorslag.¹⁶ De administratieve afdoening van overtredingen zoals dat plaats vond vóór 1848 werd bij de codificatie van dat jaar bij Art. 110 RO wettelijk geregeld als de rechtspraak ter politierol. Evenals vóór 1848 kon hetgeen toen door het bestuur ‘ongepast en ongeoorloofd’ werd geacht in de zitting ter politierol ‘naar bevind van zaken’ worden afgedaan.

Art.110 RO (St. 1847 no. 23 jo 57), in werking getreden op 1 mei 1848:

‘De klachten tegen Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen wegens overtreding van regle-

14. Nota Baud 01.07.1844, in Immink 1882:xxii.

15. Fromberg 1926:518.

16. Immink 1882:xiii-xx.

menten van politie en van plaatselijke keuren, waarop geene zwaardere straf is gesteld dan eene geldboete van f. 25 en de zaken welke thans op de zoogenaamde politierol worden afgedaan, zullen door de hoofddjaksa daarop ingeschreven en op daartoe vastgestelde dagen voor den resident gebracht worden. Zijne uitspraken in die zijn aan geenerhande voorziening onderhevig.’

In de redactie van het Art. 110 RO werden de woorden ‘de zaken, welke thans op de zoogenaamde politierol worden afgedaan’ opgenomen. Daarmee werden ook die zaken bedoeld die in het belang van een goede werking van het Cultuurstelsel moesten kunnen worden bestraft, zoals luiheid, onwil bij publieke arbeid of bij de cultures, ongehoorzaamheid, oneerbiedigheid enzovoorts. Men was het erover eens dat het onmogelijk was om dergelijk gedrag van een bevolking die aan herendiensten en andere onvrijwillige arbeid was onderworpen, naar behoren te omschrijven en als strafbare feiten in wettelijke bepalingen neer te leggen.

Nu het beginsel der machtenscheiding waarvoor Scholten gestreden had, was gevallen en de rechtspraak ter politierol aan de Landraad was onttrokken, zou de willekeur ter politierol alleen beperkt kunnen worden door de aard en zwaarte van de straffen. Scholten erkende dat bij de regeling van de rechtspraak ter politierol tevens en welbewust werd afgeweken van een ander rechtsbeginsel, dat er juist toe diende willekeur tegen te gaan. Dat principe, het legaliteitsbeginsel, was reeds in 1830 in Art. 1 van het ontworpen reglement voor de administratie der politie neergelegd en zou in de nieuwe wetgeving worden opgenomen in Art. 26 Wet AB inhoudende dat veroordeling en straf een wettelijke grondslag moesten hebben.¹⁷ De arbitraire rechtspraak ter politierol was, meende Piepers, in dit licht gezien ‘ten enenmale onwettig’.¹⁸

Art. 26 Wet AB (St. 1847 no. 23): ‘Niemand mag tot straf vervolgd of daartoe veroordeeld worden, dan op de wijze en in de gevallen bij de wet voorzien’. Dit artikel werd later in dezelfde redactie opgenomen in Art. 88 van het Regeringsreglement van Nederlands-Indië van 1854 (St. 1855 no. 2).

Twee fundamentele rechtsbeginselen, het beginsel van de machtenscheiding en het legaliteitsbeginsel, moesten het afleggen tegen het economische belang en het belang van bestuurlijke macht.

2.2 Kenmerken van de politierechtspraak

Het doel van de handhaving en wettiging van de politierechtspraak was de politierechter (een bestuursambtenaar)¹⁹ de ‘attributen’²⁰ in handen te geven om de inheemse bevolking te kunnen dwingen tot het bereiken van de uit het Cultuurstelsel gewenste opbrengsten. Hoewel Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen niet direct ingeschakeld werden bij het Cultuurstelsel, waren ook zij als met Inlanders gelijkgesteld aan de rechtspraak ter politierol onderworpen. Zij kwamen voor de politierol hoofdzakelijk voor overtreding van het

17. Archief Scholten/inv.27.

18. Piepers 1868:6.

19. In de Regeringsalmanak voor Nederlands-Indië vielen de residentie- en politierechter (rechtsprekend bij overtredingen respectievelijk van Europeanen en Inlanders) niet onder Justitie, maar onder bestuur, zie bijvoorbeeld Regeringsalmanak 1865:25.

20. Nota Baud 01.07.1844 in Immink 1882:xx.

passenstelsel, al of niet in verband tot de pacht. Voor hen, als pachters, werd het belangrijk geacht dat zij onder een snelle en eenvoudige rechtspraak vielen. De pacht als belangrijke bron van inkomsten voor de koloniale schatkist moest als zodanig zo weinig mogelijk hinder ondervinden van omslachtige voorschriften bij de rechtspraak van de Landraad.²¹

In 1877 werd de bevoegdheid van de politierechter uitgebreid met betrekking tot het bezit, de verkoop en het vervoer van wettig opium. Aanleiding daartoe was de wrevel bij het gouvernement over de vele vrijspraken die door de Landraad in beweerde opium-overtredingen werden uitgesproken. Blijkbaar, aldus Fromberg, rekende het gouvernement op zijn bestuursambtenaar tevens politierechter. De inkomsten van het gouvernement uit de opiumpacht, in die jaren substantieel, moesten door de bestuursambtenaar zoveel mogelijk beschermd worden, onder andere door de toepassing van het passenstelsel. Dit betekende dat het passenstelsel ruim moest worden toegepast wanneer het de reguliere uitvoering van de opiumpacht betrof, maar restrictief en repressief wanneer er opiumsmokkel en andere opiumovertredingen in het geding waren. Dat repressieve beleid was in handen van de politierechter. Er was geen duidelijker voorbeeld van het verderfelijke systeem van samenvallende belangen dan door de bestuursambtenaar die de belangen van het gouvernement had te dienen, tegelijk als politierechter te laten optreden bij opium-overtredingen, aldus Fromberg.²²

Bij de alleen rechtsprekende politierechter waren ter terechtzitting nog aanwezig de djaksa en een adviseur, meestal het hoofd van de desbetreffende bevolkingsgroep. De djaksa was, hoewel zijn aanwezigheid niet nadrukkelijk was vereist, aanwezig op de terechtzitting in de functie van Inlands ambtenaar van het Openbaar Ministerie. Zonodig trad hij ook op als tolk en griffier. Als griffier hield de djaksa op de politierol aantekening van alles wat in het register moest worden opgenomen. De adviseur bepaalde zich met zijn adviezen tot de personen van zijn eigen landaard. De regeling van het adviseurschap was onbevredigend. De tegenwoordigheid van het hoofd van de beklaagde was op Java en Madoera niet vereist.²³ Uit het archiefmateriaal blijkt dat ook ter terechtzitting iemand aanwezig kon zijn die op last van de politierechter de verdachten sloeg of dwong tot bepaalde handelingen.²⁴

Van de tekortkomingen van de politierechtspraak noemen wij de meest kenmerkende:

1. *De vereniging van bestuur en rechtspraak in één hand*, waarmee het beginsel van de scheiding der machten werd verlaten. De politierechter was in beginsel de resident. Krachtens de hem toegekende delegatiebevoegdheid ex Art. 89 lid 2 en 3 IR kon hij in afdelingen der residenties en op de hoofdplaatsen de assistent-resident en op andere plaatsen de controleur van Binnenlands Bestuur machtigen om de zaken ter politierol af te doen. In de praktijk kwam het er op neer dat de resident zelden de politierol hield, maar deze rechtspraak overliet aan lagere ambtenaren. De assistent-resident was meestal ook hoofd der politie en belast met de zorg voor orde, rust en veiligheid en met het opsporen van strafbare feiten. Het kwam regelmatig voor dat de bestuursambtenaar tegelijkertijd het hoofd der politie (en dus zelf partij) en de rechtsprekende ambtenaar was. De lagere (Inlandse) ambtenaren stonden onder zijn bevel. Vanaf 1896 (St. 1896 no. 216) was de gouverneur-generaal gemachtigd

21. Immink 1882:xxiii.

22. Fromberg 1926:521.

23. Van Blerkom 1916:17-30.

24. Zie de zaken tegen de assistent-residenten Van Hogendorp, Loudon en Te Mechelen in dit hoofdstuk onder 1.5.

om zelf, in afwijking van Art. 110 RO, in gewesten op Java en Madoera, die naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking kwamen, de controleur van Binnenlands Bestuur, de laagste ambtenaar in de ambtelijke hiërarchie met rechtsmacht te bekleden.²⁵

2. *Verwijzing en rechtspraak als regel in dezelfde handen.* Volgens het oorspronkelijke Art. 84 IR vielen de dagelijkse rol van zaken en de politierol samen. De dagelijkse rol was van zuiver administratieve aard, de politierol van zuiver rechterlijke aard. Door de resident of zijn plaatsvervanger werd de dagelijkse rol wekelijks, op één of meer bepaalde dagen gehouden. Die rol was tevens het register van verwijzing waarop de beslissingen van de administratieve ambtenaar werden aange tekend met betrekking tot zijn werkzaamheden (vooronderzoek en beslissing inzake nader onderzoek, of inzake al of niet verwijzen). Er waren twee mogelijkheden voor verwijzing: 1. Verwijzing naar de Landraad met het doel een beschikking te verkrijgen in antwoord op de vraag of de zaak voor de Landraad zou moeten worden afgedaan; 2. Verwijzing naar de politierol. Het laatste betekende in de meeste gevallen verwijzing door de administratieve ambtenaar naar zichzelf als politierechter. Deze verwijzing droeg een imperatief karakter. Het legde aan de politierechter de verplichting op de zaak in behandeling te nemen en bij vonnis te beslissen. In het register dat met ‘politierol’ werd aangeduid, werd het procesverbaal ter terechtzitting en het vonnis van de politierechter ingeschreven. De kans was uitermate klein dat iemand die als bestuursambtenaar naar de politierechter verwees (in casu zichzelf) en door die verwijzing reeds ernstig rekening had gehouden met de mogelijkheid van veroordeling, over de vereiste mate van objectiviteit beschikte om tot een onpartijdige eindbeslissing te komen. Vrijspraak zou immers – ook door zijn ondergeschikten – beschouwd worden als terugkomen op een eerdere mening, als een dwaling.²⁶

3. *Strijd met het legaliteitsbeginsel.* Krachtens Art. 88 RR mocht niemand ‘tot straf vervolgd of daartoe veroordeeld worden dan op de wijze en in de gevallen bij algemeene verordening voorzien’. Met andere woorden: vervolging, veroordeling en bestraffing van strafbare feiten dienden een wettelijke grondslag te hebben. Tot 1873 vormden de reglementen der politie naast de plaatselijke keuren de wettelijke basis voor de strafbare overtredingen die in Art. 110 RO werden genoemd, te weten St. 1828 no. 63 (instructie voor de hoofdbaljuw van Batavia en de baljuw der Ommelanden) en St. 1829 no. 6 (Politie reglement voor de stad en voorsteden van Soerabaia). Daarbuiten stelde de hem gegeven ruime bevoegdheid het hoofd van gewestelijk bestuur in staat al datgene strafbaar te stellen, wat naar zijn inzichten strafwaardig was, maar niet als strafbaar in strafbepalingen was neergelegd. Bestrafing van rechtens niet-strafbare feiten door den politierechter kwam formeel niet voor en werd ontkend, omdat het vaak voorkwam dat niet-strafbare feiten door interpretatie in de vorm van een strafbaar feit werden geperst.²⁷

4. *Weinig of geen regels van formeel strafrecht* om een behoorlijke procesgang te waarborgen. Een zestal artikelen regelde de procedure voor de politierechtspraak (Artt. 368 t/m 372 IR) zodat de grootst mogelijke vrijheid was toegekend aan de politierechter. Er waren geen voorschriften betreffende: 1. Hoe de beklagde moest worden opgeroepen om ter politierol te verschijnen. Vaak werd overgegaan tot preventieve hechtenis omdat men vreesde

25. Van Blerkom 1916:31-51; reeds in 1863 (St. 1863 no. 164) was de gouverneur-generaal bevoegd om de rechtsmacht bij de politierol uit te breiden tot de assistent-resident en de controleur, *Indisch Weekblad van het Recht* 1863-22.

26. Van Blerkom 1916:51-62.

27. Van Blerkom 1916:34-39.

dat deze niet op de politierol zou verschijnen; 2. Wie als getuigen konden worden gehoord en hoe zij opgeroepen dienden te worden; 3. Aan wie het opleggen van een eed al of niet geoorloofd was; 4. De taal waarin zowel het onderzoek als de politierol gehouden moest worden; in de praktijk was dat het laag-Maleis; 5. De positie van de djaksa, de Inlandse officier van Justitie, was onvolledig omschreven; 6. Hoe de politierechter zijn onderzoek moest verrichten; 7. Hoe de politierechter tot zijn overtuiging moest komen; 8. Wat het register van de politierol moest bevatten; 9. Het meebrengen van een raadsman leek niet geoorloofd.²⁸

5. *Geen regels voor het bewijs.*²⁹ Art. 370 IR bepaalde dat de politierechter uitspraak deed 'naar bevind van zaken'. De rechtsprekende ambtenaar was daardoor niet gebonden aan enige regel van bewijs en deed uitspraak naar zijn overtuiging. Van de ruime bevoegdheid werd meermalen gebruik gemaakt om naar willekeur vonnis te wijzen, vooral omdat de politierechter als bestuursambtenaar en hoofd der politie de politierechtspraak graag ondergeschikt maakte aan andere doeleinden. Fromberg schreef daarover: 'De assistent-resident heeft met de hem vertrouwde rechtsfunctiën een middel in de hand om zijne ideeën met kracht door te zetten en het bestuur te voeren in eene richting, waarin hij die wil hebben.'³⁰

6. *Samenloop.* De regels van samenloop waren bedoeld om de verzwarende werking van meerdere opgelegde straffen op te heffen door een maximum te stellen aan de op te leggen straf. Bij de politierechtspraak was samenloop in het geheel niet geregeld, zodat de klaagde die voor verschillende feiten ter politierol terechtstond, voor elk van die feiten afzonderlijk straf kon worden opgelegd. Van deze mogelijkheid werd met grote regelmaat gebruik gemaakt. Er werd niet alleen gestreefd om zoveel mogelijk straffen op te leggen, maar er werd tevens zo streng mogelijk gestraft door de maximale straf op te leggen voor betrekkelijk geringe overtredingen. Men zag er niets onrechtmatigs in voor ieder strafbaar feit een afzonderlijke straf zoals drie maanden ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon op te leggen.³¹

7. *Geen motiveringsplicht.* Aangezien er bij de politierol vrijwel geen vormen in acht behoeften te worden genomen, gaf alleen het procesverbaal een summier beeld van wat ter terechtzitting voorviel. Er was geen verplichting om de getuigen ter terechtzitting te horen, de rechter kon volstaan met kennisneming van het procesverbaal van de in het voorlopig onderzoek gehoorde getuigen. De beslissing was niet gegrond op een verklaring die voor de rechter was afgelegd, maar gegrond op verklaringen die door Inlandse ambtenaren, zoals de djaksa als officier van Justitie waren afgenomen. Zonder gebonden te zijn aan bewijzen was de verleiding vanzelfsprekend groot om de motivering achterwege te laten. Juist die motiveringsverplichting zou de rechter kunnen dwingen aan te tonen langs welke weg hij tot zijn overtuiging was gekomen. Als bezwaar tegen de motiveringseis werd aangevoerd

28. Van Blerkom 1916:62-9; vergelijk de zaak Loa Joe Djin, die zich door een raadsman liet bijstaan.

29. Het Nederlandse strafprocesrecht hanteert het negatief wettelijk bewijsstelsel. Wettelijk omdat het bewijs alleen mag worden geleverd met de in de wet opgesomde bewijsmiddelen. Negatief omdat de rechter het feit niet bewezen mag verklaren als hij uit de bewijsmiddelen niet de overtuiging heeft bekomen dat het ten laste gelegde feit door de verdachte is begaan; G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, 1995:596.

30. Van Blerkom 1916:69-78, waarin hij verwijst naar Fromberg, *Recht in Nederlandsch Indië* 102:28 en tevens veel voorbeelden geeft van de politierechtspraak in de praktijk, in het bijzonder in de Buitenbezittingen tot 1910.

31. Van Blerkom 1916:108, 112.

dat deze zou leiden tot tijdverlies vanwege het bijzonder grote aantal vonnissen jaarlijks bij de politierol. Snelle afdoening van zaken moest zoveel mogelijk worden gehandhaafd.³²

8. *Geen hogere voorziening.* In het stelsel van de *unicus judex*, de alleensprekende rechter, wordt de waarborg voor een goede rechtspraak gevonden in een behoorlijk ingerichte controle. Hoger beroep, revisie of cassatie en de opnemings van voorschriften dienen ertoe willekeur te beperken. De politierechter was echter rechter in eerste en laatste instantie. De enige controle op de politierechtspraak werd uitgeoefend door het Hooggerechtshof, dat krachtens Art. 157 RO belast was met het toezicht op de rechtsbedeling in Nederlands-Indië en aan wie de driemaandelijks registers van de politierol werden gezonden. Het Hooggerechtshof kon indien nodig aanmerkingen maken op de handelingen van de politierechter, maar aan het vonnis zelf kon het Hof niets veranderen. Evenmin kon de administratief hogere ambtenaar van de politierechter, de resident, noch de politierechter zelf, indien de laatste na het uitspreken van zijn vonnis daarop terug zou willen komen in geval van dwaling, het vonnis wijzigen. Was het vonnis gewezen dan was er geen mogelijkheid meer van een hogere voorziening. Het enige dat de veroordeelden overbleef was een verzoek om gratie bij de gouverneur-generaal.³³

Het ontbreken van bovengenoemde controle instrumenten opende de deur naar excessieve en ongecontroleerde machtsuitoefening en willekeur.

2.3 Straffen

De aard en zwaarte van de opgelegde straffen zouden de enige beperkingen zijn van de willekeur bij de rechtspraak ter politierol.³⁴ Art. 110 RO vermeldde als enige straf bij overtreding van politiereglementen en plaatselijke keuren, de in die reglementen genoemde geldboete van ten hoogste *f.* 25. Bij onvermogen of onwil tot betaling volgde gijzeling van niet langer dan zes dagen. Voor overtredingen waarop geen geldboete of andere bepaalde straf was gesteld, regelde Art. 28 der Bepalingen ter regeling van eenige onderwerpen van strafwetgeving (St. 1846 no. 6) de straffen. De politierechter had de volgende mogelijkheden van bestraffing:

- Rottingslagen (alleen aan mannen). De straf van rottingslagen mocht het getal van 20 slagen niet te boven gaan. Zij werd niet in het openbaar ondergaan;
- Gevangenisstraf voor niet langer dan acht dagen;
- Blokarest voor niet langer dan drie dagen (niet bepaald was de ten uitvoerlegging met één of twee benen in het blok);
- Ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon voor niet langer dan drie maanden. Deze straf mocht niet met een andere straf samengaan.
- Rottingslagen en gevangenisstraf konden gezamenlijk of afzonderlijk, die van rottingslagen en blokarest niet gelijktijdig worden toegepast.³⁵

32. Van Blerkom 1916:88-94.

33. Van Blerkom 1916:95-106.

34. Piepers 1868:6.

35. Piepers 1868:22-3.

Art. 370 sub 2 IR bepaalde dat bij schuldigverklaring de politierechter de beklaagde een aan het feit 'geëvenredigde' straf diende op te leggen. Het betekende de verplichting om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde.³⁶

Een opgave van de ter politierol gestraften over de jaren 1861 en 1862 in de residentie Soerabaia gaf de volgende gegevens:³⁷

<i>Jaar</i>	<i>1861</i>	<i>1862</i>
Kleine dieverijen	1.081	1.585
Overtreding van politieverordeningen	136	129
Desertie en andere vergrijpen in en buiten de gevangenis	223	340
Overspel	49	42
Niet vervullen van burgerlijke verbintenissen en tot het presteren van persoonlijke diensten	191	131
Plichtsverzuim of nalatigheid van herendienstplichtigen*	450	406
Totaal aan gestraften	2.130	2.633

* *In deze rubriek waren enige gevallen van misbruik van gezag gepleegd door despolitiedienaren.*

In 1861 werden in het gewest Soerabaia aan de 2.130 gestraften 33.457 rotingslagen uitgedeeld (gemiddeld 15,7 slagen per gestrafte).

In 1862 werden in het gewest Soerabaia aan de 2.633 gestraften 42.695 rotingslagen uitgedeeld (gemiddeld 16,2 slagen per gestrafte).

Ter vergelijking: bij de Landraad te Soerabaia kwamen in overtredingszaken voor:

In 1857: 130 beklagden; in 1858: 130 beklagden; in 1859: 152 beklagden, in 1860: 167 beklagden; in 1861: 102 beklagden.³⁸

In de jaren 1864, 1865 en 1866 luidden de officiële opgaven voor de aantallen personen ter politierol gestraft met gevangenisstraf, blokarrest of ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon:

1864:	In geheel NI 79.919 personen, waarvan op Java en Madoera 66.619 personen
1865:	84.552 personen 68.026 personen
1866:	80.526 personen 62.659 personen ³⁹

Verder werd de hoofden van gewestelijk bestuur opgedragen de vereiste voorzieningen te nemen, opdat voldoende toezicht zou worden gehouden op de ter politierol tot ten arbeid-

36. 'Geëvenredigd aan het feit' moest worden opgevat in die zin dat rekening diende te worden gehouden met ouderdom, geslacht, landaard, ontwikkeling, maatschappelijke stand, zoveel mogelijk volgens vaste beginselen. Als verzachtende omstandigheden kwamen onder andere in aanmerking de jonge leeftijd van de veroordeelde, armoede, honger, provocatie en vooral bijgeloof.

37. Zie overzicht resident Soerabaia O. van Rees van 02.07.1863 in V.07.02.1867-8/inv.1867.

38. Zie de opgave van het aantal beklagden op Java en Madoera 1857-1861 in V.07.02.1867-8/inv.1867.

39. Piepers (1868:iii) tekende bij deze cijfers aan dat in 1866 voor het eerst geen rotingslagen waren toegestaan en ook niet werden toegepast. Hij ging er van uit dat ongeveer een vijfde werd vrijgesproken, zodat op Java en Madoera ongeveer 80.000 personen voor de politierechter kwamen.

stelling aan de publieke werken veroordeelden. Het gouvernement keurde ook het aanvegen en schoonhouden van erven en andere plaatsen, waar veroordeelden met onbeduidende arbeid de tijd doorbrachten, uitdrukkelijk af. Dat was niet de bedoeling van de straf, schreef zij.⁴⁰ Pas na 1900 werd het te werkstellen van veroordeelden op de woonerven van bestuursambtenaren afgeschaft naar aanleiding van een nota van de toenmalige resident van Pekalongan Steinmetz.⁴¹

Het kwam inderdaad voor dat zij die veroordeeld waren tot ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon, werden ingezet om het erf van de bestuursambtenaar schoon te houden of daar andere werkzaamheden te verrichten. Zo beschreef E. Douwes Dekker, zelf bestuursambtenaar geweest, in de roman *Max Havelaar* dat het verzoek van de bestuursambtenaar Max Havelaar aan de resident om voor het onderhoud van het erf van de bestuursambtenaar geldelijke middelen beschikbaar te stellen of dat onderhoud te laten verrichten door kettinggangers, werd afgewezen. Hij ontving het antwoord, dat hij immers het recht had de personen, die door hem ter politierol waren veroordeeld tot ten arbeidstelling aan de publieke werken op zijn erf te werk te stellen. Havelaar vond het stuitend zijn tuin te laten onderhouden als boete voor kleine vergrijpen. Alleen het idee al dat de gestrafte zou horen dat er eigenbelang schuilde onder het geslagen vonnis, maakte dat hij als politierechter de voorkeur gaf aan het opleggen van de straf van opsluiting. Hij had zich meermalen afgevraagd hoe de regering bepalingen kon laten bestaan die de ambtenaar in verleiding brachten kleine verschoonbare fouten te straffen, niet in evenredigheid met het vergrijp, maar met de toestand of uitgestrektheid van zijn erf.⁴²

In 1874 werd bepaald dat bij niet voldoening binnen acht dagen van geldboeten, deze vervangen werden door ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon, gedurende ten hoogste één maand, met dien verstande dat voor elk bedrag van f. 25 of daar beneden de duur van de straf nooit langer mocht zijn dan 8 dagen. Voor overtreders, die vanwege hun maatschappelijke positie of lichamelijke toestand niet ten arbeid gesteld konden worden, konden de geldboeten vervangen worden door gevangenisstraf van maximaal 8 dagen (St. 1874 no. 251).

2.4 Wijzigingen tussen 1865 en 1873

2.4.1 *Het rapport van Rappard*

De zeer ruime bevoegdheid en de daaruit voortvloeiende macht die bij Art. 110 RO aan de residenten werd gegeven, kon niet anders dan tot willekeur leiden. Datgene waarvoor Scholten van Oud-Haarlem had gevreesd en waarvoor ook zijn opvolger staatsraad Wichers in 1848 had gewaarschuwd, willekeur in vele gedaanten, deed zich in de navolgende jaren veelvuldig voor.

In 1856 schreef de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof mr. A.J. Swart hierover het volgende: ‘Deze rechtspraak van den resident is een krachtig middel tot handhaving der openbare orde, doch het mag niet worden ontkend, aan den anderen kant een bron van vele

40. Bijblad 1792, Besluit 28.02.1866-2; Bijblad 1857, zijnde brief 03.05.1866-907.

41. Fromberg 1926:520.

42. Multatuli, *Max Havelaar of de koffieveilingen der Nederlandse Handelmaatschappij*, 2001:2145. De roman is het verhaal van de belevenissen van E. Douwes Dekker in NI. Max Havelaar, de hoofdpersoon, is een geïdealiseerd zelfportret.

misbruiken. Niet zelden wordt aan die rechtspraak eene uitbreiding geven welke met de letter en de bedoeling der wet in strijd is. Op de politierol worden dikwijls niet alleen overtredingen en kleine burgerlijke zaken afgedaan, waarvan de kennisneming tot de bevoegdheid der districts- en regentschapsgerechten behoort, maar ook misdrijven die voor den Landraad, ja zelfs wel eens voor de rechtbank van ommevang hadden moeten worden gebracht'.^{43 44}

In 1864 schreef de toenmalige procureur-generaal W. Rappard in een rapport⁴⁵ dat de rechtsbedeling op Java en Madoera voorzover het de Inlandse bevolking betrof, zeer te wensen overliet. Zijn oordeel baseerde hij op de zaken gevoerd voor de Landraad die aan revisie bij het Hooggerechtshof waren onderworpen, en op de driemaandelijke staten van de rechtspraak ter politierol. De indruk die hij daaruit kreeg was dermate ongunstig dat hij het noodzakelijk had geacht over dit onderwerp diverse personen die met deze rechtspraak te maken hadden, zoals omgaande rechters, residenten en gunstig bekend staande advocaten te horen. Hetgeen zij hem berichtten had tot gevolg dat hij het daarna tot zijn plicht had gerekend de aandacht van de landvoogd op de bijzonder slechte situatie betreffende de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden te vestigen en zelf voorstellen tot herziening in te dienen.

In het algemeen, schreef hij, waren de klachten te wijten aan datgene wat reeds vanaf de invoering van de nieuwe wetgeving als een bron van onrecht werd gezien, namelijk de vereniging van bestuur en rechtspraak in één hand en het opdragen van rechtspraak aan ambtenaren die niet berekend waren voor deze taak. Voor hen was rechtspraak van weinig belang en een bijzaak, die zij erbij deden naast hun uitgebreide bestuurlijke taken. Zij hadden er geen tijd voor en hadden er ook 'geen kaas van gegeten'. Over de gehele linie was het mis met de rechtsbedeling voor de inheemse bevolking, zelfs bij de rechtbanken van ommevang, die door rechterlijke ambtenaren werden voorgezeten. De herhaalde aanschrijvingen van de regering, waarbij deze de met rechtspraak belaste ambtenaren met nadruk onder het oog had gebracht wat hun plichten inhielden en hen had gewezen op de grove fouten zowel bij de behandeling ter terechtzitting als bij de toepassing van wettelijke bepalingen, hadden niet geleid tot enige verbetering.

Het liefst zou Rappard de rechtspraak ter politierol als eerste beter geregeld wensen te zien. Aan deze rechtspraak en de 'ongelooflijk willekeurige wijze waarop de zaken daar worden afgedaan' moest iets gedaan worden. 'De ruime bevoegdheid der administratieve ambtenaar bij Art. 110 RO als politierechter toegekend', schreef hij, 'geeft aanleiding dat hij niet alleen de feiten straft bij wettelijke bepalingen als overtredingen aangewezen, en niet slechts de straffen daarbij bedreigd toepast, maar dat hij zodanige feiten bestraft als naar zijn wijze van zien niet ongestraft behoren te blijven en met zodanige politiestraffen als hij raadzaam oordeelt. Welk een geduchte rechtbank de politierol voor de Inlanders is, blijkt onder andere uit de brief van de resident van Soerabaia van 2 juli 1863 no. 5913, waarbij die hoofdamtenaar aantekent, dat het aantal rottingslagen ter politierolle in dat gewest (het

43. Van Blerkom 1916:6-7.

44. De districts- en regentschapsgerechten waren bevoegd in kleine burgerlijke- en strafzaken van Inlanders. De Landraad was bevoegd inzake alle burgerlijke- en strafzaken waarin Inlanders en Vreemde Oosterlingen als gedaagden of beklaagden betrokken waren, voorzover geen andere rechter bevoegd was. De rechtbank van Omgang berechtte Inlanders en Vreemde Oosterlingen voor zware misdrijven. Vergelijk: de politierechter was bevoegd inzake overtredingen van reglementen van politie en plaatselijke keuren.

45. Rapport PG bij het HGH W. Rappard 14.04.1864-545/167 in V.07.02.1867-8/inv.1867.

eiland Bawean niet medegerekend) opgelegd gedurende de jaren 1861 en 1862 tot het ontzettend cijfer van 76.162 is geklommen’.

Over de zaken die ter politierol werden afgedaan, merkte hij verder op, dat die rechtspraak door de politierechters werd opgevat als een vrijbrief om alles te straffen wat zij in het belang van de openbare orde strafbaar vonden en dat die grote willekeur te merken was aan de staten in de gevangnissen. Het was verbazingwekkend wat er allemaal strafbaar werd geacht en hoeveel nieuwe kwalificaties erbij waren gekomen.

Vooralsnog achtte hij een andere regeling van de politierechtspraak onmogelijk gezien de bestaande situatie. Zolang de verplichtingen van de inheemse bevolking nog niet geregeld waren, kon men de politierechter de bevoegdheid om naar willekeur op de politierol straffen op te leggen, niet ontnemen. Pas wanneer de heren- en cultuurdiensten, de verplichtingen der inheemse bevolking jegens hun hoofden, die der lagere ambtenaren en de straffen op overtredingen wettelijk waren geregeld, kon aan een behoorlijke rechtspraak worden gedacht. De politierol moest aldus ongewijzigd blijven voortbestaan.

Voor de rechtsbedeling buiten de politierol, stelde Rappard voor de residenten als presidenten van de Landraden te vervangen door Europese rechterlijke ambtenaren, bijgestaan door Europese griffiers, zo mogelijk ook rechtsgeleerden. De zaken die voordien voor de residentierechter en voor de rechtbank van ommevang kwamen zouden dan ook tot de bevoegdheid van de Landraad gaan behoren. Hiermee zou, voor wat de Landraad betrof, een einde worden gemaakt aan de vereniging van bestuur en rechtspraak in één hand en zou recht gesproken worden door een rechtsgeleerde rechter. Hij greep hiermee, erkende Rappard, terug op de voorstellen van de commissie van wetgeving van 1839.⁴⁶

2.4.2 *St. 1866 no. 15: afschaffing van rottingslagen als straf*

Voorlopig kwam er geen ingrijpende herziening van de politierechtspraak. Wel werd in 1866 rottingslagen als straf afgeschaft. De precieze aanleiding was niet duidelijk. Het is mogelijk dat het het gevolg was van het hierboven genoemde in 1864 verschenen rapport van procureur-generaal Rappard. Een andere mogelijkheid is de publicatie van de *Max Havelaar* in 1860, die veel stof deed opwaaien en waarin ook de politierol, willekeur en machtsmisbruik ter sprake kwamen. Tussen 1862 en 1865 kwamen eveneens enkele voorvallen van misbruik van gezag ter politierol voor het Hooggerechtshof.

In 1864 diende een zekere J. Putzijmers een schriftelijke klacht in bij de procureur-generaal van het Hooggerechtshof tegen de assistent-resident van Krawang jhr. W.K.L. van Hogendorp, vanwege herhaald misbruik van gezag bij de uitoefening van zijn ambt in twee zaken. De procureur-generaal zag zich genoodzaakt machtiging te vragen bij de gouverneur-generaal om een strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen Van Hogendorp. Overeenkomstig de meerderheid van de Raad van Indië gaf de landvoogd de machtiging en schorste tegelijkertijd de assistent-resident voorlopig in de uitoefening van zijn functie. Op de bekentenis van de beklagde en de verklaring van verschillende getuigen werd zijn schuld bewezen verklaard in de ene zaak en werd hij in de andere vrijgesproken.

Aan Van Hogendorp werd ten laste gelegd dat hij eind 1862 aan drie verdachten rottingslagen had laten toedienen teneinde hen tot een bekentenis van schuld aan diefstal te brengen. Bij één der

46. Rapport PG bij het HGH 14.04.1864-545/167 in V.07.02.1867-8/inv.1867.

verdachten werd tot bloedens toe geslagen. Van Hogendorp had tot zijn verdediging aangevoerd dat hij in beide gevallen gebruik had gemaakt van de macht hem bij Art. 110 RO toegekend. In de eerste zaak waren de Inlanders geslagen vanwege misleiding van de politie: Van Hogendorp werd in deze zaak vrijgesproken van misbruik van gezag. In de tweede zaak waren de verdachten geslagen vanwege hun oneerbiedige toon en hun beweerde valse opgaven. Het Hof achtte de bewering van de beklaagde in dit geval onaannemelijk omdat er tijdens de afstraffing van de drie Inlanders geen politierol was gehouden en er dus aan niets anders te denken viel dan aan opzettelijke pijnigingen, ten doel hebbende om van de van misdrijf verdachten een volledige bekentenis van schuld met aanwijzing van gestolen voorwerpen af te persen. Het Hof verklaarde Van Hogendorp schuldig aan misbruik van gezag door als besturend ambtenaar zonder wettige grond jegens personen geweld te doen gebruiken, waardoor lichte verwonding was veroorzaakt. Bij zijn uitspraak had het Hof aangenomen dat de beklaagde tot de handelingen was overgegaan uit een 'op zichzelf loffelijke doch te gedreven en kwalijk toegepaste dienstijver'. Het veroordeelde hem tot één maand gevangenisstraf. Hem werd bij besluit van 13 januari 1865 no. 12 gratie verleend van de gevangenisstraf van één maand. Een maand later volgde het besluit van 7 februari 1865 no. 11, waarbij de geschorste assistent-resident van Krawang uit zijn functie werd ontheven.

Aan de betrokken Inlanders die bij arresten van het Hoogerechtshof van 8 april 1863 en 29 juli 1863, met verbetering van de vonnissen van de Landraad te Poerwakarta, tot straffen waren veroordeeld, werd gratie verleend van hun straffen. Daarbij gaf de overweging de doorslag dat de door slagen afgeperste bekentenissen de voornaamste bewijsmiddelen waren geweest om hen schuldig te verklaren aan de hun ten laste gelegde diefstallen.⁴⁷

Minder gevolgen had een soortgelijke zaak voor de assistent-resident te Semarang, die zich daar eind 1864 afspeelde. Bij vijftien bedienden van een logement te Semarang werd op last van de assistent-resident van politie aldaar, Loudon, met stokslagen getracht een bekentenis van diefstal af te dwingen. De assistent-resident ontsnapte aan een veroordeling en eventuele ontheffing van zijn functie, omdat zijn zaak slechts voorkwam voor het Openbaar Ministerie te Semarang. De minister van Koloniën, I.D. Fransen van de Putte, op de hoogte gesteld van de zaak, was van mening dat in vergelijking met Van Hogendorp Loudon zeer zachtmoedig was behandeld. Bij de veroordeling van Van Hogendorp was doorslaggevend geweest dat diens opdracht tot stokslagen buiten de politierol was gegeven en uitgevoerd. Uit de schriftelijke mededelingen van Loudon zelf was het de minister duidelijk geworden dat ook Loudon zich daaraan schuldig had gemaakt. Pas de volgende dag had hij immers in de politierol doen inschrijven dat de 'straf' was opgelegd. Dat leek op een minder zuiver geweten, meende de minister. Had hij de door hem gehouden straoefeningen voor rechtmatig gehouden, dan zou hij niet getracht hebben daaraan door een latere inschrijving op de politierol, een wettige tint te geven. Ook Loudon had voor de rechter gebracht moeten worden en gelet op zijn verdiensten als ambtenaar verdiende hij geen gunstiger beoordeling en behandeling dan Van Hogendorp. De vergoeljkende woorden van de officier van Justitie te Semarang en van de procureur-generaal verdienden bepaaldelijk afkeuring, besloot de minister.⁴⁸ Hieruit bleek dat stokslagen om een bekentenis af te dwingen, geoorloofd waren gedurende de politierol, maar niet daarbuiten. Van straf kon niet worden gesproken, de verdachten waren immers nog niet veroordeeld.

Alleen voor het handhaven van orde en tucht konden rottingslagen – met een maximum van 20 slagen – op veroordeelde mannen worden toegepast. Deze tuchtmaatregel, die overigens

47. MvK-GG 30.09.1865-X.14 en nota Az ad exh.4/5-1865-15 en ad exh.4/5-1865-17 in V.30.09.1865-X.14/inv.5978.

48. MvK-GG 30.09.1865-X.14 en nota Az ad exh.4/5-1865-15 en ad exh.4/5-1865-17 in V.30.09.1865-X.14/inv.5978.

ook ‘straf’ werd genoemd, werd in de gevangenis ondergaan in tegenwoordigheid van het hoofd van het plaatselijk bestuur of een daartoe aan te wijzen ambtenaar. Het hoofd van plaatselijk bestuur was bevoegd en verplicht de straoefening te doen ophouden, wanneer hij van oordeel was dat verdere ten uitvoerlegging van de opgelegde straf de gezondheid van de veroordeelde in gevaar zou brengen.⁴⁹

De tuchtmaatregel, zo schreef de landvoogd als toelichting bij de afschaffing van de straf van rottingslagen, diende onder andere om toegepast te worden bij ernstige vergrijpen van veroordeelden tegen orde en tucht. Bij die ernstige vergrijpen werd gedacht aan desertie, onwil tot werken, verzet tegen beambten en dergelijke. Veroordeelden waren alleen zij die waren veroordeeld bij rechterlijke gewijsden, vonnissen die niet door een hogere rechter meer konden worden vernietigd of gewijzigd. Zij die ter politierol veroordeeld waren tot arbeid aan de publieke werken (onder die arbeid mocht niet worden verstaan het aanvegen of schoonhouden van erven of andere plaatsen) mochten alleen bij uitzondering gestraft worden met rottingslagen en alleen als een uiterst middel van bedwang nadat afzonderlijk ondergane gevangenisstraf of blokkarrest vergeefs waren toegepast.⁵⁰ Overigens werden rottingslagen als dwangmiddel om bijvoorbeeld bekentenissen af te dwingen niet zelden en nog in 1886 toegepast.⁵¹ Er is geen regeringsaanschrijving bekend waarin deze handelwijze werd afgekeurd.

Van de afschaffing van de straf van rottingslagen maakte de landvoogd gebruik om aan de hoofden van gewestelijk bestuur te kennen te geven dat het zijn ernstige wil was, dat op de politierol geen strafzaken zouden worden berecht die volgens de geldende beginselen van strafrecht, tot de misdrijven gerekend moesten worden en aldus tot de kennisneming van de rechtbank van ommegang, van de Landraad of de Raad van Justitie behoorden. Alvorens een zaak op de politierol af te doen diende nauwkeurig te worden overwogen of deze inderdaad een politieovertreding betrof. Gemakshalve werden misdrijven maar al te dikwijls aan de kennisname van de bevoegde rechter onthouden en ter politierol afgedaan. Uitdrukkelijk werd erop gewezen dat alleen geringe overtredingen, zoals kleine diefstallen bij de politierechter behoorden. Ging het om meer waardevolle goederen, dan waren het misdrijven die buiten de bevoegdheid van de politierechter vielen. Evenzo was bekend dat overspel, dat zeer ruim werd geïnterpreteerd, een misdrijf was, dat ter kennisname van de Landraad viel en niet, zoals in veel residenties gebruikelijk, aan de competentie van de politierechter was onderworpen.⁵²

Met de pertinente redactie van Art. 1 van St. 1866 no.15 was dan wel de straf van rottingslagen afgeschaft, maar de uitzonderingen in Art. 2 en de naar aanleiding van dat staatsblad uitgaande aanschrijving aan de hoofden van gewestelijk bestuur onder c maakten het in vele gevallen nog mogelijk rottingslagen als tuchtmaatregel toe te dienen.

49. St. 1866 no.15, Artt. 1 en 2.

50. Zie St. 1866 no.15 en Bijblad 1792, zijnde besluit 28.02.1866-1, Bijblad 1902 zijnde circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur van 17.10.1866-2122; zie ook MvK-GG 16.11.1865-13/1350 in V.16.11.1865-13/inv.1679.

51. Zie het proces tegen de assistent-resident Te Mechelen.

52. Bijblad 1792, besluit van 28.02.1866-2; Bijblad 1857 van 03.05.1866-907.

2.4.3 *St. 1867 no. 10: een forum privilegiatum*⁵³ voor Inlanders van aanzien

Het is niet ondenkbaar dat langzamerhand werd ingezien dat het onaanvaardbaar was dat alle Inlanders en de met hen gelijkgestelde personen, zonder onderscheid en ongeacht hun maatschappelijke status, onderworpen waren aan de rechtspraak ter politierol en dat zij de daarmee gepaard gaande willekeur in machteloosheid moesten ondergaan. In 1867 veranderde dat. Bij St. 1867 no. 10 werden Inlanders van aanzien hiervan uitgezonderd. Zij kregen een forum privilegiatum, inhoudende dat voor hen de Europese rechter, de Raad van Justitie de rechtbank in eerste aanleg werd.

Met Inlanders van aanzien werden bedoeld:

- Inlandse vorsten, rijksbestuurders, regenten en onderregenten, ook nadat zij waren afgetreden of uit hun ambt waren ontslagen;
- Hun vrouwen, bloedverwanten en aangehuwden tot en met de 4de graad, zowel wettige als onwettige, echter slechts bij leven van de hierboven genoemde personen;
- Patihs, districtshoofden en andere Inlandse hoofden, die onder welke titel ook, over de eigenlijke Inlandse bevolking een gelijk of hoger gezag dan de districtshoofden uitoefenden ondercollecteurs, hoofdpriesters, hoofdjaksa's en leden der Inlandse rechtbanken allen zolang zij in werkelijke dienst waren.

Hoofden van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen van aanzien bleven onderworpen aan de politierechtspraak. Voor hen kwam pas in 1908 een forum privilegiatum bij St. 1908 no. 347.

2.4.4 *St. 1870 no. 152: wijziging van Art. 110 RO*

Het rapport van procureur-generaal Rappard van 14 april 1864 kreeg een vervolg. Los van de voorgestelde herzieningen bij de Landraad, stelde hij de landvoogd een jaar later een wijziging voor van Art. 110 RO:

1. De bevoegdheid van de politierechter zou worden uitgebreid tot het opleggen van geldboetes tot een bedrag van *f.* 100, met of zonder verbeurdverklaring;
2. Art. 110 RO zou in verband gebracht moeten worden met Art. 88 RR (het legaliteitsbeginsel), door daarin bepaald aan te wijzen welke overtredingen aan de kennisneming van de politierechter waren onderworpen.

Aanvankelijk stuitte het voorstel op bedenkingen van de minister van Koloniën. Hij achtte het niet raadzaam een dergelijke partiële wijziging in het Reglement RO aan te brengen, alvorens men zover was met de andere voorstellen betreffende de wijziging in de samenstelling van de Landraden. Aan een wijziging van Art. 110 RO bleef men in Indië⁵⁴ echter vasthouden. Het was dringend nodig aan de willekeur paal en perk te stellen.⁵⁵

53. Een bijzonder gerecht voor bepaalde personen.

54. Zowel PG, HGH als RvNI waren deze mening toegedaan, zie rapport B van 30.12.1868-1b in V.30.12.1868-1/inv.2184.

55. MvK-Koning 30.12.1868-1b, rapport B 30.12.1868-1B in V.30.12.1868-1b/inv.2184.

Rappard beargumenteerde het voorstel om de boetegrens ter politierol op te trekken van *f.* 25 tot *f.* 100 met de vergelijking tussen de aan Inlanders en die aan Europeanen opgelegde hogere boetes voor dezelfde overtreding. Er was sprake van een wanverhouding ten nadele van Europeanen indien gelijke overtredingen niet met gelijke boetes en gelijke straffen zouden worden bedreigd. Voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden was de maximale boete bij de politierechter *f.* 25. Ging de bedreigde straf de *f.* 25 te boven dan was de Landraad de bevoegde rechter. Voor vergelijkbare overtredingen door Europeanen begaan was de maximale boete bij het Residentiegerecht *f.* 100, met of zonder verbeurdverklaring (Art. 108 2de lid RO). Voor gelijkheid van recht diende, aldus deze redenering, Art. 110 RO in overeenstemming te worden gebracht met Art. 108 RO. De veronderstelling waarvan de wetgever destijds was uitgegaan, dat op Inlanders geen hogere boete kon worden opgelegd dan *f.* 25, ging niet op bij gegoede Inlanders en helemaal niet bij Vreemde Oosterlingen. Hij wees verder op het onwenselijke gebruik dat ter politierol zaken werden behandeld die tot de competentie van de Landraad hoorden, omdat zowel Landraad als beklagden bezwaren zouden hebben tegen de voorgeschreven vormen. Verder stelde hij voor de woorden ‘de zaken welke thans op de zoogenaamde politierol worden afgedaan’ uit Art. 110 RO te lichten. De redactie was te onbepaald en in strijd met het beginsel zoals dat neergelegd was in Art. 88 RR. Het was verbazingwekkend, aldus Rappard, in de staten der gevangenenissen te zien wat er allemaal niet strafbaar werd gesteld en hoe er telkens, naar de individuele opvatting van de politierechter, nieuwe kwalificaties bij kwamen.⁵⁶

Ook Sibenius Trip, redacteur van het rechtskundig tijdschrift *Het Regt in Nederlandsch-Indië*, was van mening dat door de uitbreiding van de competentie van de politierechter tot overtredingen met een maximale boete van *f.* 100 de heersende ‘anomalie’ tussen de maximale strafoplegging van het Residentiegerecht en die van de politierol werd opgeheven.⁵⁷ Hij sprak niet van de anomalie wat betreft de verschillen in rechtszekerheid tussen Residentiegerecht en politierol, noch dat hogere geldboetes een grote strafverzwaring zouden betekenen voor het overgrote deel van de inheemse bevolking. Inlanders van aanzien waren door het aan hen toegekende forum privilegiatum immers reeds in 1867 aan de politierol onttrokken. De rechtszekerheid bij de rechtspraak ter politierol was met deze wijziging niet toegenomen.

Over de opneming van de verbeurdverklaring in het nieuwe Art. 110 RO had Sibenius Trip zijn twijfels. Het was een bijkomende straf, die in het verleden was toegepast om bij overtreding naast het opleggen van een relatief lage boete, ook goederen met een waarde van vele duizenden guldens verbeurd te verklaren. De overtreder werd aldus belangrijk in zijn vermogen getroffen. Het zou in het belang van de beklagde zijn, schreef Sibenius Trip, om de boete in dergelijke gevallen zo hoog te stellen dat hij daardoor tot de competentie van de Landraad zou behoren. De wijze van rechtspleging voor dat college bevatte, schreef hij, immers meer waarborgen voor een goede rechtspraak.⁵⁸

Op het departement van Koloniën vond men dat de noodzaak tot uitbreiding van de geldboetes van *f.* 25 tot *f.* 100 voor de politierol niet duidelijk was aangetoond. De realiteit was dat het verschil in vermogen tussen de beide bevolkingsgroepen (Europeanen en Inlanders)

56. Nota Az ad exh. 7/18-1866-18 van 01.02.1867 in V.07.02.1867-8/inv.1867, waarin deze verwijst naar de brief vd PG van 07.04.1867-496/158; zie ook Immink 1882:269-74.

57. J. Sibenius Trip, *Het regt in Nederlandsch-Indië*, 1875:220-4.

58. Sibenius Trip 1875:220-4.

de basis was van de opgelegde boeten in de bestaande reglementen en keuren. Met een wijziging van Art. 110 RO in die zin zou men tegelijkertijd de reglementen en keuren moeten herzien. Anders zou men met een verhoging van de boetes ook een uitbreiding van de bevoegdheid van de politierechter tot stand brengen. Zaken die anders voor de Landraad zouden komen, zouden dan aan diens competentie worden onttrokken en als eenvoudige politiezaken worden afgedaan.⁵⁹

Om aan het legaliteitsbeginsel te voldoen, in casu om Art. 110 RO in verband te brengen met Art. 88 RR en daarmee strafbare feiten een wettelijke grondslag te geven, werd de redactie van Art. 110 RO gewijzigd. De bestaande zinsnede 'de zaken welke thans op de zoogenaamde politierol worden afgedaan' was, zoals gezegd, te onbepaald en te vaag. Behalve overtredingen van politiereglementen en keuren dienden ook overtredingen van wettelijke bepalingen van algemene aard binnen de competentie van de politierechter gebracht te worden. In zijn advies schreef de Raad van Indië dat het inderdaad onverdedigbaar was 'dat in weerwil van het stellig verbod van Art. 88 RR een bevolking van meer dan 13.000.000 Javanen nog dagelijks overgelaten blijft aan de willekeur van hoofden van gewestelijk en plaatselijk bestuur, om naar geheel subjectieve inzichten en opvattingen ongeoorloofd en strafbaar te mogen achten hetgeen bij geen wettelijke verordening of rechtsbeginsel verboden is'.⁶⁰ Wel werd ingezien dat bij geen enkele bestaande wettelijke verordening straf was bedreigd tegen weigering of nalatigheid in de vervulling van herenen cultuurdiensten. In die leemte zou ook niet kunnen worden voorzien door het uitvaardigen van plaatselijke verordeningen door de hoofden van gewestelijk bestuur. Hen ontbrak de bevoegdheid daartoe. De minister stelde voor dit bezwaar te ondervangen door de inwerkingtreding van de wijziging van Art. 110 RO te laten vaststellen door de gouverneur-generaal. Deze had dan de gelegenheid in de leemte te voorzien, hetgeen geschiedde.⁶¹

Beide voorgestelde wijzigingen werden in de nieuwe redactie van Art. 110 RO opgenomen. Met de optrekking van de boetegrens van *f.* 25 tot *f.* 100 werd tegelijkertijd de competentie van de politierechter feitelijk uitgebreid. Een bestaande praktijk werd gewettigd, namelijk dat de politierechter 'recht' sprak in veel meer gevallen dan tot zijn bevoegdheid behoorde. Als reden van deze wijziging werden dan wel de argumenten 'gelijkheid van recht' en 'wanverhouding' gebruikt, in feite betekende de wijziging een aanzienlijke verruiming van bevoegdheid van de politierechter. Veel meer strafbare feiten dan eerst en zaken die voordien tot de bevoegdheid van de Landraad behoorden, vielen nu onder de competentie van de politierechter. De geldboetes betekenden voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden met in het algemeen een geringe koopkracht een aanzienlijk strengere straf.⁶²

De in 1870 bij St. 1870 no. 152 afgekondigde wijziging van Art. 110 RO trad pas in werking op 1 januari 1873. Aan de inwerkingtreding moest vanwege het in te voeren legaliteitsbeginsel de vaststelling van een nieuw politiereglement voorafgaan, waarin datgene wat men strafbaar wilde stellen was opgenomen. Het Algemeen Politiereglement voor de

59. Nota Az ad exh.7/18-1866-18 in V.07.02.1867-8/inv.1867.

60. MvK-Koning 30.12.1868-1A met rapport B in V.30.12.1868-1/inv.2184; zie ook V.07.02.1867-8/inv.1867.

61. MvK-Koning 30.12.1868-1b in V.30.12.1868-1b/inv.2184.

62. In zijn artikel 'Nagerekend' stelde J.H.F. Sollewijn Gelpke vast dat het arbeidsloon dat de inheemse bevolking elkaar berekende neerkwam op 3 cent per uur; *JG* 1880:185-203.

Inlanders in Nederlands-Indië bij St. 1872 no. 111, trad op 1 januari 1873 gelijktijdig in werking met het gewijzigde Art. 110 RO.

Vanaf die datum zouden alleen die overtredingen gestraft worden die bij de wet strafbaar waren gesteld. Arbitraire rechtspraak zou nu wettelijk zijn uitgesloten, althans op papier. In de praktijk bleef men over willekeur klagen.

Art. 110 RO (St. 1870 no. 152), in werking getreden op 1 januari 1873 (St. 1872 no. 112) ‘Behoudens het bepaalde bij Art. 80 en 83 van dit reglement⁶³ worden de klachten tegen de Inlanders en daarmee gelijkgestelde personen wegens overtredingen, waarop geene zwaardere straf is gesteld dan eene geldboete van f. 100 of eene der straffen, vermeld bij Art. 28 der bepalingen ter regeling van eenige onderwerpen van strafwetgeving, welke eene dadelijke voorziening vereischen, met of zonder verbeurdverklaring, door den hoofddjaks op de politierol ingeschreven en op daartoe vastgestelde dagen voor den resident gebracht. Zijne uitspraken in die zaken zijn aan geenerhande voorziening onderhevig.’

De politierechtspraak was vanaf 1873 het enige gerecht met bestuur en rechtspraak in één hand. Met een geleidelijke invoering van rechtsgeleerde voorzitters voor de Landraad werd in 1869 begonnen (St. 1869 no. 47). Een verdere ontheffing van de residenten van hun rechterlijke functies, behalve ter politierol, vond plaats in 1873 bij St. 1873 no. 157. De scheiding van bestuur en rechtspraak bij de Landraad werd een feit, de vereniging van bestuur en rechtspraak ter politierol bleef bestaan.

2.5 Overschrijding van bevoegdheid

Overschrijding van bevoegdheid door de politierechter vond plaats op veel terreinen, die der competentie, die van het strafbaar stellen van niet-strafbare handelingen, die van de straffing en van het gebruik van ontoelaatbare middelen.

Veel klachten die op de rol werden afgedaan, hoorden thuis bij andere gerechten, in het bijzonder bij de Landraad. Voor deze overschrijding van de competentie werden verschillende redenen aangevoerd. Men vreesde voor vrijspraak of te lage straffen bij de Landraad. Ook zou vanuit die rechtbank voortdurend op zijn aangedrongen om, ter voorkoming van een ophoping van zaken, bij de politierol minder gewetensvol te zijn met de beoordeling van de competentie. Zo zouden zaken aan de politierol kunnen worden onderworpen door eventuele wijziging van de tenlastelegging.⁶⁴ Volgens De Ruyter de Wildt, gewezen politierechter, kwamen Landraadzaken voor de politierol ook om al het nodige geschrijf en preventieve hechtenis te voorkomen. Bij de Landraad kon een proces zich bovendien maandenlang voortslepen vanwege het chronische gebrek aan Landraadvoorzitters. Preventieve hechtenis werd op ruime schaal toegepast. Het was in feite alleen toegestaan bij verdenking van een misdrijf, maar in de praktijk werd het ook gebruikt bij verdenking van overtredingen. Van een assistent-resident in Oost-Java werd verteld dat hij op de dagelijkse rol van zaken alvast de straffen opschreef van twee of drie maanden preventieve hechtenis.⁶⁵

63. Artt. 80 en 83 RO betroffen de districts- en regentschapsgerechten.

64. Walbeehm, ‘De politierol, een steen des aanstoots’, *Koloniaal Tijdschrift* 1911-12:709-10. Door bij diefstal braak weg te laten zou het binnen de competentie van de politierechter vallen.

65. C.F. De Ruyter de Wildt, ‘Politierol en Landgerecht’, *Koloniaal Tijdschrift* 1917:448-9.

Het vooronderzoek zou verricht moeten worden door de wedana⁶⁶ of assistent-wedana. In de praktijk werden hiervoor vanwege diens vele werkzaamheden, anderen zoals klerken en hulpklerken ingeschakeld. Soms werd het verhoren van beklaagden en getuigen zelfs opgedragen aan een bewaker of agent die kon lezen en schrijven. Die laatsten hadden dan last van het gevoel een belangrijk persoon te zijn.⁶⁷

Welke zaken op de politierol kwamen kon plaatselijk sterk verschillen. Meest voorkomend waren de kleine diefstallen, de klappzakken,⁶⁸ overtredingen van de opiumreglementen en van het passenstelsel en overtredingen van het Algemeen Politiereglement voor de Inlander (A.P.R.I.) en van lokale verordeningen. In de grote steden, aldus gewezen politierechter De Ruyter de Wildt, vormden overtredingen van de keur op rij- en voertuigen de hoofdschotel.⁶⁹ Bij de opiumpacht speelde de politierol een rol van betekenis. Het werd door pachters ook vaak gebruikt om vijanden uit te schakelen en door het Europese bestuur om de pacht zo ongestoord mogelijk te laten verlopen.⁷⁰ In 1910 verwachtte men een afname van de werkzaamheden ter politierol toen de regelingen van het passen- en wijkensstelsel aanzienlijk versoepeld werden.

Het op 1 januari 1873 in werking getreden Politiestrafreglement voor Inlanders werd ook vaak gebruikt om niet strafbare handelingen in het model van een strafbaar feit te kneden.

Enkele voorbeelden uit talloze andere:

- Een Inlander die gezien werd met een hoed op, zoals Europeanen die droegen, werd schuldig bevonden aan overtreding van Art. 2 no. 6 A.P.R.I. (het vermomd zijn in een andere klederdracht; geldboete van *f.* 16 tot *f.* 25);
- Een Chinees die in de voorgalerij van zijn woning gezeten, drie voorbijlopende vrouwen had binnengeropen en daarop volgens verklaring van de als getuige optredende politie-oppasser 'en flagrant delit' was betrapt op het keuvelen met die vrouwen (waarover wist de getuige niet te verklaren), werd schuldig verklaard aan het overtreden van Art. 3 no. 1 A.P.R.I. (hij, die ter oproeping of verzameling van personen, voor welk einde ook, uitnodigingen doet zonder vooraf schriftelijke vergunning van het plaatselijk bestuur te hebben bekomen [...], wordt gestraft met een geldboete van *f.* 26 tot *f.* 60) en deswege veroordeeld tot veertien dagen ten arbeidstelling;
- Een Inlander die om 7 uur 's avonds met zijn vrouw in een dogkar reed, werd door een politie-oppasser staande gehouden omdat deze nieuwsgierig was naar de tussen hen bestaande verhouding. Toen de man de politie-oppasser minder vriendelijk te woord stond, werd hij schuldig verklaard aan 'nachtelijk burengerucht' (Art. 3 no. 5 A.P.R.I., boete *f.* 26 tot *f.* 60).

Het opbrengen van verdachten naar de rol gebeurde gewoonlijk en masse. Zij werden dan met een touw om de bovenarm met elkaar verbonden, teneinde eventuele ontvluchting te bemoeilijken. De blootstelling aan de bespotting van voorbijgangers werd als zeer vernederend ervaren, evenals de straf van ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon. Vooral voor de beter gesitueerde Inlanders en Chinezen was het een waar schrikbeeld om in gevangenskleren achter een vuilnis- of hondenkar te moeten lopen. Soms werd de dood verkozen boven deze straf, zoals gebeurde toen een Inlander die hiertoe

66. Inlands districtshoofd.

67. De Ruyter de Wildt 1917:450-1.

68. Strafvervolgung wegens het slaan (lichamelijk tuchtigen) op de cultuurondernemingen, van oosters werkvolk door toezichhoudend personeel.

69. De Ruyter de Wildt 1917:438.

70. Rush 1990:81, 110-4.

veroordeeld was zich op weg van de rol naar de gevangenis voor een voorbijgaande trein wierp. Even tevoren had hij aan mede-veroordeelden verklaard de dood te prefereren boven krakalstraf.⁷¹

Klappen en stokslagen waren niet ongewoon. Op de politierol werden ze toegediend om een bekentenis af te dwingen of verdachten tot blinde gehoorzaamheid te brengen. Daarbuiten werden ze toegediend aan veroordeelden, die niet ijverig, beleefd of onderdanig genoeg hun werk aan de publieke werken of op het residentie-erf verrichtten. Elk gedrag dat de assistent-resident/politierechter niet aanstond kon fysiek geweld tengevolge hebben, zoals in 1886 bleek uit de zaak tegen Charles te Mechelen.

Een politierechter voor de Raad van Justitie

H.L.C. (Charles) Te Mechelen, assistent-resident ter zee te Rembang, politierechter te Djoewana, diende na een veroordeling door de Raad van Justitie te Semarang op 28 december 1885, op 24 januari 1886 een verzoek om gratie in bij de gouverneur-generaal. Hij was veroordeeld tot drie maanden gevangenisstraf voor het zonder wettige beweegredenen tegen iemand doen plegen van geweld door een openbaar ambtenaar in de uitoefening van zijn bedoening en aan het moedwillig toebrengen van slagen, welke geen ziekte of onbekwaamheid tot persoonlijke arbeid van meer dan 20 dagen tengevolge hadden, vier malen gepleegd een en ander onder verzachtende omstandigheden. Tevens verzocht Te Mechelen om kwijtschelding van de betaling van de proceskosten, in elk geval van zeselfde daarvan, waartoe hij bij datzelfde vonnis was veroordeeld.

Tegen Te Mechelen waren door elf personen beschuldigingen ingebracht voor het plegen van geweld ter politierol (ten aanzien van zeven personen: vier Inlanders en drie Chinezen) en het plegen van geweld tijdens de arbeid aan de publieke werken waartoe zij waren veroordeeld (tegen vier personen: één Inlander en drie Chinezen).

Zes van de beschuldigingen ter politierol betroffen opiumovertredingen en één het oproepen tot het houden van een vergadering zonder vergunning. Wanneer de beklagden niet het antwoord gaven dat de politierechter wilde horen of niet op de (wip)stoel wilden zitten, werden zij in opdracht van Te Mechelen herhaaldelijk door de 'Kadjineman'⁷² geslagen, hetzij met de hand op het hoofd en in het gezicht of met de rotan op armen, benen of rug. Hetzelfde gebeurde met een der verdachten die handelingen moest verrichten die indruisten tegen zijn zeden en zijn geloof. De overige vier politioneel gestraften werden tijdens hun tewerkstelling op het gouvernementserf door Te Mechelen zelf of in zijn opdracht door de mandoer geslagen, omdat zij naar zijn mening niet ijverig genoeg werkten. Werd er niet hard genoeg geslagen dan gaf Te Mechelen bevel harder te slaan.

Bij de behandeling ter terechtzitting voor de Raad van Justitie bleek dat de Kadjineman was verdwenen of gevlucht, evenals een deel van de getuigen à charge. Op deze getuigen bleek ook druk te zijn uitgeoefend om hun getuigenissen aan te passen of in te trekken. Hun betrouwbaarheid werd door de raadsman van Te Mechelen betwijfeld. Hierdoor konden slechts de beschuldigingen van geweld in vijf van de gevallen bewezen worden verklaard.

Te Mechelen had zijn bekentenis dat hij zich regelmatig schuldig had gemaakt aan fysiek geweld ten aanzien van verdachten en veroordeelden ter politierol in een later stadium gedeeltelijk ingetrokken. Met de door hem eerder gebruikte uitdrukkingen als handtastelijkheden en slaan had hij in het algemeen duwen, stoten en ruw aangrijpen verstaan.

De Raad van Justitie had als bewezen aangenomen dat in vier gevallen de betrokken personen ter politierol op aanwijzingen en bevelen van Te Mechelen door de Kadjineman waren geslagen. Het

71. Krakalstraf: tenarbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon; De Ruyter de Wildt 1917:450-1.

72. Wij hebben niet kunnen achterhalen wie of wat de Kadjineman was. Waarschijnlijk was hij iemand die op bevel sloeg.

vijfde geval betrof het door hem zelf slaan en schoppen van een op het gouvernementserf te werk gestelde. De laatste, die verklaarde op het tijdstip van het gebeurde ziek te zijn geweest en aan Te Mechelen te hebben gevraagd om vrijgesteld te worden van zijn werk, moest na de afranseling (dit woord werd door het Hooggerechtshof gebruikt voor het fysieke geweld door of namens Te Mechelen) enige tijd in het ziekenhuis worden opgenomen.

De officier van Justitie te Semarang en het Hooggerechtshof adviseerden de landvoogd het verzoek om gratie van de hand te wijzen. De procureur-generaal daarentegen was van mening dat de Raad van Justitie Te Mechelen had moeten vrijspreken. Te Mechelen had niet met boos opzet, maar in dwaling gehandeld. Gouverneur-generaal O. van Rees besloot Te Mechelen gratie te verlenen, en zijn verzoek om hem zesviijfde deel van de proceskosten kwijt te schelden, in te willigen. Het is zeer waarschijnlijk dat bij zijn beslissing meespeelde dat Te Mechelen een belangrijke rol speelde in de bestrijding van de opiumsluikhandel in zijn district en dat hij voor die activiteiten behouden moest blijven.⁷³

2.6 **Gratie als enige uitweg en als hogere voorziening**

De politierechter deed uitspraak in eerste en laatste instantie. Er was geen hogere voorziening. Het Hooggerechtshof dat krachtens Art. 157 RO belast was met het toezicht op de gehele rechtsbedeling in geheel Nederlands-Indië, kon zich te allen tijde de politierol doen overleggen en daar zondig ‘aanmerkingen en teregtwijzingen’ over maken. Het was het Hof echter niet mogelijk het vonnis van de politierechter te wijzigen. In zijn kwaliteit van alleen rechtsprekende politierechter was de bestuursambtenaar aan niemand, ook niet aan zijn superieur, de resident, ondergeschikt. Ook al was hij verplicht eenmaal per maand het register der beslissingen, eventueel vergezeld van een verslag, aan de resident te doen toekomen, de laatste kon, evenmin als de politierechter zelf, in geval van dwaling of verkeerd optreden, het vonnis wijzigen.⁷⁴ De enige manier om kwijtschelding of vermindering van straf te verkrijgen was gratie te verzoeken aan de gouverneur-generaal.

Op de uitspraak ter politierol volgde onmiddellijke ten uitvoerlegging. Een verzoek om gratie kon de uitvoering van de straf niet schorsen. Dit werd in 1877 nog eens benadrukt met een circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur. De landvoogd achtte het gedogen van uitstel in strijd met het bepaalde bij Art. 371 IR dat een dadelijke ten uitvoerlegging voorschreef. De ‘handhaving van het administratief gezag en van de publieke orde’ maakte een ‘snelle en onverstoorbare loop der politierechtspraak’ noodzakelijk. Aan een dadelijke ten uitvoerlegging moest, niettegenstaande een verzoek om gratie, de hand worden gehouden.⁷⁵ Werd gratie verleend nadat de straf deels of geheel was voltrokken dan had dat volgens Van Blerkom, het karakter van een ‘betuiging van leedwezen’.⁷⁶ Volgens De Ruyter de Wildt, zelf vele jaren politierechter geweest, werd van de duizenden gratieverzoeken slechts een uiterst gering percentage ingewilligd.⁷⁷

Door deze gang van zaken was het hoofd van de regering – de gouverneur-generaal als hoogste vertegenwoordiger van de Koningin – in zekere zin ‘appèlrechter’ geworden over

73. Zie voor de zaak Te Mechelen de stukken in exh.7/27-1886-99/inv.3976. Te Mechelen werd in 1882 benoemd tot assistent-resident van Djoeana en leidde daarnaast vanaf juni 1883 een speciale eenheid om de opiumsmokkel tegen te gaan. Hij was hierin zeer succesvol; zie Rush 1990:159-62.

74. Van Blerkom 1916:95-6.

75. Bijblad 3211, Circulaire aan de hoofden van gewestelijk bestuur 09.05.1877-989.

76. Van Blerkom 1916:98.

77. De Ruyter de Wildt 1917:416.

de beslissingen van de laagste rechter. De uitoefening van het recht van gratie was dan behalve een daad van koninklijke clementie, tevens een correctief op uitspraken van de lagere rechtspraak en werd als zodanig voor een ander doel gebruikt dan waarvoor het was bedoeld.⁷⁸ Bij gratie hoefde de landvoogd niet inhoudelijk op de zaak in te gaan. Werd aan de veroordeelde gratie verleend, dan bleef de schuldigverklaring overeind staan. Alleen hoefde de veroordeelde, indien de executie werd geschorst, zoals toch regelmatig bleek te gebeuren, de straf niet (geheel) te ondergaan. Het was de enige hoop waaraan een ter politierol veroordeelde zich kon vastklampen.

3. AAN DE VOORAVOND VAN DE REORGANISATIE VAN DE POLITIERECHTSPRAAK

De wijzigingen die in 1908, het jaar voorafgaand aan de plannen tot reorganisatie van de politierechtspraak, tot stand kwamen grepen niet fundamenteel in in het systeem van de rechtspraak ter politierol. Klachten daarover leken als voor kennisgeving te zijn aangenomen. Van een serieuze benadering van de problemen was niets te merken.

De toekenning van een forum privilegiatum in 1908 aan de hoofden van Vreemde Oosterlingen diende slechts om het ambt van Chinees officier aantrekkelijker te maken. De redactionele wijziging van Art. 110 RO in hetzelfde jaar betrof een scherpere afbakening van de competentie. Met de regeling van de schorsing van de executie bij een verzoek om gratie wilde men een bestaand gebruik wettigen.

3.1 **St. 1908 no. 347: het forum privilegiatum voor de hoofden van Vreemde Oosterlingen**

Aanleiding hiertoe was een rekest in 1905 van de Chinese luitenant te Buitenzorg Thung Tjoen Ho.⁷⁹ Hierin werd onder andere een verbetering van de positie van Chinese officieren bepleit in de vorm van het verlenen van een forum privilegiatum in strafzaken en het voorschrijven van een ambtskostuum.⁸⁰ Over de wenselijkheid om tegemoet te komen aan de verzoeken was men het vrij snel eens. Vanaf 1894 had het het gouvernement steeds veel moeite gekost om voor het ambt van Chinees officier geschikte personen te vinden. Het toekennen van een forum privilegiatum was toen ter sprake gekomen. Voorgesteld werd de actieve en titulaire officieren zowel wat hun rechter als hun straffen betrof, gelijk te stellen met de districtshoofden, vermeld in Art. 3 la.C van St. 1867 no. 10 (forum privilegiatum voor Inlanders van aanzien). Toen had men zich alleen bereid getoond voor Chinese officieren ter politierol een uitzondering te maken voor overtredingen van de pachtreglementen.⁸¹ In het licht van de geleidelijke opheffing van de pacht was dat geen indrukwekkende tegemoetkoming. De voortdurende moeilijkheden om geschikte personen te vinden werd geweten aan de geringe aantrekkelijkheid van het ambt. Niet alleen werden Chinese officieren

78. Van Blerkom 1916:98-104.

79. Het rekest van Thung Tjoen Ho was gedateerd 31 maart 1905, later gevolgd door een rekest (echter niet over dit onderwerp) op 14 april 1905. Naar beide rekesten werd verwezen, zij waren echter niet aanwezig in het verbaal waarin de behandeling van het rekest was opgeborgen.

80. Een ander onderwerp in zijn rekest betrof de vrijstelling van het passenstelsel voor de hoofden van Vreemde Oosterlingen.

81. Rapport directeur B.B. 14.11.1906:2-4 in V.02.10.1907-2/inv.495.

niet bezoldigd, maar ook als zodanig waren zij zonder aanzien des persoons onderworpen aan de politierol en de beperkingen van het passenstelsel. Net als de minste koelie moesten zij ter politierol verschijnen en hun pas tonen aan lagere Inlandse hoofden.⁸² Omdat het in het belang van het gouvernement was om geschikte Chinese functionarissen te vinden, stond men niet afwijzend tegenover het toekennen van een forum privilegiatum voor hoofden van Chinezen.

De presentatie en rechtvaardiging van de maatregel werd gevonden door hem in verband te brengen met St. 1867 no. 10. Oorspronkelijk was dat staatsblad bedoeld voor Inlandse hoofden van hoge geboorte. Allengs echter was met dat beginsel gebroken en had het forum privilegiatum meer en meer het karakter gekregen van een voorrecht, verbonden aan het bekleden van bepaalde ambten, waaraan een zeker aanzien behoorde te worden toegekend. Tot die ambten behoorde het ambt van Chinees officier ook gerekend te worden. Een dergelijke maatregel zou bijzonder geschikt zijn om het aanzien der hoofden te verhogen en 'aldus te bevorderen dat geschikte en fatsoenlijke personen zich een benoeming als zoodanig laten welgevallen'.⁸³ Een bijkomend aspect was dat Chinese officieren door hun onttrekking aan de politierol ook onttrokken zouden worden aan de voor hen zo vernederende straf van ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon.⁸⁴

De Raad van State bleek alleen voorstander te zijn van toekenning van een forum privilegiatum in strafzaken. Het zou, meende de Raad, onlogisch zijn hen ook in civiele zaken een forum toe te kennen, daar met uitzondering van een klein aantal gewesten, het Europese burgerlijk recht reeds op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen toepasselijk was verklaard. De minister koos echter voor het standpunt van de Indische regering om zonder reserve het Europese forum zowel in straf- als in civiele zaken, volledig voor de hoofden der Vreemde Oosterlingen open te stellen. Wanneer een regeling werd overwogen om de hoofden der Vreemde Oosterlingen in een betere positie te brengen, dan paste daarin geen uitzonderingstoestand ten nadele van enkele gewesten waar de toepasselijkverklaring van het Europese burgerlijk recht nog niet had plaats gehad. Door een dergelijke uitzonderingstoestand zou de beoogde indruk niet ten volle worden bereikt.⁸⁵

Bij St. 1908 no. 347 werd besloten het forum privilegiatum zowel in straf- als in burgerlijke zaken toe te kennen aan hoofden van Vreemde Oosterlingen, zowel zij die in actieve dienst waren als titulaire, evenals aan de Chinese leden van de Weeskamer te Batavia en de Wees- en Boedelkamers in Nederlands-Indië.⁸⁶ Op voorstel van de minister werd het forum privilegiatum ook over eervol ontslagen officieren uitgestrekt. Daarbij werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat sommigen – om in een gunstige positie te komen – zich eerst zouden laten benoemen om kort daarop ontslag te vragen.⁸⁷ Vrijwel tegelijkertijd werd aan de hoofden van Vreemde Oosterlingen ook vrijstelling verleend van het passenstelsel (St. 1908 no. 208).

82. Ambt. Chin. Zaken te Semarang H.J.F. Borel-DJ 04.11.1906-174 en Weeskamer te Batavia-DJ 15.02.1907-271/681/B in V.02.10.1907-2/inv.495.

83. 1ste GS-DJ 09.03.1907-641 in V.02.10.1907-2/inv.495.

84. DJ Cohen Stuart-GG 16.06.1905-5434 in V.02.10.1907-2/inv.495.

85. MvK-Koningin 28.01.1908-15 en adv. RvS 26.11.1907-28 in V.28.01.1908-15/inv.522.

86. Zie adv. RvNI 15.02.1907-32 en GG-MvK 25.07.1907-932/25 in V.02.10.1907-2/inv.495.

87. MvK-GG 23.10.1907-31 en A.A. de Jongh-MvK 07.10.1907-La.I in V.23.10.1907-31/inv.499.

3.2 **St. 1908 no. 536: wijziging van Art. 110 RO**

Bij St. 1908 no. 536⁸⁸ onderging de redactie van Art. 110 RO een kleine wijziging. De woorden ‘de klachten tegen Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen wegens overtredingen’ werden vervangen door de woorden ‘de overtredingen gepleegd door Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen’. De wijziging werd noodzakelijk geacht voor een duidelijke competentie-afbakening van de politierechter. Het leek erop alsof in de redactie van vóór 1908 alleen klachtdelicten tot de competentie van de politierechter zouden behoren. Bovendien moest ook een einde komen aan de onzekerheid omtrent de grenzen der competentie van de politierechter tegenover die van de districts- en regentschapsgerichten ex Artt. 80 en 83 RO.⁸⁹

3.3 **St. 1908 no. 644: schorsing van executie**

Eveneens in 1908 werd de schorsing van de executie bij een verzoek om gratie geregeld (St. 1908 no. 644). Aan de facultatieve schorsing in de praktijk wilde men een wettelijke basis geven. Het ging hier om de vraag of de schorsing facultatief dan wel imperatief diende te worden gesteld. De Raad van Indië en de landvoogd wilden een imperatieve schorsing, de directeur van Justitie en de procureur-generaal waren vóór een facultatieve. Omdat in de praktijk de facultatieve schorsing steeds zonder problemen was toegepast werd op deze praktische gronden in Indië voor de facultatieve schorsing gekozen. Op de achtergrond speelde de vrees dat bij imperatieve schorsing teveel veroordeelden om gratie zouden vragen, om zich alleen, al was het tijdelijk, aan hun straf te onttrekken of zich uit de voeten te maken.

In Nederland gaf de Raad van State op principiële gronden de voorkeur aan de imperatieve schorsing. Het indienen van een rekest was voor de meeste Inlanders een zo ingewikkelde zaak dat niet te vrezen viel dat de meeste veroordeelden om gratie zouden vragen. De Raad begreep ook niet waarom schorsing bij de politierol niet analoog kon zijn met de schorsing der executie van de vonnissen van de Landraden en de Raden van Justitie. Deze waren immers imperatief. Bij een facultatieve schorsing zou ook, vreesde de Raad, te hoge eisen worden gesteld aan het inzicht van de assistent-residenten en controleurs die met de politierol waren belast. Het advies van de minister van Justitie trok de minister van Koloniën over de streep. Het werd de imperatieve schorsing.⁹⁰ In het Inlands Reglement werd hiertoe Art. 371a IR ingelast. Dit artikel bepaalde dat indien een veroordeelde een verzoek tot gratie indiende, of te kennen gaf een voornemen daartoe te hebben, of indien ambtshalve een voorstel werd gedaan om aan de veroordeelde gratie te verlenen, de tenuitvoerlegging van het vonnis moest worden geschorst totdat door de gouverneur-generaal op dat verzoek was beschikt. In het bijzonder moest de bevoegdheid om ambtshalve een voorstel tot gratieverlening te doen, aldus Van Blerkom, als een middel worden beschouwd om aan verkeerde beslissingen haar werking te ontnemen. Het artikel moest als een impliciete erkenning worden opgevat dat er veel mis was met de rechtspraak ter politierol en dat met de schorsing

88. In werking getreden op 01.01.1911 (St. 1910 no. 499).

89. Van Blerkom 1916:15-7; zie ook V.10.06.1908-10/inv.555.

90. Advies RvS 28.07.1908-29, Nota A.1 ad exh.8/4-1908-9, adv.MvJ 12.09.1908, MvK-Koningin 21.09.1908-12 alle in V.21.09.1908-12/inv.584.

van de ten uitvoerlegging een veiligheidsklep aan die rechtspraak was toegevoegd. Langzamerhand kreeg het instituut der gratie, aldus Van Blerkom, bij de politierechtspraak dezelfde functie als het hoger beroep in normale rechtsgedingen.⁹¹

4. DE REORGANISATIE VAN DE POLITIERECHTSPRAAK

De reorganisatie van de politierechtspraak werd pas in 1909 serieus overwogen toen de politieke druk uit binnen- en buitenland toenam. De zaak Loa Joe Djin, die ook in datzelfde jaar de aandacht vestigde op de gebreken van de politierol, speelde hierin een belangrijke rol. Dat er ontevredenheid heerste over deze vorm van rechtspraak was bekend.⁹² Er waren echter tot dat jaar nog geen concrete plannen tot hervorming van de politierechtspraak, integendeel. Er was zelfs een voorstel in voorbereiding om de politierechtspraak op te dragen aan regenten,⁹³ hetgeen in geen geval een verbetering, maar eerder een verslechtering zou betekenen.

4.1 De zaak Loa Joe Djin ter politierol

Op 16 januari 1909 werd Loa Joe Djin ter politierol te Batavia veroordeeld tot de maximumstraf van 90 dagen ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon (krakal). Hij was schuldig bevonden aan medepligtigheid aan diefstal van een aantal grammofoonplaten. Een verzoek om gratie van 26 januari werd door de landvoogd op 5 maart afgewezen. Loa onderging zijn straf.

Ter politierol gaven de volgende twee getuigenverklaringen de doorslag. In december 1908 miste een zekere mevrouw Hoolboom een doos met grammofoonplaten, die naar zij meende ontvreemd was door een Chinese ‘verver’, die zij van de straat had binnengeropen om enig werk bij haar te verrichten. Na aangifte bij de politie besloot zij enige dagen later zelf, vergezeld van een vriendin, mevrouw Van Veem, op zoek te gaan. Bij het bezoek aan het pandhuis werd haar aangeraden te zoeken op pasar Senèn. De tweede winkel die zij daar bezocht was de zaak van Loa, die een winkel dreef waar hij onder andere tweedehands platen verkocht. In de winkel trof zij de platen niet aan. Zonder zijn toestemming gevraagd te hebben zou zij – naar zij zelf verklaarde – daarna een kast geopend hebben, waar zij een doos met platen aantrof, die zij herkende als haar eigendom. Hoewel het deksel van de doos ontbrak (zij zou op het deksel van haar doos de inhoud eigenhandig hebben opgeschreven), was zij er zeker van dat deze doos met platen de hare was. De afwijking⁹⁴ op één der platen (de Caruso-plaat) was identiek aan die bij de Caruso-plaat die zij miste. Zonder Loa daarover aan te spreken, verliet zij de zaak en kwam even later terug met haar echtgenoot en de schout. Doos en platen waren verdwenen. Loa beweerde geen andere platen in zijn bezit te hebben dan die, welke zich in zijn winkel bevonden. Ook na een huiszoeking (die bij In-

91. Van Blerkom 1916:98-9, waarin hij verwijst naar Fromberg 1911:39 en Recht in NI 102:32-3.

92. Zie bijvoorbeeld De Ruyter de Wildt 1917:451-2.

93. Dit voorstel zou in voorbereiding zijn bij de dir. B.B., zie DJ-GG 07.06.1909-174:3 zeer geheim in V.10.10.1911-91/inv.869.

94. Gesproken werd van ‘sompak’, door de assistent-resident genoemd een ‘afwijking’.

landers en de met hen gelijkgestelden zonder een rechterlijk bevel kon worden verricht) werden de platen niet gevonden. Volgens mevrouw Hoolboom, omdat Loa haar had laten volgen door zijn bediende toen zij een telefoon zocht om echtgenoot en schout te waarschuwen. Deze bediende Tan Keng Tjiang gaf toe naar het pandhuis te zijn gegaan waar mevrouw Hoolboom ging telefoneren, maar niet in opdracht van Loa.

Op 16 januari 1909 werd de Chinese winkelier Loa Joe Djin ter politierol te Batavia veroordeeld tot de maximumstraf van 90 dagen ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon (krakal). Hij werd schuldig bevonden aan medeplichtigheid aan diefstal van een aantal grammofoonplaten.

In zijn rekest om gratie, waarin Loa zijn versie van het gebeurde in zijn winkel en daarna van de gang van zaken ter politierol gaf, bleef hij bij zijn verklaring dat hij, na het eerste bezoek van de dames, geen enkele plaat had verborgen of weggemaakt. Ook bleef hij ontkennen dat hij zijn ondergeschikte achter de dames aan had gestuurd.

Zijn verzoek om gratie grondde hij op de volgende punten:

1. Dat hij, in de ruim zestien jaren dat hij te Batavia handel dreef, nooit met politie en justitie in aanraking was geweest en te goeder naam en faam bekend stond. Hij was niet bang voor een onderzoek van welke autoriteit ook, of dat nu de schout, een andere politie-ambtenaar of een Chinese wijkmeester was. De controleur van politie Van der Meer, die terzake ook als politierechter rechtsprak, bevestigde tegenover Loa's advocaat, dat hem niets ongunstigs over Loa bekend was;
2. Dat de politierechter onbevoegd was van zijn zaak kennis te nemen daar niet was gebleken dat de waarde van het ontvreemde minder bedroeg dan f. 25. Vooraf was geen onderzoek verricht naar de waarde van de goederen, hetgeen ook niet mogelijk was bij gebreke van een corpus delicti. Zou de waarde zijn vastgesteld op f. 25⁹⁵ of meer, dan zou de Landraad de bevoegde rechter zijn geweest. Hoewel de raadsman van Loa dit de politierechter had voorghouden, had de laatste niettemin gemeend de zaak aan zich te kunnen trekken. Voor de beklagde betekende dit een groot verschil, omdat de voorzitter van de Landraad een rechtsgeleerde was die rechtsprak op wettig en overtuigend bewijs en de politierechter alleen op zijn subjectieve overtuiging, terwijl elke waarborg voor een objectief onderzoek en een behoorlijke verdediging ontbrak;
3. Dat de afwijking op de Caruso-plaat, die als overtuigend bewijs had gediend dat het een van de gestolen platen van mevrouw Hoolboom was, op alle platen van die uitgave voorkwam en aldus volgens Loa van geen enkele betekenis was. Er kon niet bewezen worden dat deze plaat van mevrouw Hoolboom was, waardoor het bewijs van heling ontbrak;
4. Dat hij werd veroordeeld louter op grond van de getuigenissen van de dames Hoolboom en Van Veem, die hun verklaring in elkaars bijzijn en niet onder ede gaven. Mevrouw Van Veem bevestigde het verhaal van mevrouw Hoolboom en hielp deze wanneer haar geheugen haar in de steek liet;
5. Dat hij geen gelegenheid had gekregen zijnerzijds getuigen te horen of ter terechtzitting iets tot zijn verdediging aan te voeren, daar ter politierol onmiddellijk nadat de getuige Hoolboom was gehoord en de getuige Van Veem die getuigenis had bevestigd, het vonnis werd gewezen;

95. Art. 317 2de lid Strafwetboek voor Inlanders: competentie van de Landraad.

6. Dat hij door de politierechter in de gelegenheid was gesteld de bedoelde platen binnen acht dagen in te leveren, en dat zijn raadslieden⁹⁶ hem herhaaldelijk hadden voorgehouden dat hij niet bestraft zou worden, indien hij de platen alsnog zou inleveren. Dat hij dat zeker niet zou hebben nagelaten, maar dat hij daartoe niet in staat was, omdat hij die platen niet had en ook nooit gehad had;
7. Dat hij bereid was in de Chinese tempel op de meest plechtige wijze de vreselijkste eed die de Chinezen kenden te zweren, namelijk de vervloeking en het verderf van zijn nageslacht tot in het zevende geslacht, indien hij werkelijk schuldig mocht zijn;
8. Dat hij, niet onbemiddeld zijnde en van voorname koopmansfamilie afstammende 'in de oogen zijner medeburgers voorgoed onmogelijk zal zijn geworden, indien hij krakal moet ondergaan en dat op zoo losse gronden en nadat hij reeds langer dan zestien jaren een rustig, behoorlijk belastingbetalend en te goeder naam en faam bekend staand burger is geweest'.⁹⁷

Bij zijn rekest voegde Loa een notariële verklaring van zijn vrouw, zijn zwager en van een koelie-mandoer. Gedrieën hadden zij verklaard dat de twee dames na Loa's veroordeling naar het huis van Loa waren gekomen om van diens vrouw een schadevergoeding van f. 100 te vragen voor de verloren platen. Deze verklaring werd door de assistent-resident betwijfeld. Hij hechtte meer geloof aan de beide dames, die beiden toegaven na de uitspraak naar Loa's huis te zijn gegaan om de platen terug te krijgen. Toen Loa's vrouw hen zei dat zij die platen niet had, verklaarden beide dames dat mevrouw Loa hen in plaats daarvan f. 100 aanbood om een goed woordje te doen voor haar man bij de inspecteur van politie'.⁹⁸

De adviezen vanwege het gratieverzoek waren zonder uitzondering negatief en richtten zich uitsluitend op de gevolgde procedure. De zaak was geheel overeenkomstig de wet behandeld. Er was in casu niet aan een rechterlijke dwaling te denken, zodat er geen aanleiding tot klagen bestond. Tegenover de resident van Batavia verklaarde de assistent-resident dat Loa's raadsman mr. Hoorweg na de uitspraak in het bijzijn van de twee dames, de djaksa en de politierechter had verklaard dat hij na de getuigenverklaringen en de zitting overtuigd was van Loa's schuld. Er waren geen verzachtende omstandigheden aanwezig, schreef de assistent-resident, en de veroordeelde maakte de indruk een bijzonder sluw en geslepen mens te zijn. Er diende een streng voorbeeld te worden gesteld. Het verzoek om gratie werd op 5 maart afgewezen.⁹⁹

4.2 Na de straf

Voor de politierechter was de zaak Loa Joe Djin geen bijzondere zaak. Het was de dagelijkse praktijk bij de politierol. Maar Loa bleek, nadat hij in juni 1909 zijn straf had ondergaan,

96. Mr. Th.A. Ruys en mr. P.R. Hoorweg.

97. Rekest Loa Joe Djin 25.01.1909 en advies ass.rsdt Ketjen-rsdt Batavia 29.01.1909-498/4 in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

98. Rekest Loa-GG 25.01.1909 en ass.rsdt-rsdt Batavia 29.01.1909-498/4 in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

99. Ass.rsdt Batavia-GG 29.01.1909-498/4, rsdt Batavia-GG 08.02.1909-23442/4, PG bij het HGH-GG 11.02.1909-461, HGH-GG 16.02.1909. Bij G.B. 05.03.1909-42 werd het gratieverzoek afgewezen. Alle stukken in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

niet van zins te zijn het erbij te laten. Hij publiceerde een artikel in een Maleis dagblad, de *Kabar Perniagaan*, waarin hij schreef dat hij onterecht was beschuldigd en onschuldig was veroordeeld op de valse getuigenissen van twee Hollandse dames. Hij had ook telegrammen gestuurd naar de Chinese minister van Buitenlandse Zaken te Peking, de onderkoning van Nanking en de Chinese ambassadeur in Den Haag. In die telegrammen had hij zijn zaak toegelicht en verklaard dat hij zonder vorm van proces was opgepakt, waarna hij zonder bewijs en zonder mogelijkheid van hoger beroep tot drie maanden dwangarbeid was veroordeeld¹⁰⁰. Loa besloot zijn telegram met de opmerking dat hij liever nog financieel te gronde zou gaan vanwege de kosten, dan onderworpen te zijn aan een dergelijke onrechtvaardige en willekeurige rechtspraak. De telegrammen kostten hem f. 600 hetgeen in die dagen het maandsalaris benaderde van een rechter in Nederlands-Indië met tien dienstjaren.¹⁰¹

Met zijn initiatieven haalde Loa de voorpagina's van de Nederlandse pers. Het leidde tot hoofdartikelen in het *Bataviaas Nieuwsblad* en *De Locomotief*. Deze dagbladen meldden ook dat de Chinese Raad zich met de zaak bemoeide en in een vergadering had geëist dat in het vervolg Chinezen voor een echt gerecht zouden komen en niet voor een 'controleur met een djoeroetoelis'.¹⁰² ¹⁰³ In navolging van het *Bataviaas Nieuwsblad* en *De Locomotief* pikten andere Nederlandse en Maleise dagbladen het onderwerp op. In hun commentaren keurden zij, met uitzondering van de *Indische Gids*, de bestaande politierechtspraak af.¹⁰⁴ De *Indische Gids* vond de beginselen die aan de politierechtspraak ten grondslag lagen (niet uitgeoefend door een rechtsgeleerde maar door een bestuursambtenaar) 'zeer goed' vanwege de snelle en gemakkelijke berechting. Het enige nadeel was het gebrek aan tijd van de rechtsprekende bestuursambtenaar.¹⁰⁵

Op het verzoek van het gouvernement om inlichtingen over deze ontwikkelingen antwoordde de assistent-resident van Batavia, dat de vergadering van de Chinese Raad naar zijn mening 'zoo goed als niet de minste betekenis' had. De berichtgeving in de dagbladen over deze zaak deed hij af als opgeschroefd en zeer overdreven. Er werd daarin een verdraaide voorstelling van zaken gegeven, die mogelijk geheel bezijden de waarheid lag.¹⁰⁶

In tegenstelling tot het lokaal bestuur beschouwde directeur van Justitie Nederburgh de in de Chinese Raad gehouden vergadering als een politieke vergadering die gehouden was zonder voorkennis van het bestuur. Hij adviseerde echter om niet tot vervolging over te gaan, teneinde escalatie en martelaarschap te voorkomen. Een mededeling aan de Chinese Raad dat deze zich had te onthouden van het deelnemen aan dergelijke betogingen zou volstaan.¹⁰⁷

100. Telegram in de Franse taal van de Chinese ambassadeur in MvK-GG met verzoek om inlichtingen, in DJ-GG 20.07.1901-224 zeer geheim in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

101. Op dat ogenblik zou een Nederlandse rechter met 10 dienstjaren een maandsalaris van f. 700 verdienen, RvNI-GG 29.03.1910-37:4 in doss. 2.10.54-934.

102. De controleur was de laagste ambtenaar bestuurshierarchie; djoeroetoelis = schrijver.

103. Het *Bataviaas Nieuwsblad* wijdde twee hoofdartikelen aan de zaak 'Politierechtspraak' op 3 juni en 'Een uitlanderkwesitie' op 4 juni. In *De Locomotief* verscheen op 4 juni 'Het relletje onder de Bataviasche Chineezzen', zie rsd Batavia-GG 22.06.1909-156F geheim in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

104. Artikelen verschenen juni 1909 in de *Bintang Soerabaia*, *Pewarta Soerabaja*, *Pantjaran Warta*, *Pemberita Betawi*, *Soerabaiaisch Handelsblad*, Archief BZ doss. 38.

105. *IG* 1909, II:1280-1.

106. Ass.rsd Batavia-rsd Batavia 22.06.1909-4572/4 en rsd Batavia-GG 22.06.1909-156F in V.02.10.1909-X.19/inv.113.

107. DJLA. Nederburgh-GG 07.06.1909-174 zeer geheim in V.10.10.1911-91/inv.869.

Een rekest volgde, ondertekend door de waarnemend majoor, kapitein der Chinezen te Batavia en voorzitter van de Chinese Raad Nie Hok Tjoan en twaalf andere Chinese notabellen. In dat rekest werd verzocht de Chinezen in Nederlands-Indië ten aanzien van de rechtspraak met de Europeanen gelijk te stellen, althans te onttrekken aan het instituut van de politierol. Hoewel de adressanten ervan overtuigd waren dat het gouvernement op de hoogte was van de gevoelens en wensen van de Chinezen in Indië, wilden zij met hun verzoek het verwijt ontgaan zoals dat hen enige jaren geleden in verband met de schoolkwestie was gedaan. Toen werd door de directeur van Onderwijs, Eredienst en Nijverheid J.G. Pott 'aan den aanwezigen het verwijt [...] gedaan dat de Regeering niet eerder tot de regeling van het onderwijs der Chinezen was overgegaan, omdat deze er nimmer om gevraagd hadden'.¹⁰⁸

Voorlopig, besloot het gouvernement, was een formeel antwoord voldoende om olie op de golven te gieten. Aan de adressanten werd te kennen gegeven, dat bij de regering reeds plannen aanhangig waren tot hervorming van de rechtspleging, ook in zaken, welke ter politierol werden berecht. Bij de verdere behandeling daarvan zou aan hun rekest de nodige aandacht worden geschonken. In feite waren er op dat ogenblik nog geen concrete plannen in Batavia, maar met dit antwoord hoopte men tijd te winnen, al werd beseft dat de schijn voor aandrang te zijn gezwicht niet zou zijn weggenomen.¹⁰⁹

In Den Haag nam de Chinese ambassadeur Lou Tseng Tsiang na ontvangst van Loa's telegram direct contact op met de minister van Buitenlandse Zaken, R. de Marees van Swinderen met het verzoek een onderzoek in te stellen. Tegenover minister van Koloniën A.W.F. Idenburg merkte De Marees op dat er wel een grond van waarheid was in de opmerking van Lou, namelijk dat een kleine koopman als de klager zich niet zulke hoge kosten zou getroosten, als hij niet zeker was van zijn onschuld en zijn onterechte veroordeling.¹¹⁰ Idenburg echter had de indruk dat hier eerder sprake was van 'ongepaste bemoeiing' van de Chinese gezant (waarover hij reeds enige weken tevoren had geklaagd bij zijn collega van Buitenlandse Zaken¹¹¹) en dat er weinig waarde hoefde te worden gehecht aan de kosten van het telegram in samenhang met de schuldvraag. Hij vond de kwestie van Loa's onderdaanschap belangrijker. Indien Loa aan de voorwaarden voldeed van de ontwerpwet voor het Nederlands onderdaanschap, die spoedig zou worden afgekondigd, dan zou Loa onder Nederlands gezag vallen.¹¹²

Het verzoek van de minister om volledig te worden ingelicht dwong de autoriteiten in Batavia tot verantwoording van de toegepaste rechtspraak. De zaak Loa Joe Djin, die tot dat moment een interne en normale zaak in Nederlands-Indië was, had de aandacht getrokken van de regering in Den Haag en daarbuiten.

108. Ongedateerd rekest, hoogstwaarschijnlijk tussen 22 juni en 11 augustus 1909 ingediend. Gezien de redactie en het juridische woordgebruik bij de opsomming van de klachten over de politierechtspraak werd het rekest opgesteld door een advocaat in V.10.10.1911-91/inv.869.

109. DJ-GG 11.08.1909-266 geheim, RvNI-GG 27.08.1909-23 en G.B. 05.09.1909-5 in V.10.10.1911-91/inv.869.

110. MBZ-MvK 04.06.1909-11362 in V.09.06.1909-P.12/inv.110.

111. De activiteiten van de Chinese gezant Lou Tseng Tsiang in 1908 en 1909 met betrekking tot de rechtspositie der Chinezen en hun nationaliteit/onderdaanschap werden door MvK Idenburg gezien als on gepaste bemoeiing; zie MvK Idenburg-MBZ De Marees 28.05.1909-W.11 in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

112. MvK-MBZ en MvK-GG beide 09.06.1909-P.12/50 in V.09.06.1909-P.12/inv.110.

4.3 De ideeën van Idenburg en Nederburgh over hervormingen

In 1909 en 1910 waren de hoofdrolspelers in het besluitvormingsproces over de reorganisatie van de politierechtspraak minister van Koloniën A.W.F. Idenburg en directeur van Justitie te Batavia I.A. Nederburgh. In het turbulente jaar 1909 droeg Idenburg in augustus het ministerschap over aan zijn opvolger J.H. de Waal Malefijt om gouverneur-generaal te worden van Nederlands-Indië. Na aankomst in Indië nam hij op 18 december 1909 die functie over van J.B. van Heutsz.¹¹³ Hoewel Idenburg en Nederburgh niet direct contact met elkaar hadden waren zij beiden zeer bezorgd over de politieke situatie, maar hadden daarvoor elk een andere oplossing in gedachten.

Reeds in april 1909 toen Idenburg als minister van Koloniën nog niet op de hoogte was van de zaak Loa had hij enige ideeën ontwikkeld hoe aan de eisen van de Chinezen kon worden tegemoet gekomen. Vanwege de politieke implicaties kon het gouvernement de ogen en oren niet sluiten voor de klachten over de rechtspraak over de Vreemde Oosterlingen. Na het passen- en wijkenstelsel was dit instituut de bron van de meeste klachten. De brieven van de gezant te Peking, de inlichtingen van prof.dr. Snouck Hurgronje en de artikelen in de pers op Java, hadden hem tot het inzicht gebracht dat er iets moest gebeuren. Het was goede politiek, meende Idenburg, niet te wachten totdat de omstandigheden het gouvernement zouden dwingen tot hervormingen die op dit ogenblik nog plaats konden vinden met de schijn van goede wil. Er moest ‘zonder verwijl’ worden gehandeld voordat het gouvernement gedwongen zou worden tot concessies. Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen waren bovendien reeds voor het grootste deel onderworpen aan het Europese privaatrecht en het daarmee samenhangende burgerlijk procesrecht. ‘Algehele gelijkstelling van de Chinezen en verdere Vreemde Oosterlingen met de Europeanen, met andere woorden de uitbreiding van de Europese rechtspraak over alle ingezetenen van Nederlandsch-Indië behalve over de landskinderen zelf’ zou, voorzag Idenburg, tot ontstemming leiden bij de ontwikkelde Inlanders. Echter, zulke bezwaren moesten wijken voor de politieke noodzaak. Wanneer de justitiële gelijkstelling voor de Vreemde Oosterlingen op de voet gevolgd zou worden door een verbetering van de rechtspraak voor de inheemse bevolking, dan ‘zou het kwetsende van de eerstbedoelde maatregel, als het al werkelijk mocht bestaan, toch tot zeer geringe afmetingen zijn teruggebracht’. Ook de gewoonlijk onoverkomelijke bezwaren en struikelblokken voor zulke maatregelen – grote offers voor de schatkist en uitbreiding van rechterlijk personeel – zouden moeten wijken voor het grote politieke belang, schreef Idenburg.¹¹⁴ Onder druk van de politieke situatie was Idenburg in april 1909 bereid om aan de eisen van de Chinezen in Indië tegemoet te komen en de Vreemde Oosterlingen met Europeanen gelijk te stellen voor de gehele strafrechtsbedeling. In zijn brief aan Van Heutsz stelde Idenburg de vraag aan de orde welke rechtspositie de Vreemde Oosterlingen onder het bestaande dualisme moesten innemen, in het bijzonder met het oog op hun gelijkstelling met Europeanen. Voorlopig was de justitiële gelijkstelling het meest urgent. Hij wachtte op voorstellen van de Indische regering omtrent de haalbaarheid van deze gelijkstelling.¹¹⁵

113. S.L. van der Wal, *De Volksraad en de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië, een bronnenpublicatie*, 1965:694.

114. MvK Idenburg-Staatscie en MvK-GG 08.04.1909-35 in doss. 2.10.54-930.

115. MvK-GG 08.04.1909-35 in doss. 2.10.54-930.

Enkele maanden later, in juli 1909, was voor Idenburg de politieke noodzaak politieke urgentie geworden, zeer waarschijnlijk vanwege de gevolgen van de zaak Loa. Hij maande de Staatscommissie, die hij in april gevraagd had voorstellen te doen in verband met de justitiële gelijkstelling der Chinezen, tot spoed.¹¹⁶

Voor directeur van Justitie I.A. Nederburgh, aan de andere kant van de wereld in Batavia, kwamen de ontwikkelingen in Indië niet onverwacht. Reeds in 1898 was hij tot het inzicht gekomen dat vroeg of laat een nieuwe situatie met gelijke rechten voor Europeanen en niet-Europeanen zou komen en dat men daarop voorbereid moest zijn. Na de wijziging van het Regeringsreglement in 1899, waarbij de Japanners met Europeanen waren gelijkgesteld, had hij gepleit voor de opheffing van het rasonderscheid om 'de zeilen te reven voor de storm'.¹¹⁷ Ook in 1905 had hij zich opnieuw uitgesproken voor gelijkheid voor de wet voor alle bevolkingsgroepen. Het was naar zijn mening het enige standpunt dat de regering kon behoeden voor 'diplomatieke nederlagen en nationale vernedering'.¹¹⁸

In juni geconfronteerd met de hoofdartikelen in de Nederlandse pers in Indië over de zaak Loa en de daarin genoemde vergadering van de Chinese Raad meende Nederburgh dat de kwestie ernstig moest worden genomen. Uit de situatie trok hij de conclusie dat de 'wrok' zowel van de zijde van China als van de zijde van de Chinezen in Indië over de bestaande toestand was toegenomen en nog toenam. Dat de Chinezen op deze wijze durfden op te treden wees er volgens hem op dat de tijden veranderd waren en dat niet al te veel mocht worden vertrouwd op 'ons traditioneel prestige'. Het was te voorzien dat er binnen enige jaren een einde zou komen aan deze 'verouderde' situatie. De in de dagbladen verschenen artikelen waren op zichzelf misschien niet van groot belang, ging hij verder, maar moesten als ernstig worden aangemerkt wanneer zij in verband werden gebracht met de nog smeulende, maar steeds krachtiger wordende wrok die zowel van de zijde van China als van de zijde van de Chinezen in Indië heerste over de in Indië bestaande toestanden. Al was op dit ogenblik geen binnenlands verzet of buitenlandse inmenging te vrezen, toch was te voorzien dat er binnen weinige jaren een einde zou moeten komen aan het tot dan toe gevoerde koloniale beleid en de daarmee samenhangende verouderde toestanden. Er was volgens Nederburgh sprake van 'periculum in mora'. Langer wachten zou alleen maar tot verzwakking leiden van de regeringspositie tegenover China en de Chinezen in Indië. Immers, wanneer de regering telkens weer gedwongen zou worden om gelijkheidsrechten toe te kennen, omdat zij had nagelaten deze tijdig en met behoud van eer uit eigen beweging te erkennen, dan zou dat elke keer weer een 'klap in het aangezicht' betekenen en een gevoelige aantasting van het prestige en van de nationale eer. Nu al zou de schijn van afdwingen niet meer geheel zijn te vermijden. Deze druk zou alleen maar toenemen, aangezien niet te verwachten was dat de beweging onder de Chinezen zou ophouden totdat de reden van hun ontevredenheid zou zijn weggenomen en hen een eerlijke plaats in de Nederlands-Indische samenleving zou zijn gegeven.

Het brengen van de Vreemde Oosterlingen onder de Europese rechter als oplossing, dat wil zeggen volledige gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen op het terrein van de rechtsbedeling, en het tegelijkertijd bestendigen van de verwerpelijk geachte

116. MvK-Staatscie 14.07.1909-44 in doss. 2.10.54-930.

117. I.A. Nederburgh, *Wet en Adat* 1896-98, I:333, 335.

118. I.A. Nederburgh, 'Rechtshervorming in Nederlandsch-Indië', *IG* 1905:1-3.

toestand voor de Inlander, leek hem niet verstandig. De enige uitweg scheen hem de instelling van een gelijke, goede rechtspraak voor alle inwoners van Indië, en wel speciaal wat betrof de kleine zaken. De berechting daarvan voor de niet-Europeanen liet inderdaad te wensen over. Wanneer langs bepaalde kanalen naar buiten gebracht kon worden dat reeds een ontwerp tot algehele hervorming van de politierechtspraak voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden bij de directeur van Justitie in bewerking was, zou de regering gered zijn van de schijn te zwichten voor dwang. Hiermee zou tevens aan de bestaande wensen tegemoet worden gekomen en zouden onruststokers ontwapend worden. Zo zouden drie vliegen in één klap worden geslagen.

Nederburgh verklaarde zich tegenover Van Heutsz bereid een ontwerp tot algehele hervorming van de politierechtspraak voor te bereiden, een onderwerp, waarover hij, naar hij zei, reeds geruime tijd zijn gedachten had laten gaan. Zou de landvoogd hiermee instemmen, dan zou hij hieruit de zekerheid afleiden dat eventuele voorstellen tot hervorming in de gewenste richting niet op principiële bezwaren van de regering zouden afstuiten. Uitdrukkelijk verzocht hij de landvoogd hem te laten weten of het onderwerp van de ‘herziening van de politierechtspraak op een voor alle rassen bevredigende wijze’ door het departement van Justitie met spoed ter hand moest worden genomen.¹¹⁹

In de daaropvolgende maanden kwam men in Indië niet tot een beslissing. De Indische regering kon Nederburgh niet de zekerheid van geen principieel bezwaar verschaffen, zolang de grondslagen voor de hervorming van de politierechtspraak niet nader waren gedefinieerd. Het voorstel kwam aldus op de stapel van algemene opdrachten ter verbetering van de strafrechtspraak over Inlanders.¹²⁰

In Indië was Idenburg’s idee om de Vreemde Oosterlingen met Europeanen op justitieel terrein gelijk te stellen op praktische bezwaren gestuit, vooral op het terrein van het formele strafrecht. Het werd onder andere onmogelijk geacht voldoende rechterlijke ambtenaren te vinden voor de ‘ontzaglijke uitbreiding’ van de voor Europeanen bestemde rechtbanken. Een snelle rechtspraak zou tot het verleden behoren, terwijl ook de taal een grote barrière zou zijn, om nog niet te spreken van de vermeerdering van de kosten.¹²¹ In 1912 zou het aantal politierechters op Java 80 bedragen.¹²² Zij zouden vervangen kunnen worden door 40 rechtskundigen, zo stond het in de Indische Gids. De vraag was waar men hen vandaan wilde halen. Delegatie aan lagere bestuursambtenaren onder toezicht en verantwoordelijkheid van een rechtsgeleerde politierechter (bijvoorbeeld de Landraadpresident) waarbij de eersten verplicht zouden zijn de aanwijzingen van de laatsten op te volgen, werd als een oplossing gezien.¹²³

119. DJ Nederburgh-GG 07.06.1909-174 zeer geheim in V.10.10.1911-91/inv.869.

120. 1ste GS-DJ 16.06.1909-226 zeer geheim, DJ-GG 11.08.1909-226 geheim in V.10.10.1909-91/inv.869; 1ste GS-DJ 16.06.1909-223 geheim in doss. 2.10.54-931.

121. GG-MvK 08.04.1909-35 in doss. 930; HGH-GG 30.09.1909-6/83 zeer geheim, DJ-GG 16.08.1909-274 zeer geheim in doss. 2.10.54-931.

122. In 1917 zou volgens de Ruyter de Wildt (1917:441) het aantal politierechters op Java en Madoera 120 bedragen.

123. *IG* 1912, I:527-8.

4.4 Politieke druk

De kwestie van de gelijkstelling der Vreemde Oosterlingen met Europeanen (Idenburg: volledige justitiële gelijkstelling, Nederburgh: unificatie van de lagere strafrechtspraak) bleef liggen totdat Idenburg de landvoogdij van Van Heutsz overnam in december 1909. Al spoedig liet hij zijn eigen denkbeeld van volledige justitiële gelijkstelling van de Vreemde Oosterlingen varen en verruilde dat voor Nederburgh's voorstel. In april 1910 legde de landvoogd het voorstel tot reorganisatie van de politierechtspraak voor aan de minister van Koloniën J.H. de Waal Malefijt.¹²⁴

In het eerste halfjaar van 1910 konden nog in redelijke rust voorstellen worden ontwikkeld over de reorganisatie van de politierechtspraak, de tweede helft echter ademde een andere geest. Aan de gouverneur-generaal werden petitie met dit doel aangeboden, zowel door individuele personen als door groepen Chinezen. Een geheime circulaire zou aan Chinese onderwijzers, de Chinese kamers van koophandel en schoolverenigingen in Indië zijn gezonden om hen op te roepen actie te voeren voor afschaffing van de politierol en het passen- en wijkenstelsel. Het was de bedoeling dat men – gezamenlijk en afzonderlijk – ook petitie zou zenden aan diverse autoriteiten in China en in Nederlands-Indië en aan de Chinese gezant te Den Haag. Indien van de gouverneur-generaal na twee weken geen gunstig antwoord zou zijn ontvangen, dan zou overwogen worden de petitie te laten volgen door telegrammen. Zou ook dat niet baten dan zou men doorgaan met andere activiteiten, zoals vergaderingen te Batavia, een massa-audiëntie bij de landvoogd, telegrafische protesten naar Peking en naar de Chinese gezant, het zenden van een afgevaardigde naar Peking enzovoorts. Hoewel de bron van deze petitiebeweging onduidelijk was, was er voldoende reden tot ongerustheid. Gouverneur-generaal Idenburg verwachtte dat, al zou er door de nieuwe bepalingen op het passen- en wijkenstelsel in belangrijke mate zijn tegemoet gekomen aan de bestaande grieven, aan de wensen der Chinezen toch slechts ten dele zou zijn voldaan. Ook in China waren de nieuwe regelingen in het passen- en wijkenstelsel niet gunstig ontvangen. Hij verwachtte dat de acties in Indië zich nu zouden concentreren op de politierechtspraak. Reorganisatie van de laatste vereiste spoed. Hij drong aan op een beslissing van de minister over zijn voorstellen.¹²⁵

In januari 1911 antwoordde de minister dat hij in beginsel geen bezwaren had tegen de voorgestelde unificatie van de lagere rechtspraak. De Waal Malefijt beschouwde deze reorganisatie als een eerste stap in het vraagstuk van een meer algemene rechtshervorming. Met de politiek noodzakelijke reorganisatie van de politierechtspraak was de urgentie van de algemene rechtshervorming vervallen. De laatste zou in een rustiger tempo kunnen worden aangepakt. Met betrekking tot de reorganisatieplannen van de landvoogd voorzag de minister moeilijkheden als gevolg van een (onvermijdelijk geachte) geleidelijke invoering, de voorgestelde uitbreiding van de competentie en de verschillen bij het voorlopig onderzoek.¹²⁶

Gouverneur-generaal Idenburg liet er geen gras over groeien. Het telegram van de minister was voor hem het startsein om in Indië alle adviesorganen aan het werk te zetten en bij

124. GG-MvK 23.04.1910-26/1 in doss. 2.10.54-934.

125. Ambt.Chin.Zaken-Alg. Secretaris 26.08.1910-247 geheim, GG-MvK 26.10.1910-68/1 geheim NLse gezant te Peking-GG 27.10.1910-1536/370 en andere stukken in V.20.12.1910-22/inv.789.

126. Telegram MvK-GG 19.01.1911 en MvK-GG 27.01.1909-5/206 in doss. 2.10.54-934.

hen op grote spoed aan te dringen. Het lag in zijn bedoeling bij de behandeling van de begroting voor 1912 de volksvertegenwoordiging in de gelegenheid te stellen over de voorgenomen hervorming van de politierechtspraak een principiële beslissing te nemen. Met een begrotingsvoorstel en toelichting daarop zou de minister in staat zijn de Staten Generaal voor te lichten over de motieven en beginselen van de aanhangige plannen.

Zijn haast werd mede ingegeven door het feit dat, nu het consulaire traktaat met China tot stand was gekomen, de aanstelling van Chinese consuls spoedig was te verwachten. Zonder twijfel zouden de bestaande grieven van de Chinese bevolking tegen het dualisme in recht en rechtsbedeling door de consuls naar voren worden gebracht. Zouden de plannen tot reorganisatie van de politierechtspraak pas na het optreden van de consuls bekend worden, dan zou de indruk gewekt worden dat de maatregel aan hun bemoeienis te danken was. Dat moest zomogelijk voorkomen worden. Met een principiële beslissing van de volksvertegenwoordiging zou het waarschijnlijk mogelijk zijn, ondanks de omvangrijke voorbereidingsarbeid die de invoering meebracht, nog in het komende jaar op de hoofdplaatsen de gewijzigde vorm van de rechtsbedeling in werking te laten treden, hoopte de landvoogd.¹²⁷

Zijn dringend verzoek bij telegram van juni 1911 aan de minister van Koloniën om bij de begroting de hoofdlijnen van de voorgenomen reorganisatie van de politierechtspraak bekend te maken, vonden bij De Waal Malefijt geen gehoor. Zolang nadere adviezen en uitgewerkte voorstellen over deze kwestie de minister nog niet hadden bereikt, was opening in de te publiceren begroting uitgesloten.¹²⁸

In Indië probeerde men aan de haast van de landvoogd tegemoet te komen. Met de grondgedachte van een over alle bevolkingsgroepen in politiezaken rechtsprekende rechtsgeleerde rechter kon de meerderheid der adviseurs zich verenigen. Een minderheid achtte de staatkundige en politieke motieven en de noodzaak van een dergelijke maatregel dermate belangrijk dat zij over hun bezwaren heen stapten en akkoord gingen. Over alle andere onderwerpen echter, zoals de uitbreiding van de competentie van het nieuwe instituut, de landrechter, en hetgeen daarmee samenhangt waren de meningen verdeeld. De aanleiding van de hervorming, schreef de landvoogd aan de minister, was het politieke belang. Het eigenlijke doel eiste niets anders dan het opdragen van de politierechtspraak in haar tegenwoordige omvang aan rechtsgeleerden. Dat was de hoofdzaak. Het politieke belang vorderde geen uitbreiding van de competentie, deze was evengoed onafhankelijk van de unificatie te verwezenlijken. Hij kon er in berusten, vervolgde Idenburg, indien alle andere samenhangende moeilijkheden werden losgemaakt van de hoofdzaak en voorhands volstaan werd met de aanstelling van landrechters met een gelijke bevoegdheid als de tegenwoordige politierechters. Was eenmaal de instelling van de landrechter een feit geworden, dan zou zonder enig bezwaar tot een herziening van de competentie kunnen worden overgegaan.¹²⁹ Al kon de minister hierin meegaan, hij wilde op dit moment aan de Staten Generaal geen principiële beslissing over de hervorming van de politierechtspraak uitlokken. Hij hield het been stijf. Zonder uitgewerkte voorstellen en zolang de Raad van State nog niet in de zaak gekend was kon hij de kwestie van de hervorming van de politierechtspraak niet bij de Kamer aanbrenge. Zouden de definitieve voorstellen hem tijdig bereiken dan was hij bereid deze in de

127. GG-MvK 10.08.1911-1037/11 in V.10.10.1911-91/inv.869.

128. Telegram GG-MvK 12.06.1911-444 en telegram MvK-GG 13.06.1911-42 in V.13.06.1911-42/inv.834.

129. GG-MvK 10.08.1911-1037/11 in V.10.10.1911-91/inv.869.

suppletoire begroting op te nemen. Er zat voor Idenburg niets anders op dan zich tevreden te stellen met een aankondiging van de hervorming in de troonrede. Minister De Waal Malefijt verwachtte dat die aankondiging ‘zonder twijfel ook tot de niet-Europese bevolkingsgroepen in Indië zal zijn doorgedrongen, en wel ten naasten bij dezelfde politieke uitwerking zal hebben gedaan’.¹³⁰

Voor Idenburg bleef de politieke druk groot. Uit de ontvangen brieven van de gezant te Peking sprak grote bezorgdheid. In het afschrift van de Chinese staatscourant dat deze had meegezonden, werden de politierechtspraak en de klachten daarover opnieuw aangesneden. Op het verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken om hem en de gezant te Peking Beelaerts van Blokland volledig in te lichten over de hervorming van het rechtswezen in Indië kon slechts geantwoord worden met een verwijzing naar de troonrede, waarbij een hervorming van de politierechtspraak in het vooruitzicht werd gesteld. De kwestie verkeerde in oktober 1911 nog in het stadium van voorbereiding.¹³¹

4.5 Beginselen en hoofdlijnen

Ondanks het voortvarende begin van Idenburg waren de definitieve voorstellen voor de hervorming van de politierechtspraak pas twee jaar later, in oktober 1913, gereed om naar de Raad van State gezonden te worden. De ambtelijke molens konden niet sneller malen. De beginselen en de hoofdlijnen van het instituut van de landrechter waren de volgende:

- het *unificatiebeginsel*: Voor de landrechter kwamen alle bevolkingsgroepen van Nederlands-Indië, zonder onderscheid van landaard. Het was praktisch niet mogelijk de voor Europeanen geldende procedure uit te laten strekken over de gehele bevolking van Nederlands-Indië. De vraag was, of het mogelijk was om ook op Europeanen de eenvoudiger procedure die voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden gold toe te passen zonder in botsing te komen met het in Art. 75 RR voorgeschreven concordantiebeginsel. Zowel het Hooggerechtshof als de Raad van Indië waren van oordeel dat in Art. 75 RR geen beletsel behoefde te worden gezien voor de verwezenlijking van het denkbeeld. Voor de kleine groep van Europeanen was een strikte concordantie met de in Nederland geldende wetten niet nodig;¹³²
- Het *scheidingsbeginsel*: de landrechter was een rechtskundige, alleen rechtsprekende rechter. Hij zou worden gekozen uit de meest ervaren Landraadvoorzitters. Hiermee kwam een einde aan de vereniging van bestuur en rechtspraak in één hand. Het probleem van de nieuwe rechtspraak lag in de uitvoering. Deze zou geleidelijk moeten zijn, omdat er op korte termijn niet voldoende rechterlijk personeel beschikbaar was. De vraag was aan welk systeem de voorkeur gegeven zou moeten worden in de overgangperiode die zonder twijfel enige jaren zou duren. De eerste mogelijkheid was de aanstelling in de grotere plaatsen van de nieuw aangestelde landrechters met een over alle bevolkingsgroepen omvattende competentie, en tegelijkertijd het handhaven van de politierol

130. MvK-GG 07.11.1911-24/2080 in V.07.11.1911-24/inv.877.

131. MvK-MBZ 11.10.1911-5, MBZ-MvK 30.08.1911-17169 en andere stukken in V.11.10.1911-5/inv.870.

132. GG-MvK 23.04.1910-26/1 geheim en de diverse adviezen HGH, RvNI en DJ in het 1ste kwartaal van 1910, alle in dossier 2.10.54-934.

- buiten het ressort van de landrechters. Er zou dan sprake zijn van twee procesordes in dezelfde residentie, in elk geval op hetzelfde eiland. De tweede mogelijkheid was de algemene afschaffing van de rechtspraak ter politierol en het buiten de hoofdplaatsen aanstellen van landrechters uit de bestuursambtenaren. Dit stelsel zou dan in botsing komen met het vooropgestelde principe dat de nieuwe rechtspraak in elk geval door rechtskundigen zou worden uitgeoefend. Er werd gekozen voor het eerste systeem als zijnde de oplossing die zich het beste met het beginsel van deskundige rechters als met de geleidelijke invoering van de nieuwe organisatie verdroeg;
- De *competentie* van de landrechter beperkte zich tot overtredingen, die voordien waren opgedragen aan het Residentiegerecht en aan de politierechtspraak. Aanvankelijk werd overwogen om aan de landrechter ook een deel van de rechtsmacht der Landraden en der Raden van Justitie toe te vertrouwen en aan hem ook de appèlrechtspraak op te dragen over de criminele vonnissen van het regentschapsgerecht.¹³³ Van deze uitbreidingen werd afgezien. De uitbreiding van de rechtsmacht van de landrechter werd, gezien de vereenvoudigde procedure, ongeschikt geacht voor een behoorlijke berechting van misdrijven, waaraan naast Nederlanders ook andere Europeanen en Japanners zouden worden onderworpen;
 - Bij het *vooronderzoek* werd het dualisme echter gehandhaafd. Bij Europeanen en de met hen gelijkgestelden was dat in handen van de officier van Justitie, bij Inlanders en de met hen gelijkgestelden in handen van Inlandse bestuursambtenaren onder controle van een Europees administratief ambtenaar. Men wilde in afwachting van de plannen tot unificatie van de gehele Indische strafvordering, alleen het hoognodige regelen. Voor het moment zou het voorlopig onderzoek zoveel mogelijk moeten worden aangepast aan de bestaande toestanden; op den duur zou ook op dit punt een voor alle landaarden gelijkelijk geldende regeling moeten worden getroffen;
 - De grootte van *geld- en vrijheidsstraffen* werd gelijkgetrokken (*f.* 500 en drie maanden vrijheidsstraf). De aard van de vrijheidsstraf verschilde. Voor Europeanen en de met hen gelijkgestelden was dat gevangenisstraf, voor de Inlanders en de met hen gelijkgestelden ten arbeidstelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon. Bij meerdere overtredingen was de maximale vrijheidsstraf acht maanden. De straffen van geldboeten en verbeurdverklaring werden zonder vermindering en voor elke overtreding afzonderlijk opgelegd;
 - *Hoger beroep* was uitgesloten. De landrechter was rechter in eerste en laatste aanleg. Er werd afgezien van het instellen van een tweede instantie vanwege de nadelen bij het hoofdvoordeel van de nieuwe rechtspraak, zijnde snelheid van recht. De mogelijkheid tot hoger beroep in eenvoudige strafzaken zou onvermijdelijk leiden tot vertraging van de einduitspraak. Het nadeel dat Europeanen er hierdoor op achteruit zouden gaan (zij hadden bij het Residentiegerecht wel de mogelijkheid tot hoger beroep) zag men als een in het algemeen belang te brengen offer dat echter ruimschoots op zou wegen tegen de zo gewenste snelheid van recht. Aan een gelijke mogelijkheid tot een hogere voorziening voor Inlanders viel om praktische redenen niet te denken. Gratie bleef mogelijk. Bij indiening van een gratieverzoek werd de executie geschorst;

133. Het Regentschapsgerecht was de rechtbank voor Inlanders in kleine burgerlijke- en strafzaken. Er werd recht gesproken door de regent of patih (ambtenaar die de regent terzijde stond). Hij werd bijgestaan door verschillende Inlandse hoofden. Allen werden benoemd door de resident.

— Een moeilijk punt was *het bewijs*. De politierechter was tot dusver niet aan regels van bewijs gebonden. Hij sprak recht naar zijn overtuiging en ‘naar bevind van zaken’, hetgeen voor velen een grote grief was. De keuze tussen de vrije of de wettelijke bewijsleer voor het landgerecht riep veel discussie op. Voor- en tegenstanders van de ene of van de andere bewijsleer waren er zowel in regeringskringen als in de Tweede Kamer. Op politieke gronden werd door de minister in overleg met de landvoogd gekozen voor de wettelijke bewijsleer in een meer tot de vrije bewijsleer naderende vorm. Het hield in het stellen van een minimumvereiste aan wettelijk bewijs – de enkele getuigenverklaring – waarbij de stelregel ‘*unus testis nullus testis*’ werd verlaten. Wettige bewijsmiddelen waren: 1. de eigen waarneming van de rechter; de verklaringen van: 2. de beklagde; 3. van een getuige; of 4. van een deskundige; en 5. schriftelijke bescheiden. Aan die wettige bewijsmiddelen was de rechter gebonden, in het taxeren van de waarde van elk van die middelen voor het vestigen van zijn overtuiging was hij vrij.¹³⁴

In zijn voordracht erkende de minister dat aan de politierechtspraak veel ‘nadelen’ kleefden. Die wijze van rechtspreken had vooral bij de Chinese bevolkingsgroep veel kwaad bloed gezet. Hoewel er reeds plannen waren voor de unificatie van strafrecht voor alle bevolkingsgroepen van Nederlands-Indië, waren er zoveel bezwaren van praktische aard dat hier op korte termijn niet aan te denken viel.¹³⁵ Ook van het denkbeeld van volledige justitiële gelijkstelling van alle Vreemde Oosterlingen met Europeanen werd afgezien. Bij het terzijde leggen van dat voorstel ging het niet alleen om personele problemen, maar vooral om het inzicht dat het onbillijk was en derhalve strijdig met een goede politiek, om een op zichzelf wenselijke verbetering van de strafrechtspleging alleen uit te strekken tot een betrekkelijk kleine bevolkingsgroep, en de meerderheid der ingezetenen, de inheemse bevolking, daarvan uit te sluiten. Bovendien betroffen de klachten der Vreemde Oosterlingen niet in de eerste plaats de rechtspraak voor hun dagelijkse rechter de Landraad, voor wie zij betrekkelijk weinig kwamen, maar de rechtspraak ter politierol. Aan die, vooral uit een politiek oogpunt zeer bedenkelijke toestanden, moest een einde worden gemaakt.¹³⁶

Niet iedereen was van mening dat het instituut van de politierechtspraak zo slecht was dat het opgeheven moest worden. De Ruyter de Wildt, gewezen politierechter, wees de bewering dat de bestuursambtenaar als politierechter van zijn macht misbruik zou maken, met kracht af. Die bewering werd niet door deugdelijke bewijzen gestaafd en was een ‘lasterlijke aantijging, eene onverdiende verdachtmaking van het corps B.B.-ambtenaren’.¹³⁷ Ook meende hij voor wat betreft de machtscheiding, dat deze wel goed en geaccepteerd mocht zijn in westerse landen, maar dat dat niet opging voor een oosters land met een weinig ontwikkelde en geheel andere bevolking. De gemiddelde Inlander ‘begrijpt geen gezag, dat geen straffende bevoegdheid heeft’. Het prestige van de bestuursambtenaren eiste dan ook dat zij in kleine zaken zelf recht konden spreken, scheiding van bestuurlijke en rechterlijke macht moest worden afgeraden zolang de Inlandse bevolking niet ‘een peil

134. Voor deze samenvatting werd gebruik gemaakt van de gepubliceerde voordracht van MvK 21.10.1913-50, 1914, en de verbalen V.16.01.1912-39/inv.894, V.02.09.1912-74/inv.961, V.10.01.1913-84/inv.999, V.21.10.1913-50/inv.1093 en V.23.01.1914-2/inv.1122.

135. Het Wetboek van Strafrecht voor alle bevolkingsgroepen in Nederlands-Indië kwam tot stand bij St. 1915 no. 732 en trad in werking op 01.01.1918.

136. Voordracht MvK 21.10.1912-50, 1914.

137. De Ruyter de Wildt 1917:441.

van Westersche beschaving en ontwikkeling' had bereikt.¹³⁸ Ook in de Kamer waren er voorstanders van handhaving van de politierechtspraak. Als argumenten werden naar voren gebracht dat de landrechters, in tegenstelling tot de hoofden van gewestelijk bestuur, niet bekend waren met de lokale situatie, dat de hervorming niet zou leiden tot een bespoediging en vereenvoudiging in de rechtsbedeling, dat de scheiding van bestuurlijke en rechterlijke macht onnodig was omdat niet de rechtspraak zelf en de ongebondenheid aan de bewijsleer de voornaamste grieven waren. De voornaamste grief zou de straf van tenaerbeeldstelling zijn.¹³⁹

Het instituut van de politierol heeft het Cultuurstelsel, voor welke het was bedoeld, meer dan 40 jaren overleefd. Niet de opvatting dat een dergelijke rechtspraak naar juridische maatstaven en maatstaven van billijkheid en menselijkheid niet langer getolereerd noch gehandhaafd diende te worden heeft geleid tot de opheffing van het instituut dat gekenmerkt werd door machtsmisbruik en vernedering. Politieke druk bleek nodig om tot hervorming te komen.

Op 17 januari 1914 (afgekondigd bij St. 1914 no. 317) werd bij Koninklijk Besluit no. 25 het instituut van de landrechter ingesteld. De eerste dertien landrechters werden benoemd in de residenties Batavia, Semarang en Soerabaia. Hiermee werd de eerste stap gezet naar een volledige opheffing van de beruchte en gehate rechtspraak ter politierol. Bij St. 1917 no. 577 (in werking getreden op 1 november 1917) werd de politierol op geheel Java en Madoera vervangen door het landgerecht. De landrechters bleken niet allen rechtskundigen te zijn. Volgens Jonkers werd er in 1938 bij ongeveer de helft van de landgerechten recht gesproken door een landrechter-bestuursambtenaar.¹⁴⁰

5. DE RECHTSPRAAK TER POLITIEROL: EEN RECHTSPRAAK ZONDER RECHTSZEKERHEID

De rechtspraak ter politierol – de lagere strafrechtspraak in handen van de bestuursambtenaar – werd in 1848 in Art. 110 RO vastgelegd. Hiermee werd een bestaande vorm van rechtspraak, juist vanwege de afwezigheid van het beginsel van de machtenscheiding en het gemis aan waarborgen, doelbewust gehandhaafd en gecodificeerd. Het was in het belang van het gouvernement om de bestuursambtenaar het instrument van de politierechtspraak in handen te geven, teneinde de inheemse bevolking te kunnen dwingen tot gehoorzaamheid en arbeid en daarmee de opbrengsten van het Cultuurstelsel voor het gouvernement te verzekeren. Ook nadat het Cultuurstelsel ten einde was, werd de politierechtspraak gehandhaafd en bijvoorbeeld ingezet voor het passenstelsel. Pas in 1914 werd de politierechtspraak onder politieke druk vervangen door het instituut van de landrechter.

De geïnstitutionaliseerde willekeur leidde meermalen tot machtsmisbruik met voorbijgaan aan het legaliteitsbeginsel. Dat deze vorm van rechtspraak niet beantwoordde aan de minimale eisen van een goede rechtspraak werd erkend, maar er werd geen reden daarin gevonden om de willekeur aan banden te leggen. Zelfs werd met het argument van 'formele

138. De Ruyter de Wildt 1917:442.

139. De Ruyter de Wildt 1917:453. Bij St. 1911 no. 121 werd de straf van tenaerbeeldstelling reeds partieel herzien. Die straf kon in bijzondere omstandigheden worden omgezet in gevangenisstraf.

140. J.E. Jonkers, *Vrouwe Justitia in de tropen*, 1992:51.

gelijkheid met Europeanen' de competentie ter politierol met betrekking tot dezelfde strafbare feiten voor Inlanders uitgebreid, hetgeen materieel strafverzwaring betekende. Er was geen hogere voorziening, het toezichthoudend orgaan, het Hooggerechtshof, had geen bevoegdheid om in te grijpen. Alleen de gouverneur-generaal had de mogelijkheid van strafvermindering door het verlenen van gratie, echter zonder de uitspraak aan te tasten.

De omslag in het regeringsbeleid ten aanzien van de rechtspositie der Chinezen in 1907 heeft niet direct tot maatregelen ter beëindiging van de politierechtspraak geleid. Pas vanaf 1909, toen ook de aandacht van China en zijn gezant in Den Haag op de zaak Loa Joe Djin werd gevestigd en leidde tot vragen aan de Nederlandse regering, werd van de hervorming van de politierechtspraak serieus werk gemaakt. In 1914 werd de politierechtspraak vervangen door het instituut van de landrechter, een alleen rechtsprekende rechtsgeleerde, voor alle bevolkingsgroepen.

Bij het besluit om in 1848 de politierechtspraak te handhaven was aldus niet bedoeld de bevolking rechtszekerheid te verschaffen, maar de mogelijkheid te scheppen voor ongecontroleerde machtsuitoefening en willekeur. Met de hervorming in 1914 werd meer rechtszekerheid verschaft, hetgeen ook moet worden toegeschreven aan de rechtsunificatie. Nu ook Europeanen aan dezelfde lagere strafrechtspraak waren onderworpen als de niet-Europese bevolking, werd de rechtszekerheid beter gewaarborgd.

VI HET ONDERDAANSCHAP DER CHINEZEN IN NEDERLANDS-INDIË

I. INLEIDING

Op 10 februari 1910 werd de Wet op het Nederlands onderdaanschap voor de bevolking van Nederlands-Indië vastgesteld en afgekondigd.¹ Chinezen in Nederlands-Indië, geboren uit ouders aldaar gevestigd, werden bij die wet Nederlands onderdaan. Aangezien na 1909 deze Chinezen krachtens de Chinese nationaliteitswet de Chinese nationaliteit bezaten, waren zij naast Nederlands onderdaan ook Chinees onderdaan. Bij het in 1911 gesloten consulaire verdrag met China werden nota's uitgewisseld. In die nota's werd vastgesteld dat op Nederlands grondgebied de Nederlandse wetgeving prevaleerde boven de Chinese.

In haar algemeenheid was de Wet van 1910 bedoeld om de vanaf 1892 ontstane leemte in de wetgeving op te heffen. Bij de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap van 1892 (St. no. 268)² was de Inlandse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden het Nederlandschap dat zij voordien bezaten ontnomen en werden zij tot vreemdelingen verklaard. Alhoewel zij volgens de wet formeel vreemdelingen waren, werden zij materieel als Nederlandse onderdanen beschouwd, personen die tot de Nederlandse rechtsgemeenschap behoorden zonder Nederlanders volgens de wet van 1892 te zijn. Aangezien de Nederlandse wetgeving geen enkele bepaling omtrent onderdaanschap bevatte, was dit vreemdelingschap-onderdaanschap moeilijk verdedigbaar wanneer in contacten of geschillen met vreemde mogendheden de staatsrechtelijke en volkenrechtelijke positie van de Inlandse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden, in het bijzonder die der Chinezen, ter sprake kwam. Voor bescherming van deze personen in het buitenland, en bij aanspraken en verzoeken van China, die rechtstreeks of zijdelings het onderdaanschap raakten, was er geen wettelijke grondslag waarnaar verwezen kon worden en die bescherming rechtvaardigde of aanspraken afdoende pareerde. De behoefte aan een regeling van de staatsrechtelijke positie van deze 'vreemdelingen', waardoor in de leemte van de Wet van 1892 zou worden voorzien en de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelde personen als Nederlandse onderdanen binnen het staatsverband konden worden getrokken, werd niet onmiddellijk na 1892, maar geleidelijk en als gevolg van verschillende ontwikkelingen in binnen- en buitenland pas rond de eeuwwisseling als een steeds dringender noodzaak gevoeld. Een noodzaak die uitgroeide tot een kwestie die vanaf 1907 vanwege zijn urgentie zonder uitstel regeling behoefde. Voordien konden de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken en Koloniën het zich nog veroorloven jarenlang van mening te verschillen of de zaak op te houden, al werd op papier de urgentie van een regeling keer op keer toegegeven. Bij de Wet op het Nederlands onderdaanschap van 1910 werden de kenmerken vastgesteld van het Nederlands onderdaanschap van de bevolking van Nederlands-Indië, die niet het Nederlandschap bezat krachtens de Wet van 1892. Tevens werd in Art. 2 aangegeven op welke wijze zij dit onderdaanschap konden verliezen.

1. Wet van 10 februari 1910 op het Nederlandsche Onderdaanschap (Ned.St. 1910 no. 55, Ind.St. 1910 no. 296), was bedoeld om de kenmerken van het Nederlandsche onderdaanschap van de bevolking van Nederlandsch-Indië vast te stellen.

2. Wet van 12 december 1892 op het Nederlandschap en het ingezetenschap (Ned.St. no. 268), in werking getreden op 01.07.1893, in het vervolg afgekort tot de Wet van 1892.

Deze onderdaanschapsregeling betrof alleen de bevolking van de Oost-Indische koloniën, waarbij men in het bijzonder het oog had op de daar geboren en gevestigde Chinezen.

In de onderzoeksperiode (1876-1911) van dit hoofdstuk onderscheiden wij vijf hoofdkwesties of vraagstukken, die elk afzonderlijk of gezamenlijk, een rol speelden. De eerste kwestie betrof de bescherming in het buitenland. Daarbij ging het om de vraag of de in Indië geboren en/of aldaar gevestigde Chinezen (vóór 1892 Nederlanders zonder burgerschapsrechten³ en na 1892 vreemdelingen krachtens Art. 12 jo Overgangsbepaling van de Wet van 1892), wanneer zij zich buiten Nederlands-Indië begaven, aanspraak konden maken op bescherming van Nederlandse consuls in het buitenland. Aan het onderdaanschap raakte het tweede vraagstuk, de consulkwestie, al of niet in verband met de werving van contractkoelies in China. De door de Chinese regering gewenste toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië zou, verwachtte men aan Nederlandse zijde, onvermijdelijk tot de vraag leiden, of en zo ja welke Chinezen op Nederlands-Indisch grondgebied als Chinees onderdaan aanspraak konden maken op bescherming van China. De consulkwestie speelde tot aan de totstandkoming van de Wet op het Nederlands onderdaanschap in 1910, en daarna tot de totstandkoming van het consulaire verdrag van 1911. Als derde noemen wij de staats- en publiekrechtelijke positie op Nederlands grondgebied en de volkenrechtelijke positie daarbuiten van de in Indië geboren en/of gevestigde Chinezen. Zolang (zeker na de Wet van 1892) niet duidelijk was of Chinezen in Indië Nederlandse of Chinese onderdanen waren, of beide, fungeerden zij als de (bedekte) twistappel van beide regeringen en waren zij een potentiële bron van internationale moeilijkheden. Wie in Indië zeggenschap had over de Chinezen moest duidelijk worden vastgesteld. De vierde kwestie betrof de verschillende aspecten van onderdaanschap, die in diverse formuleringen werden gebruikt om een standpunt te onderbouwen voor een regeling van het Nederlands onderdaanschap of voor consulaire bescherming. Tenslotte hebben wij te maken met de voetangels en klemmen bij het wetgevingsproces zelf en bij de totstandkoming van het consulaire verdrag in 1911. Tegenover China moest bij dat consulaire verdrag worden vastgesteld dat dat land via zijn consuls in Nederlands-Indië geen gezag had over de Chinezen die niet alleen Nederlands onderdaan waren krachtens de Wet op het Nederlands onderdaanschap, maar op grond van de Chinese Wet op de Nationaliteit door China ook als zijn onderdanen werden beschouwd.

Gepoogd is de hoofdlijn vast te houden ondanks de complexiteit der materie. Hiertoe werd dit hoofdstuk in vier kenmerkende perioden verdeeld, voorafgegaan door een korte inleiding over nationaliteit en onderdaanschap.

1876-1892: Bescherming buiten Nederlands-Indië. Het Nederlands onderdaanschap der Chinezen in Indië werd in deze periode geformuleerd als een uitleg van de term 'Nederlands' subject' in de tussen Nederland met Siam en China gesloten traktaten. In de verhouding tot Siam ging het om de bescherming van Chinezen uit Indië in Siam. In de verhouding tot China zorgde naast bescherming in China vooral de met de koeliewerving samenhangende consulkwestie voor vragen omtrent onderdaanschap.

3. Politieke rechten.

1892-1906: Interdepartementaal getwist. De uitstoting van de bevolking van Nederlands-Indië uit het staatsverband door de Wet van 1892 maakte een regeling van het Nederlands onderdaanschap noodzakelijk. Door de departementen Koloniën en Buitenlandse Zaken werden verschillende (vruchteloze) pogingen ondernomen om tot een regeling te komen van de consulaire bescherming en van het onderdaanschap. Het wetgevingsproces werd gekenmerkt door een aanhoudend getwist tussen deze twee departementen, waar Justitie zich op een later tijdstip ook bij voegde. Voor dit hoofdstuk is besloten deze periode, ook vanwege de lengte, samen te vatten en voor het volledige onderzoeksverslag te verwijzen naar de onderzoeksnotitie.⁴ Een belangrijk argument voor dit besluit was dat de uiteindelijke Wet op het Nederlands onderdaanschap uitging van geheel andere uitgangspunten dan de voorstellen en ontwerpen in deze periode.

1906-1910: Chinese kwesties. De steeds actievere bemoeienissen van de Chinese regering met 'haar' Chinezen waren de voornaamste aanjagers voor het zo spoedig mogelijk tot stand brengen van de Wet op het Nederlands onderdaanschap. In deze periode werd duidelijk dat aan de toelating van Chinese consuls op termijn niet viel te ontkomen. Daaraan voorafgaand diende het onderdaanschap der Chinezen en de herziening van het Vreemde Oosterlingen regime (het passen- en wijkenstelsel) geregeld te zijn, om elke schijn te vermijden dat deze onder druk van China en/of zijn consuls tot stand waren gekomen.

1909-1911: Consulaire conventie. Het consulaire verdrag, dat in 1911 tot stand kwam en waarmee eindelijk een lang gekoesterde wens van China in vervulling ging, moest niet alleen de Nederlandse wet op het onderdaanschap eerbiedigen, maar tegelijkertijd voorkomen dat Chinese consuls aan de Chinezen in Nederlands-Indië op grond van de Chinese nationaliteitswet van 1909 en het daaruit voortvloeiende Chinese onderdaanschap bescherming verleenden en zich gingen opstellen als de belangenbehartigers van deze Chinezen. Op Nederlands grondgebied moest de Nederlandse wetgeving primeren en moest bemoeienis van China worden voorkomen. Het compromis werd vastgelegd in de wederzijdse nota's bij het consulaire verdrag.

2. OVER NATIONALITEIT EN ONDERDAANSCHAP

2.1 Opvattingen over nationaliteit en onderdaanschap

Het begrip 'nationaliteit' in de zin van 'het behoren tot een staat' werd in de onderzoeksperiode vaak gebruikt in samenhang met begrippen, zoals ingezetenschap, geboorte, onderdaanschap, burgerschap, de staat van Nederlander, nationalen etcetera. Welke van deze kenmerken op de voorgrond trad was vaak afhankelijk van de periode waarin nationaliteit een rol ging spelen. Over nationaliteit is meer geschreven dan over onderdaanschap. Het laatste, en dan in het bijzonder het Nederlands onderdaanschap, bleek veel moeilijker te omschrijven. Met een aantal opvattingen hieronder over nationaliteit en onderdaanschap zullen wij trachten het Nederlands onderdaanschap te plaatsen in relatie tot de nationaliteit, het Nederlanderschap.

4. P. Tjiook-Liem, 'Het Nederlands onderdaanschap', ongepubliceerde onderzoeksnotitie 2005:48-88.

2.1.1 *Nationaliteit*

Ko Swan Sik onderscheidt naast de nationaliteit in juridische zin de nationaliteit in sociologische zin. Met de eerste, de nationaliteit in juridische zin, duidt Ko op de rechtsband die bestaat tussen de staat en natuurlijke personen, welke rechtsband als rechtsgevolg heeft, dat deze personen deel uitmaken van het personengebied van de betrokken staat, dat wil zeggen burgers van die staat zijn. Kollwijn definieert de nationaliteit in juridische zin als de kwaliteit die uitdrukt dat een persoon tot een bepaalde staat behoort, daarvan deel uitmaakt. Buiten deze groep van personen die tot de eigen staatsgemeenschap behoren (door Kollwijn nationalen genoemd), oefent de staat ook gezag uit over alle andere personen die zich op zijn territorium bevinden. Deze personen worden door Kollwijn met 'vreemdelingen' aangeduid, omdat zij niet de nationaliteit bezitten van de staat waarin zij hun verblijfplaats hebben. Het staatsgezag op het staatsgebied strekt zich aldus uit over het staatsvolk dat bestaat uit nationalen en vreemdelingen.⁵

Onder nationaliteit in sociologische zin verstaat Ko de band met een 'a-juridische, sociaal-politische categorie' groep van personen die men 'natie' noemt, een hechte eenheid gekenmerkt door saamhorigheid. Dat sterke saamhorigheidsbewustzijn, aldus Kollwijn, wordt gevoerd door eenheid van afstamming, van taal, van geloofsinhoud en vooral van geschiedenis.⁶ Het ideaal is dat juridische en sociologische nationaliteit samenvallen. Er zijn echter situaties dat de juridische band mensen in een staatsverband verenigt die sociologisch niet tot één natie behoren, terwijl het ook mogelijk is dat de natie een ruimere kring omvat dan het staatspersonengebied dat bepaald wordt door de juridische nationaliteit.⁷

De primaire functie van de nationaliteitsband is het personengebied van elke staat juridisch vast te leggen en zodoende deze van die van andere staten te (onder)scheiden. Hiermee vervult de nationaliteit een internationaalrechtelijke functie. Tegelijkertijd speelt nationaliteit in het nationale rechtsleven de even belangrijke onderscheidende rol tussen burger en vreemdeling. Formeel, aldus Ko, drukt de nationaliteit als rechtsband een rechtsbetrekking uit tussen de staat en zijn burger. Materieel dient de nationaliteit slechts om de status van het individu te localiseren en te identificeren.⁸ Of zoals Haarmans zegt: Nationaliteit verleent aan de burger een volkenrechtelijke en nationaalrechtelijke status. De staat kan tegenover andere staten bepalen en herkennen wie zijn burgers zijn, terwijl het belangrijk is voor de burger om te weten van welke staat hij bescherming mag verwachten.⁹

De nationaliteit is op zichzelf geen bron van rechten en plichten, maar aanknopingspunt, voorwaarde voor de gelding van bepaalde, door de internationale of nationale rechtsorde gedeceeteerde normen. Als een bij de nationaliteit aangeknoopt recht noemt Ko het recht van de staat diplomatieke bescherming aan zijn burgers te verlenen.¹⁰ De Haas-Engel noemt verder als belangrijke rechten die met het begrip 'nationaliteit' verweven zijn het

5. Ko Swan Sik, *De meervoudige nationaliteit*, 1957:1; R.D. Kollwijn, 'Nationaliteit en burgerschap in het Koninkrijk der Nederlanden en in de Nederlands-Indonesische Unie', *Tijdschrift Indonesië*, 1947-48:98-9.

6. Ko Swan Sik 1957:2; Kollwijn 1947-48:106.

7. Ko Swan Sik 1957:2.

8. Ko Swan Sik 1957:7.

9. P.D. Haarmans, *De toescheidingsovereenkomst in de praktijk: De nationaliteitswetgeving bij de soevereiniteitsoverdracht aan de republiek Suriname*, 1987:13.

10. Ko Swan Sik 1957:3, 7-12.

recht op toelating tot het grondgebied van de staat waarvan men burger is, op niet-uitwijzing door die staat en het bezit van politieke rechten.¹¹

Elke staat is vrij te bepalen welke personen al of niet door nationaliteit tot zijn personen-gebied behoren. Er moet wel enig verband zijn aan te wijzen tussen de staat en de personen aan wie hij zijn nationaliteit verleent. Bij de verkrijging van een nationaliteit wordt meestal het afstammings- of het territorialiteitsbeginsel toegepast. Het afstammingsbeginsel (*ius sanguinis*) is het beginsel volgens welke de nationaliteit zich regelt naar die van de vader, respectievelijk van de moeder. Dit beginsel berust op de overtuiging dat het bloed de hechtste band vlecht tussen een mens en de groep waarin hij geboren wordt, en mitsdien tussen de individu en de staat, waarin die groep is georganiseerd. Bij het territorialiteitsbeginsel (*ius soli*) wordt de nationaliteit hoofdzakelijk afhankelijk gemaakt van de plaats van geboorte, al dan niet in verband met de plaats van vestiging van de vader, respectievelijk van de moeder. Bij het territorialiteitsbeginsel wordt de nationaliteit aangehecht aan de plaats van geboorte, zodat ieder behoort tot het staatsverband op het grondgebied waarvan hij het levenslicht zag.¹² De beginselen van het *ius soli* en het *ius sanguinis* worden praktisch nooit in hun zuivere vorm gebruikt. In nationaliteitsregelingen komen zij meestal in gemengde vorm voor, waarbij evenwel één der beide beginselen de boventoon voert. In de Nederlandse wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892 werd in de eerste plaats uitgegaan van het *ius sanguinis*, en in de tweede plaats van het territorialiteitsbeginsel (*ius soli*).¹³ Het Nederlands-Indische recht erkende als Nederlanders, zij die ‘het zijn volgens de wetten van het Koninkrijk’ (Art. 107 RR).

2.1.2 *Onderdaanschap*

Van het begrip onderdaanschap¹⁴ missen wij een duidelijke omschrijving. Het wordt meermalen als nationaliteit aangeduid, al is duidelijk dat nationaliteit en onderdaanschap geen volledig inwisselbare begrippen zijn. Ter verheldering volgen hieronder in chronologische volgorde een aantal opvattingen over het (Nederlands) onderdaanschap.

In 1900, vóór de totstandkoming van de Wet op het Nederlands onderdaanschap, was Van de Sande Bakhuisen van mening dat het zoeken naar een volledige definitie van onderdaanschap een zoeken naar iets onbereikbaars was.¹⁵ Het onderdaanschap miste een vast kenmerk. Men kon niet verder gaan, aldus Van de Sande ‘dan te zeggen dat onderdaanschap (nationaliteit) wordt verstaan het deel uitmaken van een tot een Staat behorende groep van personen, aan welke naar het internationale en het interne recht een bepaalde reeks van

11. De Haas-Engel, *Het Indonesisch nationaliteitsrecht*, 1993:35-42.

12. Kleintjes 1932, I:91-4; De Louter, *Het stellig volkenrecht*, 1910:273.

13. Haarmans 1987:15-6. In de Angelsaksische wetgeving wordt in het algemeen het *ius soli* gevolgd, in landen met een door het Romeins recht beïnvloede wetgeving het *ius sanguinis*.

14. Kolléwijn (1947-48:105-6) haalt Struycken (Staatsrecht, p.233) aan, die van mening is dat de benamingen ‘onderdaan’ en ‘onderdaanschap’ uit de tijd zijn. Deze termen voeren terug naar de tijd toen de passieve eigenschap van de onderworpenheid der bevolking aan het op een gebied heersend gezag het kenmerk bij uitnemendheid der volksgemeenschap was. Kranenburg (Staatsrecht II5, 167) daarentegen meent dat de wetgever volkomen juist heeft gehandeld door de naam ‘Nederlanders’ alleen te reserveren voor de volksgenoten van het Rijk in Europa, en in de wet van 1910 terecht die naam heeft onthouden aan de inheemse en Chinese bevolking van Nederlands-Indië. Hetgeen volgens Kolléwijn een inconsequentie is gezien het Nederlanderschap van de bevolking van Suriname en Curaçao.

15. A. van de Sande Bakhuisen, *Nederlandsch onderdaanschap*, 1900:1.

rechten en verplichtingen toekomen die anderen missen'. Onderdaanschap en nationaliteit beschouwde Van de Sande als twee uitdrukkingen voor eenzelfde begrip; hij huldigde hiermee de enge opvatting van nationaliteit. Naast zijn opvatting van onderdaanschap wees hij ook op andere opvattingen zoals bijvoorbeeld 'onderdaanschap is ingezetenschap'¹⁶ en 'onderdaanschap is het onderworpen zijn aan de regeringsmacht'.¹⁷ In de laatste opvatting waren allen die zich op het grondgebied van een Staat bevonden, zelfs wanneer zij er als vreemdelingen tijdelijk verbleven, ook onderdanen.¹⁸

Zo stellig als Van de Sande zijn de meeste auteurs niet. De Louter maakte in 1914 onderscheid tussen het Nederlandschap en het Nederlands onderdaanschap. Nederlands onderdaan is hij, aldus De Louter, die zonder Nederlander te zijn, niettemin onderworpen is aan het Nederlandse staatsgezag; vreemdeling is hij die tot een vreemd staatsgezag behoort en alleen door zijn verblijf op Nederlands grondgebied of door bijzondere betrekkingen met het Nederlandse staatsgezag in aanraking komt.¹⁹ Deze opvatting van De Louter zou men in tegenstelling tot de enge opvatting van Van de Sande Bakhuyzen (onderdaanschap is nationaliteit, is het Nederlandschap) de ruime opvatting kunnen noemen. In die ruime opvatting is er naast het onderdaanschap van Nederlanders ook plaats voor het Nederlands onderdaanschap van niet-Nederlanders.

Van Vollenhoven schreef in 1928 dat de term 'onderdaanschap' in de Wet van 1910 diende ter aanduiding van nationalen. 'Alle Nederlanders zijn onderdanen; de Koningin zelf is Nederlandsch onderdaan'. Het is, aldus Van Vollenhoven, een nauwelijks oplosbare vraag, of naar geldend recht onder 'het Nederlandsche volk' alle Nederlandse onderdanen of alleen de subgroep der Nederlanders zijn te verstaan. Het begrip nopens onderdaanschap miste nog steeds helderheid. Zowel auteurs als staatsbladen, aldus Van Vollenhoven, spreken nog gedurig van 'Nederlanders' (zeven miljoen zielen), terwijl zij alle Nederlandse nationalen (zesenvijftig miljoen) op het oog hebben. Ook wordt er van 'onderdanen' gesproken, terwijl zij alleen de onderdanen uit de wet van 1910 bedoelen.²⁰ Er heerste dus verwarring over het begrip 'onderdaanschap'.

In 1932 meende Kleintjes dat de Nederlandse staat door twee nationaliteitsregelingen te geven, twee soorten van nationaliteiten kent: het Nederlandschap volgens de wet van 1892 en het Nederlands onderdaanschap op de voet van de wet van 1910. De wetstaal kent aan de term 'Nederlands onderdaan' twee betekenissen toe. Nederlands onderdaan zijn: 1. Allen die Nederlander zijn volgens de wet van 1892, gewijzigd bij Ned.St. 1910 no. 56;²¹ en 2. Zij die vallen in de bepalingen van de wet van 1910 (Ned.St. 1910 no. 55). Het Nederlands onderdaanschap is dus een nationaliteit, maar wel een andere nationaliteit dan het Nederlandschap.²² In deze redenering van Kleintjes kent de Nederlandse staat twee nationaliteitsregelingen, en één onderdaanschapsregeling die beide nationaliteiten omvat.

16. Thorbecke in Aantekening I p.157; Buys in Grondwet p.271; zie Van de Sande Bakhuyzen 1900:7.

17. Opzoemer in Staatrechtelijk onderzoek p.98; Van de Sande Bakhuyzen 1900:8.

18. Van de Sande Bakhuyzen 1900:1-8.

19. De Louter 1914:128.

20. C. van Vollenhoven, 'Het personengebied der rechtsgemeenschappen overzee', *Koloniaal Tijdschrift* 1928:544-6.

21. Bij die wijziging werd de bevolking van Nederlands-Indië, voorzover zij niet Nederlanders waren volgens de wet van 1892 van vreemdeling Nederlands onderdaan.

22. Kleintjes 1932, I:89-90.

Kollewijn stelde in 1947 dat het Nederlands onderdaanschap een nationaliteit is, eenzelfde opvatting als die van Van de Sande Bakhuysen, die hij nader uitwerkt. Wie Nederlands onderdaan is bezit de Nederlandse nationaliteit. Immers de kwaliteit van de kring der personen, die tot de Nederlandse staat behoren, is die van het Nederlands onderdaanschap. Zij die Nederlandse onderdanen zijn, zijn leden van de Nederlandse staat, zij die geen Nederlands onderdaan zijn, zijn vreemdelingen. Immers, de Nederlandse onderdanen behoren tot het personensubstraat van de Nederlandse staat, 'dus bezitten zij ook de Nederlandse nationaliteit'. Het Nederlands onderdaanschap was een juridische staatsnationaliteit, omdat het aangaf welke personen tot de personenkring van het Nederlandse Koninkrijk behoorden en dus geen vreemdelingen waren. Er was echter geen sprake van een sociologische nationaliteit omdat onder de Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders het gevoel van saamhorigheid niet op een dusdanige wijze leefde, 'dat men zich algemeen hier en daar als burgers van één volk, van één natie, zou voelen'. De fout in de wet van 1892 was, aldus Kollewijn, slechts juridisch hersteld. Men had de wet van 1910 niet tot een zodanig levende werkelijkheid weten te maken dat het onderdaanschap der niet-Nederlanders ook door deze als een Nederlandse nationaliteit werd beleefd en gevoeld. Omdat er binnenslands ook weinig rechten en verplichtingen aan dit Nederlands onderdaanschap waren verbonden, kon het gevoel, aldus Kollewijn, niet uitblijven dat deze nationaliteit er een was van de tweede rang. Die indruk werd bevestigd door de band van het onderdaanschap te vergelijken met die van het Nederlanderschap. Het Nederlanderschap was een band met de Nederlandse staat, die tegelijkertijd het Europeaan-zijn verleent.²³

Volgens Haarmans had de invoering van het begrip 'Nederlands onderdaanschap' bij de Wet van 1910 tot gevolg dat, al waren Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders geen Nederlanders in de zin van de Wet van 1892, zij niettemin de Nederlandse nationaliteit bezaten. De Nederlandse nationaliteit was, meende hij, de overkoepelende kwalificatie voor allen die onderdanen van het Koninkrijk waren, dus zowel voor de Nederlanders als voor de Nederlandse onderdanen. Immers de wet van 1910 verklaarde tot vreemdelingen 'allen die de staat van Nederlander niet bezitten of niet uit anderen hoofde Nederlandse onderdanen zijn'.²⁴

Prakke tenslotte, bestempelde in 1989 de hoedanigheid van Nederlands onderdaan niet-Nederlander als een 'soort nationaliteit van de tweede rang'.²⁵

Naar onze mening benadert deze laatste kwalificatie het Nederlands onderdaanschap van de bevolking van Nederlands-Indië bij de Wet van 1910 het meest. Het onderdaanschap van niet-Nederlanders geeft immers een staatsverband, waarbij echter de betrokkene buiten het Nederlanderschap valt zoals dat omschreven is in de Wet van 1892. Dat Nederlands onderdaanschap en het Nederlanderschap vallen niet samen. Internationaalrechtelijk zijn zij nevensgeschikt, echter nationaalrechtelijk is het eerste ondergeschikt aan het laatste. Gaan wij uit van een overkoepelend begrip van nationaliteit, zoals de meeste auteurs (Van de Sande Bakhuysen, Kleintjes, Kollewijn, Haarmans, Prakke) aannemen, dan is het Nederlands onderdaanschap een vorm van nationaliteit naast het Nederlanderschap. Gaan wij uit van een overkoepelend begrip van onderdaanschap (Van Vollenhoven, ook Kleintjes en Kollewijn)

23. Kollewijn 1947-48:104-8.

24. Haarmans 1987:38-9.

25. Van der Pot-Donner 1989:218-9.

dan is het Nederlandschap een vorm van onderdaanschap naast het Nederlands onderdaanschap. De grens tussen beide is niet te trekken, grote delen overlappen elkaar.

Voor de rechten en het gezag die ontleend kunnen worden aan de rechtsband die tot stand komt door de wet op het onderdaanschap is in dit hoofdstuk alleen het internationaalrechtelijk aspect van belang, namelijk dat het Nederlands onderdaanschap door vreemde mogendheden ook beschouwd kan worden als een nationaliteit.

2.2 (Voor)geschiedenis van de Wet op het Nederlandschap van 1892

Moederland en Koloniën vormen samen één staatsrechtelijk geheel, schreef Abendanon. De overzeese bezittingen, ofschoon volgens latere bepalingen door bijzondere organieke wetten bestuurd, behoren tot het Rijk der Nederlanden en maken daarvan deel uit.²⁶ Hieruit volgde dat in beginsel een nationaliteitswet voor het gehele staatsrechtelijke geheel, het Rijk in Europa en de overzeese koloniën en bezittingen gold. Op het bezit van de met die nationaliteit samenhangende rechten werden voor de inlandse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden uitzonderingen gemaakt.

De precieze omlijning van de tot de staat behorende personengroep door nauwkeurige juridische formulering dateert eerst uit de negentiende eeuw. Tot 1815, aldus Prakke, was ingezetenschap voldoende titel voor het behoren tot de staat. Alleen voor het bekleden van bepaalde ambten gold naast de eis van ingezetenschap nog die van inboorlingschap, het geboren zijn binnen het gebied.²⁷ Dit territorialiteitsbeginsel werd in de grondwet van 1815 gehandhaafd.

Naar het voorbeeld van de Code Civil werd bij het Nederlandse Burgerlijk Wetboek van 1838 een nadere regeling van de nationaliteit gegeven waarbij het afstammingsbeginsel naast het territorialiteitsbeginsel werd opgenomen. De vroegere hoofdregel dat de ingezetenen het Nederlands volk uitmaakten (het territorialiteitsbeginsel), werd verlaten maar bleef enigszins nawerken in de bepaling dat 'kinderen van ouders, die in het Koninkrijk waren gevestigd, Nederlanders zouden zijn en dat kinderen binnen het Koninkrijk geboren uit aldaar niet gevestigde ouders toch Nederlander zouden zijn, mits zij zelf zich aldaar vestigden'. Het afstammingsbeginsel drong door in de regel dat kinderen uit Nederlanders in den vreemde geboren ook Nederlanders waren. Wie geen Nederlander was, was vreemdeling.²⁸

Krachtens Art. 5 Ned. BW 1838 waren Nederlanders:

- Allen die binnen het Koninkrijk of deszelfs koloniën zijn geboren uit ouders, aldaar gevestigd;
- Kinderen buitens 's lands uit Nederlanders geboren;
- Allen die binnen het Koninkrijk zijn geboren, hoezeer uit ouders aldaar niet gevestigd, mits zij zelve hunne woonplaats aldaar vestigen;
- Kinderen buiten 's lands geboren uit vreemde ouders, welke binnen het Koninkrijk of deszelfs koloniën gevestigd, doch voor 's lands dienst afwezig, of anderszins op reis zijn;
- Allen welke zijn genaturaliseerd of het recht van inboorlingschap hebben verkregen.

26. J.H. Abendanon, *Publiek- en privaatrechtelijke verhoudingen tusschen Nederland en de Nederlandse koloniën*, 1891:6, 8.

27. Van der Pot-Donner 1989:218.

28. Kollwijn 1947-48:100.

Dit ruime begrip van ‘Nederlander’, waarbij de bevolking van de koloniën werd erkend als behorende tot het personegebied van de Nederlandse staat, werd in 1850 beperkt door de wet van 28 juli 1850 (Ned.St. no. 44).²⁹

Art. 1 Wet van 28 juli 1850 (Ned.St. no. 44) luidde:

‘Nederlanders, ten aanzien van het genot van burgerschapsregten zijn:

- Die geboren zijn uit ouders binnen het Rijk van Europa gevestigd;
- Die, binnen het Rijk van Europa uit aldaar niet gevestigde ouders geboren, binnen het jaar nadat zij den vollen ouderdom van drieëntwintig jaren hebben bereikt, hun voornemen om daar te blijven wonen aan het bestuur hunner woonplaats hebben verklaard; zij echter welke dien ouderdom bij de afkondiging dezer wet reeds hebben bereikt, kunnen die verklaring nog gedurende het jaar na die afkondiging doen;
- Die genaturaliseerd zijn;
- Die van de in de voorgaande nummers genoemden afstammen, ten ware de geboorte op een tijdstip mogt hebben plaats gehad, waarop de ouders in een der termen van Art.9 waren vervallen.’

De wet van 1850 regelde een tweede soort Nederlanderschap, dat aanspraak gaf op politieke- of burgerschapsrechten: kiesrecht en verkiesbaarheid tot het bekleden van openbare ambten. Deze, met het staatsrechtelijk Nederlanderschap verbonden rechten, waren voorbehouden aan hen, die in het Rijk in Europa waren geboren uit ouders aldaar gevestigd. Uit de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp bleek dat van dit ‘politieke’ Nederlanderschap dienden te worden uitgesloten ‘inlanders en kleurlingen’ en de kinderen van in de koloniën wonende vreemdelingen. In haar memorie van antwoord verklaarde de regering, dat het niet haar bedoeling was het Nederlanderschap te ontzeggen aan ‘kleurlingen’ die een Nederlander tot vader hadden. Ten aanzien van de Inlandse bevolking vond zij het echter, zonder opgave van motieven, ‘natuurlijk en eigenaardig’ dat deze buiten het volle Nederlanderschap viel. Het voorstel om Inlanders tot vreemdelingen te verklaren werd echter teruggenomen. De Inlandse bevolking van Nederlands-Indië behield het Nederlanderschap in de zin van het Burgerlijk Wetboek.³⁰ Voor de toepassing van het verdragenrecht werd uitgegaan van het Burgerlijk Wetboek en niet van de Wet van 1850. Ook in de consulaire wet van 25 juli 1871 (Ned.St. 1871 no. 91, Ind.St. 1872 no. 207, Artt. 22a en 22b), en de Uitleveringswet van 6 april 1875 (Ned.St. 1875 no. 66, Art. 22) werd bij ‘Nederlanders’ gedacht aan het Nederlanderschap volgens het Burgerlijk Wetboek, aldus De Haas-Engel.³¹

Er was tussen 28 juli 1850 en 1 juli 1893 (de datum van inwerkingtreding van de Wet van 1892) aldus sprake van een dubbele nationaliteitsregeling. Tegenover het volledige Nederlanderschap (met politieke rechten) van de in het Rijk van Europa geboren en stonden het onvolledige Nederlanderschap (alleen voor civielrechtelijke aangelegenheden) dat zich uitstrekte over alle Nederlanders, ook over hen die niet in Europa waren geboren, zoals de

29. De grondwetswijziging van 1848 bepaalde in Art. 5 GW, dat om enig burgerschapsrecht te hebben men Nederlander dient te zijn en – krachtens Art. 7 – dat de wet bepaalt wie Nederlander zijn. Kon het nationaliteitsrecht voordien uitsluitend tot het privaatrecht worden gerekend, na 1848 ging het belangrijke publiekrechtelijke trekken vertonen; De Haas-Engel 1993:77.

30. Abandanon 1891:47-51, ‘Het wetsontwerp van 16 april 1909 tot regeling van het Nederlandsch onderdaanschap in Nederlandsch-Indië’, *JG* 1909:36.

31. De Haas-Engel 1993:77-9; Kleintjes 1932, I:98.

Inlandse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden.³² Die laatste Nederlandse nationaliteit, noemde Fromberg een ‘nationalité nue’.³³

Het tweesoortige Nederlandschap werd reeds spoedig na 1850 weinig gelukkig en ongerijmd bevonden. Het volgens de wet Nederlander en tegelijkertijd door uitsluiting van de burgerschapsrechten vreemdeling zijn, was volgens de Nederlandse regering in strijd met het wezen der zaak. De staat van Nederlander was, zei zij, een ondeelbaar begrip. Het reeds lang bestaande denkbeeld om de regeling der nationaliteit los te maken van het Burgerlijk Wetboek en in haar geheel bij een afzonderlijke wet vast te stellen wilde men in 1892 bij de Wet op het Nederlandschap realiseren. In die wet zou het tweesoortig Nederlandschap vervangen worden door één Nederlandschap, berustende op afstamming (ius sanguinis). Tevens zouden bepalingen worden opgenomen die het ingezetenschap regelden en de gevolgen van naturalisatie met betrekking tot de echtgenoot en minderjarige kinderen van de genaturaliseerde.³⁴

In de aanhef van de memorie van antwoord bij het wetsontwerp op het Nederlandschap werd gesteld dat er een einde diende te komen aan het tweeslachtig Nederlandschap en dat het ‘onrecht’ zou zijn rechten te ontnemen aan hen die, op welke wijze dan ook, Nederlanders waren. Aanvankelijk luidde de aanhef der overgangsbepaling dan ook ‘Zij die op het tijdstip, waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, behouden dien totdat zij dien volgens deze wet verliezen’.³⁵ Inlanders en de met hen gelijkgestelden zouden aldus bij de nieuwe wet Nederlanders blijven en in het bezit komen van politieke rechten. Het liep echter anders. Doordat de Tweede Kamer het amendement Levysohn Norman aannam, werden de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden in de uiteindelijke overgangsbepaling van de Wet van 1892 van het Nederlandschap uitgesloten.

Levysohn Norman wees erop dat de samensmelting van het burgerrechtelijk met het politiek Nederlandschap onder andere tot gevolg zou hebben dat alle Inlanders en daarmee gelijkgestelden in de volle zin des woords Nederlanders zouden worden. Hij had geen bezwaar tegen de gevolgen van het volledige Nederlandschap van die enkele Inlander of Vreemde Oosterling die zich binnen het Rijk in Europa had gevestigd. Hij vreesde echter voor de gevolgen in Nederlands-Indië zelf. In een aantal artikelen in het Regeringsreglement werd immers van Nederlanders gesproken. Art. 107 RR bepaalde dat ‘Onder Nederlanders worden in dit reglement verstaan die het zijn volgens de wetten van het Koninkrijk’. Inlanders en Vreemde Oosterlingen zouden krachtens de nieuwe Wet op het Nederlandschap Nederlanders worden in de volle zin van het woord en daardoor zouden op hen in Nederlands-Indië de voordien exclusief voor Nederlanders geldende bepalingen van toepassing zijn, zoals de bepalingen betreffende de benoembaarheid tot gouverneur-generaal en vice-president en leden van de Raad van Indië, bepalingen betreffende de politieke verwijdering en de voorwaarden tot toelating. Zonder aanvulling verwachtte hij dat er ‘geheel noodeloos eene gansche ommekeer zal gebracht worden in de positie van de inlanders en daarmee gelijkgestelden, waarvan de gevolgen niet zijn te voorzien’. Ook wees hij erop dat ambten die voordien niet toegankelijk waren voor Inlanders (zoals officier in het Indische leger) of voor Vreemde Oosterlin-

32. Van der Pot-Donner 1989:218; Nederburgh 1923:47.

33. Fromberg 1926:689.

34. MvT bij de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap, Bijl.Hand. der SG TK 1891-1892, II-130/3:2.

35. Levysohn Norman in de Vergadering TK der SG 19.10.1892, Handelingen TK en EK der SG 1892-1893, I:156-15.

gen (zoals het burgerlijk ambtenaarsambt) door de overgangsbepaling voor hen opengesteld zouden worden. Hij stelde voor de Inlanders en de met hen gelijkgestelden in de koloniën van het Nederlandschap uit te sluiten. Hoewel de minister van Justitie Schmidt de noodzaak daarvan niet inzag, leek het hem toch 'voorzichtiger', de bepaling in de door Levysohn Norman voorgestelde zin te wijzigen. Het amendement werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.³⁶

Het amendement van Levysohn Norman werd opgenomen in de overgangsbepaling van de wet van 1892. Deze luidde: 'Met uitzondering van hen die in Nederlands-Indië ingevolge de wet van 2 september 1854 (St. 1854 no. 129) als inlanders en met dezen gelijkgestelden worden beschouwd, zijn zij die op het tijdstip, waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, Nederlanders in den zin van deze wet, totdat zij het Nederlandschap verliezen'.

Aldus werden de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden bij de overgangsbepaling van de Wet van 1892 uitgesloten van het Nederlandschap. Volgens verklaarde Art. 12 van diezelfde wet hen expliciet tot vreemdelingen in het land waar zij thuishoorden.³⁷

De door Levysohn Norman geschetste gevolgen werden later door Nederburgh en veel anderen als 'zeer overdreven' en het aangenomen amendement als een 'fout' beoordeeld.³⁸ Had men de Inlanders en met deze gelijkgestelden van de aan het Nederlandschap verbonden politieke rechten willen uitsluiten, dan had men er beter aan gedaan dat op een andere plaats te doen dan hen in de Wet van 1892 buiten het staatsverband te plaatsen, vond Kleintjes. Er verkeerden in het Nederlandse rechtssysteem immers ook andere groepen in een bijzondere rechtstoestand, zoals vrouwen die toen evenmin kiesrecht hadden en niet kiesbaar waren.³⁹

Een ongewenst gevolg van het aannemen van het amendement Levysohn Norman en een anomalie volgens de commissie van rapporteurs, was dat Inlanders in Nederland wél, en in Indië niet uitleverbaar zouden zijn. Met het amendement De Beaufort werd deze ongewenste gang van zaken verhinderd. In de slotbepaling van de Wet op het Nederlandschap van 1892, werden zij 'die in de Nederlandsche koloniën of bezittingen in andere werelddelen uit aldaar gevestigde ouders zijn geboren' weer binnenboord gehaald om ten opzichte van de Uitleveringswet (Art. 22 Uitleveringswet van 6 april 1875, St.1875 no. 66) weer Nederlander te worden naast de Nederlanders krachtens de Wet van 1892.⁴⁰ De opmerking daarna in de Eerste Kamer dat met de opneming van deze slotbepaling opnieuw een tweede soort van Nederlandschap in het leven werd geroepen, hetgeen men juist had willen opheffen, heeft niet mogen baten.⁴¹

36. Levysohn Norman in de Vergadering TK der SG 19.10.1892, Handelingen TK en EK der SG 1892-1893, I:157-15, vel 42, 158-15.

37. Nederburgh 1923:47-9; Art. 12 Wet van 1892: 'Allen die den staat van Nederlander niet bezitten, zijn vreemdelingen.'

38. Nederburgh 1923:49. Kleintjes (1932, I:99, noot 1) noemt een aantal namen van juristen die het aangenomen amendement sterk afkeurden.

39. Kleintjes 1932, I:99; De Louter 1914:131.

40. De Beaufort, lid der Commissie van Rapporteurs in de vergadering der TK der SG 20.10.1892, Handelingen TK en EK der SG 1892-1893, I:159-15, vel 43: In Nederland zouden Inlanders en de met hen gelijkgestelden als vreemdelingen beschouwd worden en wel kunnen worden uitgeleverd, in Nederlands-Indië zouden zij krachten het K.B. 1883 en Art. 5 sub 1 BW niet worden beschouwd als vreemdelingen en daar niet kunnen worden uitgeleverd.

41. De Haas-Engel 1993:83.

2.3 **Het Nederlanderschap in de Nederlandse koloniën**

Het was duidelijk dat na 1 juli 1893 (de inwerkingtreding van de Wet op het Nederlanderschap van 1892) de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden uit het staatsverband waren gestoten. In die wet was echter niet opgenomen wat de staatsrechtelijke positie was van de met Europeanen gelijkgestelden in Nederlands-Indië. Volgens verschillende auteurs vielen zij, die vóór 1 juli 1893 waren gelijkgesteld en in Nederlands-Indië waren geboren uit aldaar gevestigde ouders, niet onder de in de overgangsbepaling genoemde uitzonderingen. Zij waren Nederlanders in de zin van de wet van 1892. Zij die na 1 juli 1893 met Europeanen waren gelijkgesteld, kregen de Nederlandse nationaliteit niet.⁴²

Voor de inheemse bevolkingen van de West-Indische bezittingen werd het niet nodig geacht hen in de hierboven genoemde overgangsbepaling van de Wet van 1892 mede op te nemen. De West-Indische Regeringsreglementen⁴³ verwezen in de bepalingen betreffende het kiesrecht en de benoembaarheid tot openbare ambten namelijk naar het eerste vereiste, het ingezetenschap. Als ingezetenen werden aangemerkt de Nederlanders in de koloniën en 'ook de vreemdelingen, wanneer deze sedert 1 januari van het jaar, aan dat waarin de kiezerslijst wordt vastgesteld voorafgegaan, in de koloniën gevestigd zijn geweest. Met uitzondering dus van de enkelen die eerst pas in de koloniën aankwamen, zijn allen, zowel Nederlanders als vreemdelingen, indien zij slechts voldoen aan de andere vereischten, nu reeds kiezers voor de Koloniale Staten'. In de praktijk werden geen moeilijkheden verwacht.⁴⁴ De inheemse bevolkingen van de West-Indische koloniën, zoals de bosnegers en de Indianen, verkregen bij de Wet van 1892 het volledige Nederlanderschap.⁴⁵

2.4 **Het onderdaanschap in de Nederlandse koloniën**

Ook al verklaarde Art. 12 Wet van 1892 de Inlandse bevolking en de met hen gelijkgestelden tot vreemdelingen in hun eigen land, door de regeringen in Nederland en Nederlands-Indië werd in de praktijk tegenover vreemde mogendheden een staatsverband aangenomen. Dit staatsverband kreeg pas een wettelijke grondslag met de Wet op het onderdaanschap van 1910. Niet-Nederlanders in Nederlands-Indië die de in deze wet vermelde kenmerken droegen werden bij die wet Nederlands onderdaan. Vóór dat jaar kende noch de Nederlandse, noch de Nederlands-Indische wetgeving een bepaling over onderdaanschap.

42. De Haas-Engel (1993:82-3) noemt de namen van Mannoury, Adriaanse, Van de Weg en Nederburgh. I.A. Nederburgh, 'Nederlanderschap en naturalisatie van in Nederlandsch-Indië geborenen', *Het Recht in Nederlandsch-Indië* 1902:69-73.

43. In Suriname en Curaçao was het rassenonderscheid juridisch niet bekend, dat wil zeggen niet opgenomen in het Regeringsreglement. De scheidslijn tussen Nederlanders van Europese bloede en bosnegers en Indianen was derhalve niet eenvoudig te trekken. Volgens Kollewijn (1947-48:103) was het aan dit laatste waarschijnlijk te danken dat bosnegers en Indianen Nederlanders zijn gebleven.

44. MvJ Smidt in de TK der SG 20.10.1892, Handelingen EK en TK der SG 1892-1893, I:161-15.

45. Bij de wet van 10 juni 1927 (St. no. 175) is de onderdaanschapsregeling van 1910 uitgebreid tot de bevolking van Suriname en Curaçao. De toepassing van de Wet van 1892 op de inheemse bevolking was in de loop der jaren gebleken op praktische bezwaren te stuiten; J.P.A. François, *Handboek van het volkenrecht*, 1949:481.

Vóór de totstandkoming van deze wet moest het onderdaanschap worden gegrond op of afgeleid van de volgende rechtsbronnen: staatsrechtelijk van de Nationaliteitswet van 1850 en vanaf 1 juli 1893 van de Wet van 1892, volkenrechtelijk van de algemene regels van het volkenrecht, het staatsverdrag en het gebruik.⁴⁶ Pas in de negentiende eeuw zou, volgens De Louter, langzaam de overtuiging zijn doorgedrongen dat het volkenrecht geen andere onderscheiding kent dan die van onderdaan en vreemdeling.⁴⁷

Op de vraag wat het onderdaanschap precies inhield voor de Chinezen in Nederlands-Indië zal pas in de conclusie worden ingegaan. Aan het begin van de onderzoeksperiode waren zij tot de inwerkingtreding van de Wet van 1892 Nederlanders in burgerrechtelijke zin (krachtens Art. 5 Ned. BW van 1838). Met de Wet van 1892 verloren zij die Nederlandse nationaliteit. Staatsrechtelijk werden zij vreemdelingen. In de interne verhoudingen was dat van geen betekenis voor hun rechtspositie in Nederlands-Indië omdat deze bepaald bleef door het ingezetenschap en Art. 109 RR. In de externe verhoudingen, dat wil zeggen in de verhouding tot vreemde mogendheden, ging het om de vraag of en zo ja op welke grond de Chinezen in Nederlands-Indië die tot de Wet van 1892 Nederlanders waren en daarna vreemdeling/niet-Nederlander, beschouwd konden worden binnen het Nederlandse staatsverband te vallen.

3. CONSULAIRE BESCHERMING BUITEN NEDERLANDS-INDIË

3.1 Siam (1876-1877)

3.1.1 1876: het eerste criterium van onderdaanschap

In maart 1876 stelde de nieuwe consul der Nederlanden te Bangkok W.H. Senn van Basel, in opdracht van de minister van Buitenlandse Zaken, de vraag aan de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, mr. J.W. van Lansberge, welke Chinezen uit Nederlands-Indië, tijdelijk in Siam verblijvende, onder de consulaire rechtsmacht vielen. Waren dat alleen de Chinezen die in Nederlands-Indië waren geboren, of waren dat ook zij die in het bezit waren van een vergunning tot vestiging in Indië? Zijn voorganger had in gevallen van twijfel gemeend die bescherming uit te moeten strekken tot beide groepen Chinezen. Vreemdelingen in Siam die geen bescherming genoten van een ter plaatse vertegenwoordigde Europese mogendheid zouden namelijk vaak bloot staan aan afpersing, knevelarij en andere overlast. Voor de Siamese regering betekende consulaire bescherming dat Chinezen uit Indië die onder die bescherming vielen, niet alleen onttrokken waren aan de rechtsmacht van Siam, maar ook vrijgesteld waren van de hoofdelijke en andere belastingen die niet waren geregeld in het traktaat dat in 1862 tussen Nederland en Siam was gesloten (St. 1863 no. 20). Om misverstanden te voorkomen verzocht de consul de landvoogd op aan Chinezen uit te reiken reis-

46. Volgens De Louter (1910:50) zijn de twee enige ware of directe bronnen van het volkenrecht gewoonten en verdragen.

47. De Louter 1910:271.

passen voor Siam te vermelden of deze ingezetenen van Nederlands-Indië waren. Passanten konden naar zijn mening niet op bescherming van het consulaat aanspraak maken.⁴⁸

De directeur van Justitie Buyn, hierover om advies gevraagd, was van mening dat de vraag welke Chinezen uit Indië onder de consulaire bescherming vielen, neerkwam op de vraag wie van deze Chinezen in de zin van het traktaat tussen Nederland en Siam aan te merken waren als Nederlandse onderdanen (Netherlands' subjects).⁴⁹

Voor het traktaat tussen Nederland en Siam (St. 1863 no. 20) was de Engelse tekst verbindend conform Art. 23. De term 'Netherlands subjects', die in verschillende bepalingen van het traktaat voorkwam, werd in de Nederlandse vertaling afwisselend weergegeven als 'Nederlanders' en 'Nederlandse onderdanen'.

Art. 9 traktaat regelde de jurisdictie voor de 'Netherlands subjects', in de Nederlandse vertaling aangeduid als 'Nederlandse onderdanen': 'All civil cases in which parties are Netherlands subjects or in which the defendant is a Netherlands subject, and all criminal cases in which the defendant is a Netherlands subject, shall be tried and determined by the Netherlands consuls or by such a civil and criminal court, as may now or hereafter be competent to try and determine the same, according to the laws of the Netherlands. All civil and criminal cases, in which both parties are Siamese or in which the defendant is a Siamese, shall be heard and determined by the Siamese authorities.'

De directeur van Justitie meende dat krachtens de wet van 28 juli 1850 (Ned.St. 1850 no. 44) en Art. 107 RR in het algemeen uitsluitend Nederlanders als Nederlandse onderdanen beschouwd konden worden. 'Netherlands subjects' in het traktaat, schreef hij, waren in de Nederlandse vertaling immers Nederlanders. Art. 5 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek beschouwde echter, zo ging hij verder, ervan uitgaande dat Nederlands-Indië deel uitmaakte van het Koninkrijk der Nederlanden, als Nederlanders allen die in Nederlands-Indië geboren waren uit aldaar gevestigde ouders. Naar het algemeen spraakgebruik werden als Nederlandse onderdanen aangemerkt de vaste ingezetenen van Nederlands-Indië. De uitdrukkingen 'Nederlanders' en 'Nederlandse onderdanen' waren naar zijn mening twee zeer verschillende rechtsbegrippen, die zonder onderscheid door elkaar werden gebruikt. Het eerste (Nederlanders) drukte de wederkerige rechtsbetrekkingen aan tussen regeerders en geregeerden vanuit een staatsrechtelijk, het tweede (Nederlandse onderdanen) die vanuit een volkenrechtelijk standpunt uit. Het door elkaar gebruiken van beide uitdrukkingen voor zeer verschillende rechtsbegrippen was toe te schrijven aan het feit dat in de regel soevereine staten binnen hun landsgrenzen slechts één nationaliteit kenden. De Nederlandse koloniën werden echter bewoond door ingezetenen van verschillende nationaliteiten. 'De Nederlandsche sovereyn, een traktaat sluitende, dat is, een volkenrechtelijke handeling verrichtende, en daarin van zijn onderdanen gewagende, kan daarmede, dunkt mij, niet alleen hem bedoelen die ten aanzien van het genot van burgerschapsrechten Nederlanders zijn, maar allen die hem als sovereyn erkennen, en dus ook Chinezen in de koloniën geboren, of aldaar duurzaam gevestigd. Dat de Nederlandsche sovereyn met opzicht tot de inwendige staatsburgerlijke verhoudingen zijner onderdanen, deze in onderscheiden categorieën onderscheidt, is een zaak welke, volkenrechtelijk gesproken, het buitenland niet

48. Consul der Nederlanden te Bangkok W.H. Senn van Basel-GG 09.03.1876-65 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

49. DJ Buyn-GG 13.04.1876-2143/3900 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

aangaat', aldus de directeur van Justitie Hij adviseerde de landvoogd als Nederlandse onderdanen, overeenkomstig de bewoordingen en bedoelingen van het traktaat tussen Nederland en Siam, aan te merken de in Indië gevestigde Chinezen. Daaronder waren te verstaan de Chinezen die in Indië waren geboren, of indien zij elders geboren waren, voorzien waren van een schriftelijke vergunning tot inwoning in Nederlands-Indië.⁵⁰ Hiermee maakte de directeur van Justitie onderscheid tussen de interne staatsrechtelijke verhoudingen (de rechtsbetrekking tussen rechtssubject en staat binnen de grenzen van het grondgebied) en de externe (de rechtsbetrekking tussen rechtssubject en staat, buiten het eigen grondgebied tegenover andere staten). Intern was onderscheid mogelijk tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. Echter tegenover het buitenland konden beide groeperingen (de laatste onder zekere voorwaarden) als Nederlandse onderdanen worden beschouwd.

Dit advies werd door de landvoogd overgenomen, zoals ook bleek uit de instructie aan de hoofden van gewestelijk bestuur bij de uitgifte van reispassen en de aanschrijving aan de consul te Bangkok. Ingezetenschap van Nederlands-Indië op grond van geboorte of vergunning tot vestiging werd aldus het criterium voor Nederlands onderdaanschap 'Netherlands' subject', 'overeenkomstig de bewoordingen en bedoelingen van het traktaat tussen Nederland en Siam'.⁵¹

Een half jaar later bleek in Siam de kwestie over het Nederlands onderdaanschap en de daarop gegronde aanspraken op bescherming uitgegroeid te zijn tot een geschil. De consul schreef dat de Siamese regering bezwaren had gemaakt tegen de door hem gevolgde gedragslijn. Een officiële klacht werd ook kort daarop door de Siamese minister van Buitenlandse Zaken ingediend zowel bij de gouverneur-generaal als bij de minister van Buitenlandse Zaken van Nederland. De Siamese minister schreef dat sinds de aanstelling van Senn van Basel als consul der Nederlanden anderhalf jaar tevoren, de laatste steeds meer Chinezen uit Nederlands-Indië als Nederlandse onderdanen in zijn consulaat had ingeschreven. Een aantal van deze personen zou niet in de Indische archipel gewoond hebben, en sommigen van hen zouden daar zelfs nooit zijn geweest, al waren zij voorzien van een vergunning tot inwoning. Op het ogenblik van de klacht stonden wel 174 Chinezen ingeschreven en dat aantal nam steeds toe. (Onder de vorige consul zou het aantal rond de vijftien hebben geschommeld en deze Chinezen waren handelaren, geboren te Batavia en Semarang, die als Nederlandse onderdanen in Bangkok verbleven.) De Siamese regering betwijfelde of al deze in de consulaire registers ingeschreven personen inderdaad aanspraak konden maken op de status van Nederlands onderdaan. Onder hen, zo verklaarde de Siamese minister, bevonden zich veel Siamezen, die zich met een van Chinezen uit Indië gekocht 'certificaat van Nederlands onderdaanschap',⁵² bij het consulaat hadden gemeld voor inschrijving. Zodra zij ingeschreven waren weigerden zij de belastingen te betalen waaraan zij voordien waren onderworpen. Voor de Siamese regering was de maat vol toen twee Chinezen die reeds een jaar of twaalf in Siam verblijf hielden, en aldus volgens de Siamese regering Siamese onderdanen waren, zich schuldig hadden gemaakt aan het vervaardigen

50. DJ Buyn-GG 13.04.1876-2143/3900, waarmee ook de Raad van Indië geheel akkoord ging beide in V.30.01.1877-9/inv.2957.

51. 1ste GS-consul te Bangkok en aan de hoofden van gewestelijk bestuur 18.05.1876-1188 en 1189 beide in V.30.01.1877-9/inv.2957.

52. In zijn brief sprak de Siamese minister van Buitenlandse Zaken van een 'certificate of being a Dutch subject' en van 'certificates of these Chinamen who claim to be Dutch subjects', zie MBZ Siam-GG 15.11.1876 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

van illegaal opium. Zij hadden zich vervolgens aan de rechtsmacht van de Siamese overheid onttrokken door zich te beroepen op het zijn van 'Dutch subject'. Het laatste werd bevestigd door de Nederlandse consul die hen als zodanig onder de naam vermeld in hun 'certificaat van onderdaanschap' had ingeschreven. Dat deze naam een andere was dan die welke zij in het dagelijkse leven gebruikten, was voor de consul geen, maar voor de Siamese regering alle reden om te twijfelen aan hun Nederlands onderdaanschap. Het zou in Siam overigens niet ongewoon zijn, schreef de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken later, om twee namen voor één en dezelfde persoon te gebruiken.⁵³ Ondanks dringende verzoeken van de Siamese regering weigerde de consul de twee van opiumdelicten verdachte Chinezen uit te leveren. Tot slot verklaarde de Siamese minister van Buitenlandse Zaken dat hij, indien aan deze situatie geen einde kwam, de consul niet langer zou kunnen accepteren als de vertegenwoordiger van Nederland.⁵⁴ Inderdaad volgde enkele maanden later een verzoek van de koning van Siam om vervanging van Senn van Basel.⁵⁵ Zelf was de consul bij controle van de reispassen van twee andere Chinezen op het feit gestuit dat beiden slechts twee maanden in Nederlands-Indië hadden doorgebracht. Hij vreesde dat meer Chinezen zich een reis naar Java zouden getroosten om daarna te trachten in Siam met een reispass van Nederlands onderdaan onder de bescherming van de Nederlandse consul te komen.⁵⁶

3.1.2 *1877: Bijblad 3190: het tweede criterium van onderdaanschap*

Ingezetenschap, schreef de directeur van Justitie in zijn volgend advies, bleef voorwaarde voor de bescherming waarop een 'Netherlands' subject' aanspraak kon maken. De duur van het ingezetenschap had geen enkele staatsrechtelijke betekenis, slechts een volkenrechtelijke. Staatsrechtelijk was de houder van een schriftelijke vergunning tot vestiging ingezetene van Nederlands-Indië, zolang hij in Nederlands-Indië was. Volkenrechtelijk echter, vervolgde hij, kon de Indische regering een ingezetene van Nederlands-Indië in het buitenland bescherming bieden, wanneer 'deze zolang in Nederlandsch-Indië gevestigd is geweest, dat daaruit overeenkomstig het Nederlandsche staatsrecht (Wet van 28 juli 1850, Ned.St. no. 44 Art. 5 no. II) het vermoeden wordt geboren dat hij in Nederlandsch-Indië gevestigd wil blijven; en dit is volgens de aangehaalde wet een tijdvak van zes jaren'. Tegen deze opvatting, meende de directeur van Justitie, zouden buitenlandse mogendheden geen gegronde bedenkingen hebben.⁵⁷

Nu in Siam hierover moeilijkheden waren gerezen en omdat het hier de interpretatie gold van een in een traktaat voorkomende uitdrukking wendde gouverneur-generaal Van Lansberge zich, zoals gebruikelijk voor een uitleg, tot de minister van Koloniën, mr. F. Alting Mees. De landvoogd stelde voor in Siam slechts die Chinezen als 'Netherlands' subjects' aan te merken die in Nederlands-Indië geboren en aldaar gevestigd waren, hetgeen een be-

53. MBZ-MvK 09.01.1877-9284 in V.13.01.1877-13/inv.2952.

54. NLse consul te Bangkok-GG 12.09.1876-231, MBZ Siam aan zijn ambtgenoot in Den Haag en aan GG van 15.11.1876 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

55. Koning van Siam-GG 02.04.1877 in V.16.02.1877-6/inv.2962.

56. NLse consul te Bangkok-GG 12.09.1876-231 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

57. Art. 5 no. 2 van de wet van 28 juli 1850 (Ned.St. no. 44) stelde als vereiste voor naturalisatie een 'gevestigd verblijf in het Rijk in Europa, of in de koloniën of bezittingen van het Rijk in andere werelddelen gedurende zes achtereenvolgende jaren, met het verklaard voornemen om er gevestigd te blijven'; DJ Buyn-GG 18.10.1876-5945/11625, onderstreping cfm brief in V.30.01.1877-9/inv.2957.

perking betekende van zijn beslissing een half jaar tevoren (in Indië geboren of aldaar gevestigd). Voor deze Chinezen, voegde hij daaraan toe, zou een tijdelijk verblijf in Siam voor handelszaken of anderszins niet tot een verlies van het Nederlands onderdaanschap leiden. Voor verlies van onderdaanschap zouden overigens dezelfde regels gevolgd moeten worden als die welke ten opzichte van Nederlanders in den vreemde golden.⁵⁸ Voorlopig, besloot de landvoogd, had hij aan de Nederlandse consul laten schrijven dat deze, voordat hij Vreemde Oosterlingen die beweerden Nederlandse onderdanen te zijn, als zodanig erkende, de Indische regering volledig diende in te lichten omtrent hun papieren of andere bewijsgronden. In Indië zou daarop een nader onderzoek worden verricht. Aan de hoofden van gewestelijk bestuur werd opgedragen de reispassen voor het buitenland aan te vullen met een opgave van de duur van vestiging van de betrokkene in Nederlands-Indië, van hun plaats van herkomst of van hun geboorteplaats indien zij in Indië waren geboren.⁵⁹

Na overleg tussen Koloniën en Buitenlandse Zaken werd, ter voorkoming van ‘onzekerheid en uiteenlopende opvattingen’,⁶⁰ de formulering van de landvoogd aangevuld met het stellen van een vaste termijn van verblijf van zes jaren in Indië.⁶¹ Bij gouvernementsbesluit van 19 mei 1877 no. 26 (Bijblad 3190) werd vastgesteld dat in Siam als Nederlandse onderdanen dienden te worden aangemerkt de Vreemde Oosterlingen die in Nederlands-Indië waren geboren en er gedurende zes jaren voorafgaande aan het tijdstip van aanvraag, onafgebroken waren gevestigd. De beperking van het begrip Nederlands onderdaanschap, door de eis van geboorte in Indië te koppelen aan de vestiging aldaar van zes jaren, stuitte aanvankelijk op bezwaren van de directeur van Justitie. Bij gebrek aan een Burgerlijke Stand zou het voor een Vreemde Oosterling, meende hij, niet eenvoudig zijn het bewijs te leveren dat hij in Indië was geboren.⁶² In de reispas, zo stond het in dat gouvernementsbesluit, diende na nauwgezet onderzoek te worden vermeld waar de aanvrager was geboren, hoe lang achtereen hij op het tijdstip van aanvraag van de pas in Indië gevestigd was geweest, en waar hij gedurende die tijd verblijf had gehouden. Mocht de reispas daarover onvoldoende duidelijk zijn, dan diende overleg met de Indische regering te volgen.⁶³ Hiermee meende men voldoende tegemoet te zijn gekomen aan de bezwaren van de Siamese regering, aan wie deze criteria van onderdaanschap werden medegedeeld.⁶⁴

De criteria voor Nederlands onderdaanschap, zoals die in 1877 werden vastgesteld in Bijblad 3190, waren alleen van toepassing op Siam. Bij dat bijblad werd met het oog op de Chinezen van Nederlands-Indië, na overleg tussen de Indische regering en de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken, een definiëring van het Nederlands onderdaanschap gegeven, die een interpretatie was van de traktaatsterm ‘Netherlands’ subject’. Het was een uitleg van het volkenrechtelijke begrip van onderdaanschap, die tot stand kwam na overleg

58. GG-MvK 22.12.1876-2125/13 in V.30.01.1877-9/inv.2957.

59. 1ste GS aan resp. Hoofden van Gewestelijk Bestuur en NL-se consul te Bangkok 22.12.1876- 2990a en 2990b alle in V.30.01.1877-9/inv.2957.

60. In latere brieven werd aangegeven dat met deze woorden ‘misbruik’ werd bedoeld.

61. MBZ-MvK 12.02.1877-1070, MvK-MBZ en MvK-GG 16.02.1877-6 in V.16.02.1877-6/inv.2062.

62. DJ-GG 23.04.1877-2239 in V.03.07.1877-19/inv.3004.

63. G.B. van 19.05.1877-26, Bijblad 3190 en de daaraan voorafgaande adviezen van de DJ en de RvNI in V.03.07.1877-10/inv.3004. Tegelijkertijd werd de circulaire GS-HGB 18.05.1876-1189 ingetrokken.

64. MBZ-MvK 12.02.1877-1070 en MvK-GG 16.02.1877-6 in V.16.02.1877-6/inv.2962; MvK-MBZ 03.07.1877-19 in V.03.07.1877-19/inv.3004. De Siamese regering werd hiervan in kennis gesteld bij brief van 23.02.1877-1455, zie MBZ-MvK 30.04.1892-43 in V.13.05.1892-28/inv.4576.

tussen de Indische regering en de minister van Koloniën. Zonder parlementaire goedkeuring kon niet gesproken worden van een authentieke interpretatie van de traktaatsterm ‘Netherlands’ subject’, terwijl zij ook naar de vorm (een gouvernementsbesluit gepubliceerd als bijblad) onvoldoende rechtskracht had. Staatsrechtelijk gesproken miste deze interpretatie een wettelijke basis. Volgens de toen van kracht zijnde Nederlandse nationaliteitswetten (St. 1850 no. 44 en Art. 5 Ned. BW), waren de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden Nederlanders – zij het zonder politieke rechten – en op die grond Nederlandse onderdanen die aanspraak hadden op consulaire bescherming. Deze grondslag werd echter niet gebruikt voor de gekozen uitleg van hun onderdaanschap. Volgens Van Dongen nam de Nederlandse regering in de negentiende eeuw tegenover China op het stuk van de rechtspositie der Chinezen in NI een standpunt in dat niet alleen moeilijk houdbaar genoemd kon worden, maar ook afweek van de beginselen die in het Rijk van Europa ter zake van nationaliteitsrecht, sociale rechtvaardigheid en het recht op consulaire bijstand ingang hadden. Niet de minister van Buitenlandse zaken, maar zijn ambtgenoot van Koloniën maakte op dit stuk de dienst uit.⁶⁵ Bijblad 3190 zou tot 1903 stand houden.⁶⁶

3.2 **China (1876-1887)**

3.2.1 *Bescherming in en bemoeienis van China*

Vanaf 1876 rees ook in China met tussenpozen de kwestie van het onderdaanschap der Chinezen in Nederlands-Indië. De situatie was complexer dan die in Siam. In Siam ging het er uitsluitend om vast te stellen of de traktaatsterm ‘Netherlands’ subjects’ ook de in Siam verblijvende Chinezen uit Indië omvatte. In de verhouding tot China moest echter steeds rekening worden gehouden met verschillende factoren, zoals de koeliewerving in China voor de ondernemingen in Indië, de onder andere daarmee verband houdende verzoeken van de Chinese regering om toelating van Chinese consuls, de zending naar Indië door China van regeringscommissarissen en de toekenning van onderscheidingen door China aan Chinezen in Indië. Bij al deze kwesties die hieronder aan de orde zullen komen, kwam de vraag van het onderdaanschap der Chinezen in Indië in een of andere vorm om de hoek kijken en moest steeds geformuleerd worden op welke gronden zij als Nederlands onderdaan dienden te worden beschouwd, zodat onwelkome Chinese activiteiten door de Indische regering als een ongeoorloofde bemoeiing konden worden afgewezen.

Teneinde het Nederlands onderdaanschap in dit complex van factoren te kunnen plaatsen is een nadere beschouwing nodig van deze factoren, van de betrekkingen tussen Nederland en China en van de machtsstructuren in China zelf. De laatste twee speelden tot 1911 een belangrijke rol. De totstandkoming van de Wet op het Nederlands onderdaanschap (1910) en de daarmee samenhangende consulaire conventie (1911) vielen nog nèt binnen de regeerperiode van de Mantsjoe dynastie, die in oktober van dat laatste jaar met een revolutie eindigde.

65. F. van Dongen, *Tussen neutraliteit en imperialisme, de Nederlands-Chinese betrekkingen van 1863-1901*, 1966:79.

66. Bijblad 3190 werd ingetrokken bij circulaire 3366 van 10.10.1903.

3.2.2 China en de koeliewerving

Aanvankelijk rustte op het verlaten van China (vrije emigratie) een streng verbod. Zonder bijzondere toestemming van de Mantsjoe regering kon dit de emigranten letterlijk de kop kosten. Emigratie was volgens Van Dongen identiek met het heulen met vijanden en opstandelingen.⁶⁷ Ondanks het verbod verlieten reeds eeuwenlang Chinezen, alleen of in kleine groepjes, hun vaderland om een nieuwe toekomst elders te zoeken. Geleidelijk aan werd het verbod echter minder scherp in acht genomen en overtreding minder streng gestraft. Vanaf het midden van de negentiende eeuw (de eerste scheepslanding contractkoelies vertrok in 1847 naar Cuba) vertrokken grote aantallen contractkoelies⁶⁸ uit China. In tegenstelling tot de vrije emigranten verlieten zij China met medeweten en goedkeuring van de lokale of centrale Chinese regering, om op contractbasis⁶⁹ voor een bepaalde tijd buiten China te werken. Tot ongeveer 1875 vond de emigratie naar Centraal- en Zuid-Amerika en West-Indië uitsluitend plaats onder contract. De emigratie naar Australië en Californië was in beginsel vrije emigratie. De slechte omstandigheden waaronder de koelies moesten werken en de geringe vooruitzichten om terug te keren naar het vaderland (het werd hen soms praktisch onmogelijk gemaakt om onder verlenging van het contract uit te komen) leidden tot wantoestanden, waaraan in 1860 een eerste stap tot beëindiging werd gezet. In de Brits-Chinese conventie van 1860 werd bepaald, dat emigratie, in tegenstelling tot het eeuwenoude verbod, uitdrukkelijk zou zijn toegestaan op basis van regels die in gemeenschappelijk overleg zouden worden vastgesteld. Deze vaststelling geschiedde bij het verdrag van 1866 tussen China, Frankrijk en Engeland, en was bedoeld om aan de heersende wantoestanden een einde te maken door recruitering, arbeidsvoorwaarden, vervoer en terugkeer van contractarbeiders aan bepaalde regels te binden. Op naleving van de regels werd door China

67. Van Dongen (1966:80 noot 2) verwees voor deze opvatting naar Lim Joo Hock over de strijd tegen Koxinga die zich in 1662 op Formosa had verschanst.

68. Contractkoelie: koelie die zich bij contract verbond ergens gedurende een zeker aantal jaren en onder bepaalde omstandigheden te werken. Een contractkoelie was dus een arbeider wiens vrijheid werd beperkt door een arbeidsovereenkomst, waarvan de naleving wettelijk kon worden afgedwongen. Het onttaarde in een verschijnsel dat met de slavenhandel treffende gelijkenis vertoonde; Van Dongen 1966:81 noot 4.

69. Het contract werd gesloten tussen de koelie en de onderneming. Koelies werden gerecrueteerd door ronselaars die een hoofdgeld ontvingen voor iedere koelie die zij in het ontvangstdepot afleverden. Daarbij werd door de ronselaars vaak geen middel onbenut gelaten om de koelie een deel van het voorschot op het loon afhandig te maken door hem het speelhuis, de opiumkit en het bordeel binnen te lokken, voordat hij het depot binnentrad. Eenmaal in het depot werd door de onderneming het hoofdgeld van de ronselaar ten laste van de koelie als voorschot geboekt, evenals de kosten van voeding. Zolang hij niet terugbetaalde werd hem belet het depot te verlaten zodat hij feitelijk ophield een vrij mens te zijn; Van Dongen 1966:81-2.

In het standaardcontract werd uitgegaan van een dienstverband van één jaar. Voortzetting ervan vond evenwel automatisch plaats als aan het einde van de oogsttijd de werkgever nog een vordering bleek te hebben op zijn werknemer. Dwang was nodig om de koelie aan de plaats van tewerkstelling te binden. Dat gebeurde met het geven van een voorschot op het moment van werving. In ruil voor het handgeld dat zij bij het vertrek uit hun woonplaats ontvingen (en dat zij nodig hadden om een bestaande schuld af te lossen of in de behoeften van de achterblijvende gezinsleden te voorzien) verplichtten zij zich om na aankomst op de plantages te blijven werken totdat hun schuld zou zijn afgelost; J. Breman, *Koelies, planters en koloniale politiek*, 1992:53; zie voor het standaardcontract zoals dat in de negentiende eeuw werd gebruikt Breman 1992:52. De werkgever verplichtte zich, naast voorzieningen met betrekking tot behuizing, voeding, medische zorg etcetera ook om bij overlijden van de koelie diens lichaam te begraven volgens de Chinese gebruiken en gewoonten.

streng toegezien. Het leidde ertoe dat emigratie onder contract sterk terugliep en vrije emigratie toenam.⁷⁰

De misstanden op Cuba brachten de Chinese regering er in 1874 toe een commissie naar dat eiland te sturen teneinde onderzoek te doen naar de behandeling van de Chinese werklieden. De publicatie van haar rapport aan de Tsungli Yamên⁷¹ maakte een voorlopig einde aan de emigratie onder contract. De waargenomen feiten waren van zodanige aard dat aan de Chinese regering geen andere weg openstond. Bij het Chinees-Spaanse emigratieverdrag van 1877 kreeg Spanje geen toestemming meer tot werving van contractkoelies. De emigratie van vrije Chinese arbeiders naar Cuba werd weliswaar toegestaan, doch als tegenprestatie moest Spanje de verplichting op zich nemen Chinese consuls op het eiland toe te laten.⁷² Emigratie werd aldus gekoppeld aan de toelating van Chinese consuls, die zondig de Chinese belangen konden behartigen.

Het Chinees-Spaanse verdrag stak een spaak in het wiel van de Nederlandse werving van Chinese arbeidskrachten.⁷³ Het had grote gevolgen voor de Nederlandse emigratiebelangen in China. Het naderende einde van de slavernij in West-Indië had reeds in 1858 geleid tot het aantrekken en aanvoeren van de eerste 500 Chinese contractarbeiders.⁷⁴ Toen in Nederlands-Indië in 1863 een begin werd gemaakt met de aanplant van tabak in Deli, nam ook daar de vraag naar arbeidskrachten toe. Ook de tinmijnen op Banka en de Nederlands-Indische spoorwegmaatschappij hadden behoefte aan arbeidskrachten, terwijl het Nederlands-Indische gouvernement het Afrikaanse element in het Nederlands-Indische leger ook graag vervangen zag door Chinezen. Vanaf 1864 werden jaarlijks duizenden Chinese koelies voor de tabaksondernemingen gerecruiteerd. Aanvankelijk werden zij betrokken via de koeliemarkten in de Straits Settlements, waar de wervingspraktijken van de weinig scrupuleuze koeliemakelaars Deli een slechte naam bezorgden.⁷⁵ Vanaf de zeventiger jaren werd dan ook uitgezien naar mogelijkheden om de Straits Settlements te omzeilen en zelf in China Chinese arbeidskrachten te werven.⁷⁶ De slechte naam zou Deli, ook in China, overigens jarenlang achtervolgen. Veroorzaakt, aldus de Nederlandse consul-generaal te China, door

70. Van Dongen 1966:80-4.

71. De 'Tsungli Yamên' (afkorting van Tsung Li Ko Kuo Shih Wo Ya Mên), werd op 31 januari 1861 bij keizerlijk decreet opgericht. Het was het bureau dat belast was met de Algemene leiding van de Zaken betreffende alle Vreemde Naties. De leiding van dit ministerie berustte bij een president en een aantal hoogwaardigheidsbekleders, die allen hun rol in de Tsungli Yamên als nevenfunctie vervulden. De meerhoofdige leiding, het gebrek aan ervaring op het gebied van de internationale politiek, het ondergeschikte belang dat het lidmaatschap van de Yamên voor de betrokken Mantsjoe edelen en Chinese hoge ambtenaren had, werkten belemmerend op de ontwikkeling van dit nieuwe ministerie tot een efficiënt werkend apparaat. De werkelijke macht berustte bij het Mantsjoe Hof en na 1870 tevens bij de onderkoning van Chihli, Li Hung-Chang; Van Dongen 1966:37-8.

72. Van Dongen 1966:84-5.

73. De kwaliteiten van Chinese arbeidskrachten (intelligent en ijverig) werden door de Deli-ondernemers hoog aangeslagen; Van Dongen 1966:98.

74. Van Dongen 1966:80-6.

75. Op de koeliemarkten in de Straits Settlements was men afhankelijk van de koelie-makelaars. De grote vraag dreef de prijzen op, de kwaliteit van de koelies liet te wensen over, omdat men de betere koelies voor het Maleise schiereiland hield en de minst gewenste arbeidskrachten naar Deli doorzond; Van Dongen 1966:98.

76. Van Dongen 1966:85-6, 98-9.

de door koelie-agenten 'stelselmatig uitgestrooide kwaadwillige geruchten'.⁷⁷ Volgens Breman was er reeds in 1873 sprake van misstanden, waardoor Deli ook in Indië naam maakte als de 'Indische Wild West'. Onder andere ten aanzien van koelies die hun arbeidscontract niet wilden verlengen of vertrokken was er bij de planters een praktijk van eigenrichting ontstaan.⁷⁸

3.2.3 *Machtsstructuren in China*

Na de bekrachtiging van het Nederlands-Chinese verdrag van 1863 nam het tijdperk van formele diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en China een aanvang. Het duurde echter nog tot 1871 voordat het besluit viel een diplomatieke vertegenwoordiging in China op te richten. De daarmee gepaard gaande kosten en de vraag of het niet de voorkeur zou verdienen om te volstaan met een vertegenwoordiging met een zuiver consulaire karakter ter bevordering van de handel hielden de oprichting van een diplomatieke missie tegen.⁷⁹ Bij K.B. van 29 juni 1872 no. 10 werd J.H. Ferguson benoemd tot consul-generaal en zaakgelastigde der Nederlanden in China.⁸⁰ Bij zijn benoeming werd het handelsbelang als grondslag voor de Nederlandse vertegenwoordiging benadrukt.⁸¹

Vanaf 1851 werd door de Indische regering korte tijd gebruik gemaakt van de diensten als vice-consul van de Britse koopman, James Tait. In 1854 werd als zijn opvolger benoemd de apotheker C.F.M. de Grijs, die enige kennis had van het Chinees. Uit de door De Grijs bijgehouden registers bleek dat hij naast handelszaken ook bijstand verleende bij de afwikkeling van nalatenschappen, waarbij Chinezen in Nederlands-Indië een in China verblijvend familielid als (mede-) erfgenaam had benoemd.⁸²

Ferguson had vanaf het begin rekening te houden met zowel de centrale Chinese regering als de regeringen in de provincies. In de centrale regering die te Peking zetelde, was de positie van de Mantsjoe's het sterkst. Niet alleen door de aanwezigheid van de keizerlijke familie en de hofhouding, maar ook doordat zij de meerderheid hadden in de Kroonraad. Deze bestond uit twee Mantsjoe's, twee Chinezen en een prins van den bloede als voorzitter. In de ministeries hielden Chinezen en Mantsjoe's elkaar in evenwicht. In hun afkeer van vreemdelingen gaven beide groepen elkaar weinig toe. De structuur van het Mantsjoe Rijk maakte het voor westerlingen moeilijk om vruchtbaar contact te houden en doeltreffende diplomatie te voeren. Veel van de overheidsmacht berustte bij de onderkoningen en gouverneurs. Het Hof vaardigde slechts zeer algemene richtlijnen uit; de oorspronkelijke Mantsjoe organisatie was vanaf het midden van de negentiende eeuw reeds geheel in verval. In veel

77. Consul-generaal en zaakgelastigde in China, J.H. Ferguson-GG 13.01.1876-La.E 54 in V.01.07.1876-3/inv.2897.

78. Breman 1992:53-8.

79. Van Dongen 1966:43, 46-50.

80. Ferguson, een gewezen marine-officier en gezaghebber in de West, was in 1826 in Curaçao geboren. In 1872 had hij als laatste Nederlandse gouverneur van de Goudkust deze koloniën aan Engeland overgedragen. Hij slaagde erin van consul-generaal en zaakgelastigde op te klimmen tot 'minister-resident en consul-generaal'. Hij zou de post in China tot 1895 vervullen.

81. Van Dongen 1966:51, 54-5.

82. Blussé, L., *Wills, widows and witnesses*, in Wang Gungwu and Ng Chin Keong (ed.): *Maritime China in transition 1750-1850*, 2004:320-2, 327-31.

opzichten waren de provinciale overheden voor het verkeer met het buitenland van meer belang dan de Tsungli Yamèn.

Hoewel de centrale regering het handelstarief vaststelde, hield geen der te Peking gevestigde ministeries zich bezig met de buitenlandse handel. Alle overige bemoeienissen met de handel werden namens haar uitgeoefend door de superintendent van de Handel in de Noordelijke havens te Tientsin en zijn ambtgenoot voor de Zuidelijke havens te Nanking, welke functies respectievelijk door de onderkoning van Chihli en die van de provincies Kiangsu en Kiangsi werden vervuld. Handelspolitieke vraagstukken gingen in de eerste plaats deze functionarissen aan, de werving van arbeidskrachten voor Sumatra speelde zich voornamelijk af in de Zuidelijke havens. De provincies waren in hoge mate autonoom; de onderkoningen en de gouverneurs werden door de regering te Peking met rust gelaten, zolang zij de algemene politieke richtlijnen gehoorzaamden en zorgden voor regelmatige bijdragen aan de schatkist. De centrale overheid behield haar invloed op het provinciale beleid door haar hantering van het benoemingsstelsel dat alle ambtenaren van hoog tot laag omvatte. Tezamen met het eenvormige examenstelsel waren dit de instrumenten waarmee de centrale keizerlijke regering haar greep op het land behield. Voor het overige volgde zij het beleid van de provinciale autoriteiten, trad een enkele maal remmend op, maar nam zelden het initiatief.⁸³

De enquête die de Chinese regering in Cuba had ingesteld naar de omstandigheden der Chinese contractarbeiders, deed China het nut beseffen van permanente waarnemers in het buitenland. Een kleine groep van ambtenaren-literatici, geleid door de onderkoning van de hoofdstedelijke provincie Chihli, Li Hung-Chang, zette dit besef in daden om. Li had in China een grote naam verworven bij de onderdrukking van de Taiping opstand. De samenwerking met de Britten bij die gelegenheid bracht Li in aanraking met Europeanen en westerse militaire methoden. In 1870 werd hij benoemd tot onderkoning van Chihli, de belangrijkste administratieve positie in het Keizerrijk en superintendent van de buitenlandse handel in de Noordelijke havens. Vanaf 1872 bezat hij de rang van lid van het Groot-Secretariaat, in theorie het hoogste regeringslichaam, dat weliswaar in de negentiende eeuw reeds veel aan betekenis had ingeboet, maar wier leden – vier Mantsjoe's en twee Chinezen – nog steeds konden worden beschouwd als de hoogsten in den lande na de Keizerlijke familie. Gedurende een kwart eeuw was Li de invloedrijkste man van China. In westerse ogen was hij de enige mandarijn met wie over internationale vraagstukken kon worden onderhandeld.⁸⁴

Tegenover China trachtte Nederland een zorgvuldige neutraliteit in acht te nemen door een onthoudingspolitiek te voeren. De Nederlandse belangen in China waren klein, de zake-lijke mogelijkheden die China bood kwamen pas laat in de belangstelling. Op handelsgebied en op diplomatiek terrein was de periode tot 1895 van weinig betekenis. Uitzondering hierop was de koeliewerving in Zuid-China. Hiervoor werd een bezoldigd consulaat, aanvankelijk te Amoy en later te Hongkong, gevestigd. Op diplomatiek terrein hing in de negentiende eeuw de koeliewerving nauw samen met het vraagstuk van de consulaire vertegenwoordiging in de Nederlandse koloniën.⁸⁵

83. Van Dongen 1966:53-4, 60-1.

84. Van Dongen 1966:64-6.

85. Van Dongen 1966:68, 78.

3.2.4 *Ferguson in China*

Bij zijn aankomst in China in 1873 werd de nieuwbenoemde consul-generaal en zaakgelastigde der Nederlanden, J.H. Ferguson, niet alleen geconfronteerd met verzoeken om steun bij de rechtstreekse koeliewerving voor West-Indië, maar ook met soortgelijke verzoeken van de Deli Maatschappij. Voor West-Indië kreeg hij, na overlegging van de in de West geldende bepaling ter bescherming van buitenlandse arbeiders, van China al spoedig toestemming voor werving onder contract. Dergelijke waarborgen voor een goede behandeling van de koelies bestonden echter niet in Nederlands-Indië. Eenzelfde verzoek ten behoeve van Sumatra (Deli en Atjeh), zo vreesde Ferguson, zou wel eens de emigratie naar Suriname kunnen schaden. Zijn bezorgdheid werd gedeeld door de toenmalige minister van Koloniën, I.D. Fransen van de Putte, die aannam dat de Deli planters alleen geïnteresseerd waren in emigratie onder een contract dat hun de zekerheid zou geven dat de aangeworven koelies geruime tijd in hun dienst zouden blijven. Hij vond, in tegenstelling tot de in de voorgaande jaren gevolgde politiek, geen aanleiding om door actieve regeringsbemoeiing bij de werving van koelies voor Deli die voor Suriname wellicht in gevaar te brengen 'omdat het niet op de weg der regeering ligt de aanschaffing van koelies voor de Delische ondernemingen te bevorderen'. De overheid kon hoogstens belemmeringen helpen wegnemen. Met het 'wegnemen van belemmeringen' doelde Fransen van de Putte in de eerste plaats op het ontzenuwen van 'onware berichten over de arbeidstoestanden in Deli'. Sumatra stond, zoals eerder gezegd, in China in een kwade reuk. Kwade geruchten over Deli zouden in China door lieden die er belang bij hadden zijn aangewakkerd om te voorkomen dat Nederland ten behoeve van Sumatra in China rechtstreeks koelies zou gaan werven. Volgens Van Dongen werden de toestanden in Deli dikwijls veel zwarter geschilderd dan door de feiten werd gerechtvaardigd.⁸⁶ Breman daarentegen meende dat ook in Deli sprake was van misstanden en uitwassen. Koelies stonden daar ook bloot aan een wrede behandeling. Het onderzoek van de Chinese regeringscommissarissen in 1886-1887 nam niets weg van het ongunstige beeld dat men in China had van de behandeling van de Chinezen in Nederlands-Indië.⁸⁷

Toen, twee jaar later, in 1876, de Indische regering Ferguson verzocht om de ongunstige mening die in China over Deli heerste weg te nemen, meende Ferguson dat hij op dit verzoek niet kon ingaan zonder instructie van zijn minister. Kort tevoren was zijn verzoek om koelies voor Deli te werven in de provincies Kwantung en Kwangsi direct afgewezen door de onderkoning van Canton. Ferguson was bereid om de koeliewerving bij de regering te Peking voor te brengen wanneer hij gemachtigd was om te onderhandelen over de al of niet toelating van een commissie van onderzoek of van Chinese consuls, indien de Tsungli Yamên dat zou voorstellen. De politiek van China op dat ogenblik was om alle emigratiekwesties op dezelfde wijze te behandelen, zoals China dat deed met Cuba en Peru, hetgeen neerkwam op het zenden van een commissie om ter plaatse onderzoek te doen naar de toestand der Chinese emigranten. In het kader van deze nieuwe politiek van China op het stuk van diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging moest met de mogelijkheid rekening worden gehouden dat bij het aanklaarten van de koeliewerving, de toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië ter sprake zou komen. Ferguson achtte het geraten eerst een

86. Van Dongen 1966:99-100.

87. Van Dongens en mogelijk de ook door velen gedeelde mening over de 'toestanden in Deli', zijn door Breman (1992:7-10, 79-80) weersproken.

besluit te nemen omtrent de te volgen gedragslijn ten aanzien van het al dan niet toelaten van Chinese consulaten of commissies van onderzoek in de Nederlandse koloniën, alvorens de koeliewerving ter sprake werd gebracht.⁸⁸

De toenmalige minister van Koloniën mr. W. baron van Goltstein, wees het idee van toelating van Chinese consuls of enquêtecommissies vierkant af. De Nederlandse regering vond zodanige tussenkomst van de Chinese autoriteiten ontoelaatbaar 'om de eenvoudige reden dat zij de in haar bezittingen gevestigde Chinezen niet wil beschouwd hebben als een vreemd element, maar integendeel verlangt dat de geïmmigreerde er zich volkomen inheems gevoelen'. Bovendien, schreef hij, zouden de Chinese autoriteiten van de Chinezen die, 'sinds mensenheugenis' naar de Indische archipel emigreerden en na in Indië tot welvaart te zijn gekomen naar hun vaderland terugkeerden, niets dan lof vernemen aangaande hun behandeling in Indië, schreef hij. Waarom zou het op Sumatra's Oostkust anders zijn, terwijl daar het Nederlandse gezag op dezelfde wijze en naar dezelfde beginselen werd gevoerd als elders in de archipel?⁸⁹ In 1876 waren de wantoestanden in Deli of nog niet doorgedrongen tot Den Haag of Van Goltstein gaf er de voorkeur aan daarvoor de ogen te sluiten. Het categorisch ontkennen van de slechte behandeling der Chinezen was overigens de standaardhouding in die jaren. Pas in de loop van het eerste decennium van de twintigste eeuw was de regering bereid publiekelijk de ogen en oren te openen voor de klachten.⁹⁰ Bovendien, indien Van Goltstein zo overtuigd was dat er op de behandeling van Chinezen, ongeacht of zij koelies waren of niet, niets was aan te merken, dan was er geen reden om een zo direct afwijzende houding aan te nemen. Al leek uit zijn woorden zelfverzekerdheid en een schoon geweten te spreken, de vrees was impliciet aanwezig dat China niet alleen misstanden aan de kaak zou stellen, maar zich met zijn onderzoek niet zou beperken tot de Chinese koelies in Deli.⁹¹

Volgens Van Dongen kon de zeer voorzichtige houding van Ferguson toegeschreven worden aan de veronderstelling dat hij reeds in 1876 onder de indruk was gekomen van de gruwelen die de enquête op Cuba aan het licht had gebracht. Hij zou in belangrijke mate zijn gedreven door humanitaire overwegingen die hem sympathiek deden staan tegenover het Chinese streven, om door uitzending van commissies en de benoeming van consuls een einde te maken aan de slechte behandeling van Chinese arbeiders in sommige Europese koloniën. Ferguson leek echter overtuigd dat de slechte naam van Deli onterecht was en dat een Chinese regeringscommissie of Chinese consuls in Sumatra 'niets verontrustends' zou waarnemen. Niettemin wilde hij toch eerst instructies, omdat het een kwestie betrof die de 'maatschappelijke toestand der Chinezen in Indië', dus ook die van Chinezen die geen koelies waren zou raken.⁹²

88. Van Dongen 1966:100-1; Ferguson-GG 13.01.1876-La.E 54 en Ferguson-MBZ 22.02.1876-151 in V.01.07.1876-3/inv.2897.

89. MvK-MBZ en MvK-GG 01.07.1876-3/1345 in V.01.07.1876-3/inv.2897.

90. De aanklacht van J. van den Brand, 'De millioenen uit Deli' (1902), was de aanleiding voor het instellen van een ambtelijk onderzoek naar de misstanden, waarover reeds vele malen in de koloniale pers werd bericht; Breman 1992:6.

91. MvK-MBZ 01.07.1876-3/1345 in V.01.07.1876-3/inv.2897.

92. Van Dongen 1966:100-2.

3.2.5 *Het beleid van 'afblijven, afhouden en afwachten'*

Het Chinees-Spaanse verdrag van november 1877, waarbij China, in ruil voor de toestemming tot vrije emigratie van zijn onderdanen naar Cuba, de vestiging van Chinese consuls op het eiland Cuba bedong, was anderhalf jaar later voor Ferguson aanleiding om in een brief aan de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Heeckeren van Kell, de consulkwestie opnieuw ter sprake te brengen. De Chinese politiek was, schreef hij, meer dan tevoren, erop gericht, de toelating van consuls te bewerkstelligen in de landen waarheen zich de emigratiestroom bewoog. Permanente diplomatieke missies waren reeds ingesteld in Engeland, Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten en Spanje, consuls waren benoemd in Japan, Californië, Peru en Cuba, terwijl consuls in de Engelse koloniën spoedig te verwachten waren. Het stond voor Ferguson vast dat voor China elke emigratie- of koeliekwestie in het vervolg aan dergelijke voorwaarden zou zijn gebonden. Op de lange termijn was een verzoek om ook op Sumatra consuls toe te laten, niet tegen te houden. Het zou, schreef hij, helemaal in het straatje van het Chinese protectoraatssysteem⁹³ passen, indien haar consuls ter plaatse een aaneengesloten Chinese bevolking zouden aantreffen. In Indië hield de koloniale politiek immers vast aan Chinese wijken, een Chinees bestuur met Chinese majoors, kapiteins en luitenants en het voorschrift om Chinese kleding te dragen, terwijl Chinese wetten en gebruiken werden geëerbiedigd. Hiermee werd een afgescheiden Chinese samenleving in stand gehouden. Rekening houdende met deze buitenlandse politiek van China, zou handhaving van de oude koloniale politiek de Nederlandse regering in een lastige positie kunnen brengen. Ferguson achtte het noodzakelijk deze politiek ten aanzien van Vreemde Oosterlingen naar de eisen van de tijd te wijzigen. Het was hoog tijd, schreef hij, om vóór de komst van de consuls – hetgeen onvermijdelijk en slechts een kwestie van tijd zou zijn – met het oude stelsel te breken en 'alle de sporen van een exceptieve maatschappelijke toestand, die aan exterritoriale rechten voor de Chinezen op Nederlands grondgebied kan doen denken te doen ophouden'. De nieuwe koloniale politiek zou gericht moeten zijn op 'het amalgameren der rassen', waardoor het vormen van Chinese koloniën in Nederlandse bezittingen, ('een staat in de staat' schreef Ferguson), met alle daarvan te verwachten bedenkelijke gevolgen, zou worden verhinderd. Hij waarschuwde dat Nederland niet alleen stond tegenover China, en de toelating van consuls niet alleen kon laten afhangen van de tijd die Nederland geschikt voorkwam. Zodra Engeland en andere koloniale mogendheden Chinese consuls hadden toegelaten, zou Nederland daar waarschijnlijk niet meer aan kunnen ontkomen.⁹⁴

Met zijn visie gaf Ferguson blijk van een vooruitziende blik. Deze werd overigens niet gedeeld door de minister van Koloniën, mr. P.P. van Bosse. De laatste hield vast aan de zienswijze van zijn ambtsvoorganger over niet-toelating van Chinese consuls en verdediging van het koloniale beleid ten aanzien van Vreemde Oosterlingen.⁹⁵ Van Bosse voegde er aan toe dat hij wat West-Indië betrof geen bezwaar zou hebben tegen toelating van consuls aldaar, maar wel bezwaren had tegen toelating van consuls in Oost-Indië. Het zou echter

93. Het systeem waarbij de Chinese samenleving in Indië (de zwakkere) zich in een toestand van afhankelijkheid ten opzichte van China (de sterkere) bevindt.

94. Ferguson-MBZ 18.12.1877 La.A 52 in V.23.02.1878-45/inv.3073.

95. Zie de eerder genoemde brieven van de toenmalige MvK van Goltstein-MBZ en MvK-GG van 01.07.1876-3/1345 in V.01.07.1876-3/inv.2897.

niet wenselijk zijn tegenover China onderscheid te maken tussen beide koloniën. Het denkbeeld van toelating van consuls mocht derhalve op geen enkele manier ondersteund worden. Hij kon het zich niet voorstellen dat de Chinese regering de kwestie van oprichting van consulaten in de Nederlandse koloniën uit zichzelf ter sprake zou brengen. De consulkwestie zou alleen ter tafel komen wanneer daar aanleiding toe werd gegeven door verzoeken om de emigratie van Chinezen naar de koloniën op bijzondere wijze te bevorderen of aan te moedigen. Het was dus zaak zich daarvan zoveel mogelijk te onthouden. Er was, meende hij, ook geen aanleiding om ter bevordering van de Chinese emigratie naar de Nederlandse koloniën bijzondere maatregelen te nemen.⁹⁶ De regering wilde op veilige afstand blijven van de consulkwestie. Zij liet de koeliewerving hiermee geheel voor rekening van de ondernemers te Deli.⁹⁷

Deze gedragslijn – afblijven, afhouden en afwachten – die in 1877-1878 tot stand kwam, was het resultaat van de briefwisseling tussen China, Den Haag en Batavia, overigens zonder dat China uit zichzelf de consulkwestie had aangeroerd. Het zou het beleid tot 1907 kenmerken. ‘Afblijven’ hield in de koeliewerving en daarmee de samenhangende consulkwestie niet aanroeren om tegenwerking van de koelie-emigratie naar Indië te voorkomen. Met het beleid van ‘afhouden’ werden stelselmatig de verzoeken van China voor de benoeming van consuls in Indië op de lange baan geschoven. Het standaardantwoord luidde ‘eerst overleg nodig met Koloniën’, waarmee tijd kon worden gewonnen. Het ‘afwachten’ bestond hierin dat met antwoorden op zo een netelige kwestie gewacht werd totdat de Chinese regering uit zichzelf daarop terug zou komen. Men vreesde dat met de aanstelling van consuls in Indië deze zich niet alleen zouden bemoeien met de behandeling van de koelies op Sumatra, maar dat deze consuls hun bemoeienissen, onder het mom van behartiging van de handelsbelangen van de Chinese bevolking, ook zouden uitstrekken tot de overige Chinezen in Nederlands-Indië. Ongetwijfeld zouden de consuls hun aanspraken op bemoeiing gronden op het onderdaanschap van China. ‘Eens Chinees, altijd Chinees’, luidde immers het gezegde, waarmee afstammelingen van Chinezen, waar ook geboren, Chinezen bleven.

3.2.6 *De grenzen van de consulaire bescherming in China*

In 1881 kwam het onderdaanschap der Chinezen ter sprake, echter niet in verband met de koeliewerving of de consulkwestie. In dat jaar werd voor het eerst in China de vraag gesteld of onder de termen ‘Nederlanders’ en ‘Nederlandse onderdanen’ in het traktaat met China (Ned.St. 1865 no. 119) ook de ingezetenen van Nederlands-Indië van Chinese oorsprong begrepen waren.

96. MvK-MBZ 23.02.1878-45/448 in V.23.02.1878-45/inv.3073.

97. Omdat de Nederlandse regering weigerde om met China op regeringsniveau te onderhandelen over de emigratie naar Nederlands-Indië, besloten de planters van Deli, verenigd in het Planterscomité, de zaak in 1887 zelf ter hand te nemen. Zij schakelden de hulp in van dr. J.J.M. de Groot, tolk voor de Chinese taal, die sinds 1886 in China verbleef om daar in opdracht van de Nederlandse regering etnografische studies te maken. Na overleg met het gouvernement probeerde hij toestemming te verkrijgen voor geregelde rechtstreekse emigratie van Chinese arbeiders naar Deli. Door contacten met de centrale Chinese overheid te vermijden en zich te richten tot provinciale en lokale autoriteiten wist De Groot zijn opdracht met succes te bekronen; P. de Beukelaer, *De toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië*, 1979:22.

Aanleiding was het verzoek van de Nederlandse consul te Amoy C.J. Pasedag⁹⁸ aan de Taotai⁹⁹ ter plaatse om diens zegel te plaatsen op het door de consul uit te reiken paspoort aan de Nederlandse onderdaan Ma-Ch'ien. De laatste wilde het binnenland van China¹⁰⁰ bereizen. In de opengestelde havens van China genoten krachtens het traktaat 'alle onderdanen van Nederland en Nederlandsch-Indië', na registratie bij de Nederlandse consul ter plaatse, diens bescherming. De ervaring echter leerde dat het reizen in het binnenland van China moeilijkheden opleverde bij de Chinese autoriteiten.¹⁰¹

Art. 3 traktaat tussen Nederland en China (Ned.St. 1865 no. 119) bepaalde:

'Nederlanders kunnen, hetzij voor hun genoegen, hetzij om handel te drijven, in het binnenland van China reizen. Reizen zij voor hun genoegen, dan zullen zij zich van een paspoort voorzien, uitgevaardigd door den Nederlandschen consul der haven waar de reis aanvangt, en gezegeld door de plaatselijke overheid aldaar, welk stuk aan de Chinesche overheden der plaatsen, door welke de reis voert, moet worden vertoond. De reizigers [...] etc.'

In zijn paspoort werd Ma-Ch'ien aangeduid als Nederlander, terwijl de begeleidende brief hem betitelde als Nederlands-Indisch onderdaan. De Taotai vroeg of Ma-Ch'ien inderdaad in de kolonie geboren was en zo nee, of hij dan niet Chinees onderdaan was. In het laatste geval wilde hij weten uit welk district hij afkomstig was, wanneer hij Nederlands onderdaan was geworden en of hij zijn klederdracht had veranderd. Ma-Ch'ien was op Java geboren en onderdaan van Nederlands-Indië, antwoordde de consul, maar hij had de Chinese klederdracht behouden. Het laatste was in Indië een vereiste krachtens Art. 2 sub 6 van het Algemeen Politiereglement voor Inlanders (St. 1872 no. 111).¹⁰² De consul beriep zich erop dat het hem niet bekend was dat het aan Nederlands-Indische onderdanen niet geoorloofd was in China de Chinese klederdracht te dragen. Dit argument legde voor de Taotai geen gewicht in de schaal. Ma-Ch'ien, ofschoon in Indië geboren, was van Chinese afkomst, verklaarde de Taotai. Hij mocht dan in naam Nederlands-Indisch onderdaan zijn, in werkelijkheid was hij een Chinees, die bij zijn terugkeer in China zijn klederdracht niet had gewijzigd. Het verstrekken van een paspoort aan een persoon die geheel als Chinees gekleed ging en voor al het overige gelijk een Chinees was, om als vreemdeling in het binnenland te reizen,

98. In China waren niet voldoende Nederlanders van enig aanzien die als consuls konden worden aangesteld. Daardoor was Ferguson genoodzaakt buitenlanders, eerst Engelsen, later vooral Duitsers zoals Pasedag, voor benoeming tot honorair consul voor te dragen; Van Dongen 1966:63, 116.

99. Een Taotai was een mandarijn die een groep van prefecturen onder zijn toezicht had, hij kwam in rang na de gouverneur van een provincie; Van Dongen 1966:38 noot 2.

100. Met het 'binnenland van China' werd bedoeld 'alle plaatsen in China buiten de voor den internationalen handel opengestelde tractaat-havens, om het even of de plaats in werkelijkheid in het 'binnenland' of aan de rivieren of de zee kust gelegen is'. Voor die reizen moesten Chinezen uit Indië zich voorzien van een paspoort, afgegeven door de Nederlandse consul der haven waar de reis aanving en gezegeld door de plaatselijke overheid aldaar, welk stuk vervolgens aan de Chinese overheden der plaatsen, door welke de reis voerde, moest worden getoond; J.W.H. Ferguson, *De rechtspositie van Nederlanders in China*, 1925:35-6 en Art. 3 Traktaat (Ned.St. 1865 no. 119).

101. Ferguson-MBZ 19.07.1881-A.30 in V.08.10.1881-17/inv.3451.

102. Art. 2 sub 6 Algemeen Politie Strafreglement voor Inlanders (welke ook van toepassing was op de met deze gelijkgestelden): 'Met geldboete van zestien tot vijftientwintig gulden worden gestraft: Die zich in het openbaar vertoont vermomd in andere kleederdracht, dan in die van den landaard of de kunne, waartoe hij of zij behoort, met uitzondering van gemaskerde of gekostumeerde optochten'. Aan dit vereiste werd in Indië streng de hand gehouden.

schreef hij, zou tegen de bepalingen zijn. Bovendien zouden de lokale autoriteiten niet in staat zijn hem van de andere Chinezen te onderscheiden. Het zou hen derhalve onmogelijk zijn Ma-Ch'ien bescherming te verlenen. Het was reden voor de Taotai om zijn zegel op het paspoort van Ma-Ch'ien als Nederlands onderdaan te weigeren.¹⁰³

In zijn brief aan de minister van Buitenlandse Zaken bevestigde Ferguson het gebeurde. Het was in feite aan Chinezen uit Indië niet verboden om zonder consulaire paspoort in het binnenland van China te reizen. De moeilijkheden kwamen pas, wanneer zij zich wilden voorzien van een consulaire paspoort om in het binnenland van China onder Nederlandse bescherming te reizen en erop rekenden door de Chinese lokale overheden als Nederlandse onderdanen te worden behandeld. Dan vorderde de Chinese overheid dat zij hun Chinese klederdracht aflegden. Voor de plaatselijke autoriteiten in het binnenland van China, die op het stuk van exterritorialiteit zeer gevoelig en uiterst wantrouwend waren, was het moeilijk aan Chinezen uit Indië die in alle opzichten de klederdracht, gewoonten, godsdienst en gebruiken van hun land van oorsprong waren blijven volgen en hetzelfde uiterlijk voorkomen hadden als de Chinezen in China, speciale bescherming te verlenen. Voor de Chinezen uit Indië was het ook lastig om zich aan de bepalingen in China te houden. Als voorbeeld noemde Ferguson het met strenge lijfstraffen bedreigde verbod om als uiterlijke tekenen van rouw voor een keizer of keizerin zich het hoofd gedurende 100 dagen te laten scheren. Ferguson had inmiddels de gouverneur-generaal voorgesteld om aan alle Nederlands-Indische onderdanen van Chinese oorsprong bekend te maken, dat om deze redenen aan hen door Nederlandse consuls in Chinese havens geen passen tot het reizen in het binnenland van China onder Nederlandse bescherming zouden worden afgegeven, tenzij zij hun Chinese kleder- en haardracht (de Chinese vlecht werd als een teken van onderwerping aan de regerende Manchu dynastie beschouwd) hadden verwisseld voor Europese kleding en haardracht. Alleen dan konden zij zeker zijn van de bescherming van de lokale Chinese autoriteiten in het binnenland van China op de voet van Nederlands onderdaan. Met een dergelijke bekendmaking kon ook worden voorkomen dat de zaak Ma-Ch'ien teveel aandacht zou krijgen van de Chinese regering en aanleiding zou zijn om de kwestie van Chinese consuls op Java weer naar voren te brengen.¹⁰⁴

Vervolgens ontstond het probleem hoe de woorden 'Nederlanders' en 'Nederlandse onderdanen' in de Nederlandse tekst van het traktaat tussen Nederland en China (Ned.St. 1865 no. 119) moesten worden uitgelegd. Voor de minister van Koloniën, mr. W. baron van Goltstein,¹⁰⁵ stond het niet vast dat onder die uitdrukkingen ook de ingezetenen van Nederlands-Indië van Chinese oorsprong begrepen waren. Die interpretatie ging hem voorlopig te ver. Pas als zou zijn vastgesteld dat onder 'Nederlanders' in Art. 3 traktaat ook de Nederlands-Indische onderdanen van Chinees ras begrepen waren, zou men met de door Ferguson voorgestelde maatregel kunnen komen, een maatregel die hem overigens ook niet zonder bedenkking leek.¹⁰⁶ Hij ging uiteindelijk akkoord met zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken die meende uit de destijds gevoerde traktaatsonderhandelingen af te mogen leiden dat het in de

103. Briefwisseling tussen de consul der Nederlanden te Amoy en de Taotai aldaar in mei 1881 in V. 08.10.1881-17/inv.3451.

104. Ferguson-MBZ 19.07.1881 La.A.30 en 22.07.1881 La.A.31 in V.08.10.1881-17/inv.3451. In hoeverre de Chinese autoriteiten bezwaar hadden gemaakt tegen de Chinese haardracht werd niet duidelijk uit Ferguson's brief.

105. Dit was zijn tweede ambtsperiode als minister van Koloniën 20.08.1879-01.09.1882.

106. MvK-MBZ 08.10.1881-17 in V.08.10.1881-17/inv.3451.

bedoeling had gelegen ‘aan de uitdrukkingen “Nederlanders” en “Nederlandse onderdanen” een zo algemene betekenis toe te kennen, dat daaronder ook de Nederlands-Indische onderdanen zijn te verstaan’.¹⁰⁷ Beide bewindslieden oriënteerden zich ook hier, evenals bij Siam, voor het begrip onderdaan op het traktaat tussen Nederland en China (het volkenrechtelijk standpunt), en niet op de Wet op het Nederlandschap van 1850 (het staatsrechtelijk standpunt).

Wat de door Ferguson voorgestelde wisseling van klederdracht betrof, daarvan betwijfelde de minister van Koloniën of een dergelijke maatregel de moeilijkheden in China afdoende zou kunnen oplossen. De Chinese autoriteiten hadden geen recht om een dergelijke kledingwisseling te vorderen; een dergelijke eis was derhalve onredelijk. Bovendien zou het bij de Chinezen uit Indië zelf op bezwaren kunnen stuiten kleding te moeten dragen waar zij niet aan gewend waren en waarvan het hen in Indië ook verboden was deze te dragen. Het was hem bekend dat ook Britse onderdanen van Chinese afkomst die in China reisden, hun klederdracht moesten afleggen. Er werd echter niet van hen geëist dat zij zich in Europese kleding zouden steken. Slechts dat zij hun kleding zouden verwisselen voor ‘some other dress whereby they may readily be distinguished from the native population’. Een dergelijke beslissing, vond de minister van Koloniën, behoorde overigens tot de bevoegdheid van de Indische regering.¹⁰⁸

De landvoogd, F. ’s Jacob, zag ook geen reden om mee te gaan met het voorstel van Ferguson betreffende verandering van kleding voor reizen in het binnenland van China. Het was helemaal niet zeker dat daarmee alle moeilijkheden met de Taotai van Amoy uit de weg zouden worden geruimd, schreef hij. De Chinezen uit Indië waren en bleven, vanuit een wettelijk standpunt beschouwd, Chinezen. Zij waren noch gelijkgesteld met, noch genaturaliseerd tot Nederlanders. ‘In hun land teruggekeerd mogen zij volgens de Chinese wetten het binnenland bezoeken. Onze bescherming of paspoorten hebben zij daartoe mitsdien niet nodig.’ Het standpunt van de landvoogd (vanuit een wettelijk standpunt gezien zijn en blijven Chinezen uit Indië Chinezen) week dus af van dat van de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken (krachtens het traktaat, dat wil zeggen uit een volkenrechtelijk standpunt, werden onder ‘Nederlanders’ en ‘Nederlandse onderdanen’ ook de Nederlands-Indische onderdanen in casu de Chinezen in Nederlands-Indië, begrepen).

De landvoogd had ook bezwaar om de Chinezen uit Indië bij algemene bekendmaking aan te raden zich in China als Europeanen te kleden. In Indië was dat niet geoorloofd en kort tevoren was dit nogmaals bij circulaire bevestigd. Bij die circulaire werd aan de hoofden van gewestelijk bestuur in Nederlands-Indië opgedragen streng de hand te houden aan het uitdrukkelijk verbod voor ingezetenen van Nederlands-Indië om zich in het openbaar te vertonen, vermomd of verkleed in een andere klederdracht dan in die van de landaard waartoe men behoorde. Zelfs verandering van godsdienst kon geen verandering van klederdracht

107. MBZ-MvK 25.10.1881-8307 in V.31.10.1881-47/inv.3457.

108. MBZ-MvK 25.10.1881-8307, MvK-MBZ en MvK-GG 31.10.1881-47/2067 in V.31.10.1881-47/inv.3457. Voor de kledingvoorschriften voor Britse onderdanen van Chinese afkomst werd verwezen naar de ‘Costume regulation’ in connection with the protection of British subjects of Chinese descent in China, van 1868 en de appendix bij het ‘Report of the royal commissioners for inquiring into the laws of naturalization and allegiance’, Londen 1869:64. Weliswaar werd in 1878 intrekking overwogen toen enkele Anglo-Chinese onderdanen bezwaar maakten, doch hij bleef zonder gevolg. De Britse kledingvoorschriften waren in 1881 nog van kracht, zie brief MBZ-MvK 22.11.1881-9413 met afschrift van brief Foreign Office van 16.11.1881 in V.29.11.1881-4/inv.3466.

wettigen.¹⁰⁹ Vanuit een Chinees standpunt gezien zou het dragen van Europese kleding ook beschouwd kunnen worden als een ontduiking van de Chinese wetten. Het zou derhalve ongeraden zijn, Chinezen die zich uit eigen beweging als Europeanen kleeadden, bescherming te verlenen. Hij wees er vervolgens op dat een dergelijke maatregel ook zou kunnen leiden tot eisen van reciprociteit. Openstelling van de binnenlanden der koloniën voor Chinezen in Europese klederdracht onder bescherming van Chinese diplomaten en consuls zou leiden tot een onmogelijk situatie, aldus de landvoogd.¹¹⁰

De minister van Buitenlandse Zaken, die langzamerhand leek te beseffen hoeveel belang men in Indië hechte aan het dragen van de kleding van de landaard waartoe men behoorde, wilde voorlopig in de zienswijze van de landvoogd berusten. Als regel werd vastgesteld dat wanneer Nederlandse onderdanen van Chinese oorsprong 'naar hun land teruggekeerd zijnde' het binnenland van China wilden bereizen, geen Nederlandse bescherming nodig hadden en dus ook niet van paspoorten hoefden te worden voorzien.¹¹¹

De paspoortkwestie werd aldus omzeild. Consulaire bescherming werd beperkt tot de door China bij traktaat opengestelde havens. In die plaatsen konden Chinezen uit Indië als Nederlandse onderdanen aanspraak maken op consulaire bescherming. Daarbuiten hield die bescherming op en werden zij beschouwd als Chinezen die naar hun vaderland waren teruggekeerd. Het Nederlands of het Nederlands-Indisch onderdaanschap van uit Indië afkomstige Chinezen, waarop consulaire bescherming was gegrond, reikte in China dus niet verder dan de bij traktaat vastgestelde jurisdictie van de consuls. Ook werd het criterium van onderdaanschap voor China, dat niet noodzakelijk hetzelfde hoefde te zijn als dat voor Siam, niet nader geformuleerd, zoals dat wel was gebeurd voor Siam.

3.2.7 *1886: bemoeienis van Chinese regeringscommissarissen in Indië*

Enige jaren later, in 1886, kwam het Nederlands onderdaanschap opnieuw ter sprake, toen de Chinese gezant te Parijs Shü King-Chen¹¹² de minister van Buitenlandse Zaken in kennis stelde van een voorgenomen bezoek van twee Chinese regeringscommissarissen naar Indië. Het doel van het bezoek zou zijn een onderzoek in te stellen naar de handelsaangelegenheden van Chinese onderdanen die gevestigd waren in de Europese bezittingen in Azië en Oceanië. Voor de vervulling van die opdracht verzocht de Chinese regering om bijstand van de Indische regering.¹¹³ Voor de toenmalige minister van Koloniën, mr. J.P. Sprenger van

109. Circulaire 7369 van 01.09.1881 van DJ-HGB in NI in V.24.04.1882-11/inv.3511.

110. GG-Ferguson 29.10.1881-4 in V.24.04.1882-11/inv.3511. Dit standpunt werd door de MvK ter kennis gebracht ad MBZ bij brief van 04.01.1882-9 in V.04.01.1882-9/inv.3477.

111. gouvernementsbesluit van 29.10.1881-4, MBZ-MvK 18.04.1882-3294, MvK-MBZ 24.04.1882-11 alle in V.24.04.1882-11/inv.3511.

112. De Chinese gezant Shü King-Chen (Hsü Ching-Ch'èng) was een ambtenaar met de hoogste literaire graad. Hij was tussen 1884 en 1888 gelijktijdig gezant in zes hoofdsteden, Parijs, Berlijn, St. Petersburg, Den Haag, Wenen en Brussel. Zijn grote ambtsgebied en de omstandigheid dat hij geen andere taal sprak dan het Chinees waren hindernissen voor vruchtbaar diplomatiek contact. Van 1891-1898 keerde Shü als gezant naar Europa terug, waar hij een wat minder groot ambtsgebied kreeg. In 1900 werd hij gedurende de bokser-troebelen op last van de conservatieve regering als voorstander van een pro-Westerse koers onthoofd; Van Dongen 1966:67-68, 68 noot 4.

113. Chinese gezant te Parijs Shü-MBZ 03.05.1886 in V.26.05.1886-19/inv.3958. Volgens de Nederlandse gezant te Peking ging het om het inwinnen van statistische informatie betreffende de Chinese buitenlandse handel en emigratie; zie Ferguson-MBZ 14.09.1886 in V.09.11.1886-21/inv.4005.

Eyk, kon er geen sprake zijn van inwilliging van een dergelijk verzoek. Hij zag het als ontoelaatbare bemoeiingen van een vreemde mogendheid met de aangelegenheden van Nederlands-Indische onderdanen van Chinese afkomst, en verwees naar het in 1876 ingenomen en in 1878 herhaald standpunt (geen toelating van consuls of enquêtemissies).¹¹⁴ De in Indië gevestigde Chinezen – merendeels geboren uit Inlandse moeders of uit hun afstammelingen – konden niet als Chinese onderdanen worden beschouwd, antwoordde hij aan zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken. Zij waren Nederlands-Indische onderdanen die leefden onder het Nederlandse gezag en onder instellingen die in het leven waren geroepen speciaal met het oog op de behoeften van hun landaard.¹¹⁵

Tegen dit Nederlandse standpunt over het onderdaanschap kwam de Chinese regering op. Zij beriep zich, onder verwijzing naar een overeenkomst tussen China en de Verenigde Staten, op de wetgeving van de meeste landen, waarin de gehuwde vrouw de nationaliteit aannam van haar man, en de uit dat huwelijk geboren kinderen de nationaliteit aannamen van hun vader.¹¹⁶ Het woord ‘nationaliteit’ en daarmee de staatsrechtelijke toestand der Chinezen in Nederlands-Indië deed hiermee zijn intrede in de discussie. Opgemerkt dient te worden dat de Chinese regering voor haar standpunt niet het alom bekende argument van afstamming van een Chinese vader gebruikte tegenover het door Nederland gebruikte argument van afstamming van een Inlandse moeder, maar verwees naar de ‘wetgeving in de meeste landen’.

Op het departement van Koloniën meende men het over een andere boeg te moeten gooien. Er moest niet worden gesproken in termen van nationaliteit van de in Indië gevestigde Chinezen, maar over onderdaanschap, in de zin van onderworpenheid aan de wetten van het land. De in Nederlands-Indië gevestigde Chinezen waren Nederlands-Indische onderdanen omdat zij uitsluitend onder het gezag en de bescherming van de Nederlandse wetten en van het Nederlands en Nederlands-Indisch bestuur stonden.¹¹⁷ Aan de Chinese regering werd geantwoord dat het aan Nederlandse zijde niet ging om nationaliteit, noch om naturalisatie in de betekenis die gewoonlijk aan die uitdrukking werd verleend. Nederland had slechts tot uitdrukking willen brengen dat de in de Oost-Indische bezittingen gevestigde Chinezen, zolang zij daar woonden, beschouwd werden als Nederlands-Indische onderdanen ‘sujets Indo-Néerlandais’, daarmee bedoelende onderworpen aan de Nederlandse wetten en aan het Nederlandse gezag en als gevolg daarvan aan de bescherming die die wetten en dat gezag hen verzekerden. De Nederlandse regering, aldus haar antwoord, kon niet afwijken van deze regel waarop het gehele bestuurssysteem van haar Oost-Indische koloniën berustte en welke niets onrechtvaardigs bevatte.¹¹⁸ Het was een uitleg van onderdaanschap die ook door de Indische regering werd gebruikt. In 1873 werd volgens Breman, door het gouvernement de van elders afkomstige bevolking van Deli, waarmee de Chinese koelies werden bedoeld, expliciet als ‘haar onderdanen’ gedefinieerd.¹¹⁹

114. Zie MvK-MBZ 01.07.1887-3 in V.01.07.1876-03/inv.2897 en MvK-MBZ 23.02.1878-45, in V.23.02.1878-45/inv.3073.

115. MvK-GG 26.05.1886-19 in V.26.05.1886-19/inv.3958.

116. Chinese gezant te Berlijn Shü-MBZ 25.08.1886 in V.09.11.1886-21/inv.4005.

117. Nota A.1 bij brief MBZ van 11.09.1886-7575 en MvK-MBZ van 09.11.1886-21 in V.09.11.1886-21/inv.4005.

118. Nota's A.1 en A.3 van 14.09.1886 en MvK-MBZ 09.11.1886-21 in V.09.11.1886-21/inv.4005; MBZ-Chinese gezant te Berlijn 29.11.1886-9471 in V.13.12.1886-22/inv.4013.

119. Breman 1992:54.

Hierop antwoordde de Chinese regering dat zij er van uitging dat, naar het geldende volkenrecht, alle vreemdelingen zich moesten onderwerpen aan de wetten en het gezag van het land waar zij gevestigd waren, zonder dat zij hun nationaliteit verloren. Uit de door de Nederlandse regering gemaakte opmerkingen volgde, schreef zij, dat onze nationalen ('nos nationaux'), ook al waren zij onderworpen aan de wetten en het gezag van de Nederlandse koloniën waar zij gevestigd waren, niettemin onderdanen van China bleven. De Chinese regering zou geen bezwaar hebben om zulks te verklaren zodra haar in Nederlands-Indië gevestigde nationalen beschouwd en behandeld werden op dezelfde voet als andere vreemdelingen.¹²⁰ Hiermee gaf de Chinese regering impliciet te kennen dat zij op de hoogte was van de ongelijke behandeling van de Chinezen in Nederlands-Indië, tegelijkertijd drong zij aan op een gelijke behandeling met andere vreemdelingen. Aan Nederlandse zijde leek het daarop verstandiger het onderwerp te laten rusten en niet te antwoorden.¹²¹ De Chinese aanspraken werden niet tegengesproken. Het verzoek om bijstand werd naar tevredenheid opgelost, nadat de Chinese regering haar verzoek anders had geformuleerd. Het ging haar, schreef zij in een tweede brief, om toestemming voor haar afgevaardigden tot het bezoeken van Nederlands-Indië in de kwaliteit van reizigers, zijnde onderdanen van een land, waarmee Nederland vriendschappelijke betrekkingen onderhield. Dit was voor Nederland acceptabel.¹²²

3.2.8 *1886-1887: Rapport van de Chinese commissie*

Ondanks de neutrale bewoordingen waaronder de Chinese regeringscommissarissen Indië bezochten, bleek achteraf dat hun bezoek tot doel had een algemeen onderzoek in te stellen naar de toestand waarin de Chinezen in Indië – naast de koelies ook de in Indië geboren en/of gevestigde Chinezen – verkeerden. Het rapport zelf werd niet gepubliceerd, en er leek geen kans te bestaan om daarin inzage te krijgen. Afgaande echter op hetgeen daarover in de pers verscheen, werd door de Chinese commissie niet gunstig geoordeeld over de behandeling van de Chinezen in Nederlands-Indië, zowel wat de contractkoelies in Deli betrof als de overige Chinezen. Indië kwam er evenals de Spaanse koloniën slecht af, in tegenstelling tot de Britse koloniën. In de internationale en Chinese pers werd de benoeming van Chinese consuls voor bescherming en verbetering van de levensomstandigheden van Chinezen in onder andere de Nederlandse koloniën als de beste oplossing gezien. Het werd betreurd dat terwijl vreemde mogendheden het recht hadden consuls in China aan te stellen, dat recht voor China niet wederkerig was.¹²³ De door de Chinese commissie gemelde slechte behandeling der Chinezen werd door het departement van Koloniën als 'stellig onbewezen' en

120. Chinese gezant te Parijs-MBZ 30.12.1886 in V.15.01.1887-21/inv.4021.

121. MBZ-MvK 08.01.1887-42, MvK-MBZ en MvK-GG 15.01.1887-21 in V.15.01.1887-21/inv.4021.

122. Chinese gezant te Berlijn-MBZ van 10.07.1886 in V.13.07.1886-47/inv.3971 en 25.08.1886 in V.09.11.1886-21/inv.4005; MvK-MBZ 09.11.1886-21 in V.09.11.1886-21/inv.4005.

123. Van Dongen (1966:80) schrijft dat China er tot 1910 in moest 'berusten dat zijn onderdanen in Nederlands-Indië als gekoloniseerden werden behandeld, terwijl de Nederlanders in China exterritoriale rechten genoten'.

ongegrond van de hand gewezen.¹²⁴ Van toelating van Chinese consuls bleef de landvoogd 'een onvoorwaardelijk tegenstander'.¹²⁵

3.3 1890-1892: het onderdaanschap, de rechtspositie en de consulkwestie

Vanaf 1890 zag de Nederlandse regering zich op drie fronten geplaatst voor kwesties die rechtstreeks of zijdelings verband hielden met het Nederlands onderdaanschap. De eerste, de consulkwestie, werd aan de orde gesteld toen in 1890 de Chinese regering voor het eerst een officieel verzoek indiende tot vestiging van Chinese consulaten in Indië. De tweede kwestie betrof het verzoek van China om aan een aantal Chinezen in Indië die door haar met decoraties en honoraire rangen was begiftigd, voorrechten, en daarmee een betere positie te geven. In China waren aan deze rangen voorrechten verbonden en de Chinese regering zag de door haar gedecoreerden in Indië graag in een soortgelijke situatie, een 'situation privilégiée', geplaatst. Hiermee stelde China impliciet vast dat de rechtspositie der Chinezen in Indië slechter was dan die van andere vreemdelingen. De derde kwestie was de vraag of de Chinees uit Indië Lie Sin Seng in China als een Nederlands onderdaan kon worden ingeschreven in de consulaire registers.

3.3.1 1890-1891: officiële verzoeken om toelating van Chinese consuls

De eerste officiële verzoeken van de Chinese regering voor de aanstelling van consuls vonden plaats in 1890. De aanleiding daartoe zou zijn dat Ferguson was afgeweken van zijn instructies van 1876 en 1878 om de emigratiekwestie zo min mogelijk aan te roeren. Tegen de uitdrukkelijke instructies van zijn minister van Buitenlandse Zaken Hartsen in, introduceerde hij in 1890 bij de Chinese autoriteiten de nieuwe consul-generaal voor Zuid-China P.S. Hamel als consul speciaal belast met de emigratie naar Sumatra. In Hamel's instructie van maart 1890, waarvan Ferguson op de hoogte was, stond dat hij de schijn moest vermijden 'alsof de zaak der koelie-emigratie zijne uitsluitende of voornaamste taak zou zijn'. Het was de bedoeling te voorkomen dat de Chinese regering de emigratie zou gebruiken als hefboom om de toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië te bewerkstelligen.¹²⁶ Spoedig na deze onvoorzichtig geachte stap van Ferguson volgden de eerste verzoeken om toelating van consuls van Li Hung-Chang, onderkoning van Chihli en Groot-Secretaris van China, en van de voorzitter van de Tsungli Yamên, Prins Ch'ing.¹²⁷

Terwijl men zich in Indië bezighield met een advies over de consulkwestie, had de minister van Koloniën zich hierover laten voorlichten door de tolk voor de Chinese taal, dr. J.J.M. de Groot.

124. Zie voor de krantenartikelen: *The Times* 07.05.1888 in V.08.06.1888-19/inv.4161, *Overland China Mail* 21.03.1888 in exh.09.09.1888-11/inv.4189, Ferguson-GG 24.08.1888-52 en notitie A.1 in exh.31.10.1888-44/inv.4205.

125. GG-MvK 30.07.1888-1073/1 in exh.09.09.1888-11/inv.4189.

126. Van Dongen 1966:128; De Beukelaer 1979:24.

127. Van Dongen 1966:129-30.

In zijn nota over Chinese consulaten¹²⁸ stelde De Groot dat het de Chinese regering bij de vestiging van Chinese consulaten in het buitenland niet in de eerste plaats ging om bescherming van in het buitenland gevestigde onderdanen. De benoeming van consuls als handelsagenten of tot bescherming van Chinezen in het buitenland zou, naar zijn mening, in strijd zijn met het Chinese staatsrecht en de in China heersende begrippen. Minister van Buitenlandse Zaken Hartsen vond deze opvatting van De Groot over het Chinese staatsrecht echter achterhaald en een voorbeeld van de traditionele en reeds door China verlaten politiek. Die politiek had na 1860 grote veranderingen ondergaan.

Wat het aanstellen van consuls betrof, dat was, aldus De Groot, voor de Chinese regering een middel om geldbronnen aan te boren voor de keizerlijke schatkist, onder andere voor het bouwen en uitrusten van oorlogsschepen. Bij het eerder genoemde bezoek van de Chinese regeringscommissarissen in 1886 aan de Britse, Spaanse en Nederlandse koloniën, zou het volgens De Groot ook niet zozeer zijn gegaan om het verlenen van hulp en bijstand aan haar landgenoten. Hoofdzak bij dat bezoek was het verkrijgen van 'nieuwe bronnen ter vermeerdering van China's inkomsten'.¹²⁹ Dit klonk in Nederlandse oren aanvaardbaar, omdat China meermalen de Indische regering om toestemming gevraagd zou hebben om onder de Chinezen in Indië geldinzamelingen te houden ten behoeve van de slachtoffers van overstromingsrampen.¹³⁰

De nota van De Groot bevestigde de staande opvatting van het departement van Koloniën en was aanleiding om zich opnieuw tegen toelating van consuls uit te spreken. Ferguson werd over deze afwijzing ingelicht en geïnstrueerd om, wanneer de Chinese regering de consulkwestie weer ter sprake mocht brengen 'hun de vestiging van Chineesche consulaten in onze koloniën uit het hoofd te praten en het daarheen te leiden dat zij er niet meer op terugkomen'.¹³¹

Intussen had de slechte behandeling van de Chinezen in Indië opnieuw de aandacht getrokken van de Chinese pers. In kritische artikelen daarover meende men dat alleen de bescherming door Chinese consuls daarin verbetering zou kunnen brengen. Toelating van consuls bleef voor de minister van Koloniën echter onaanvaardbaar, indien deze werd gemotiveerd als zijnde nodig in gewesten zoals Nederlands-Indië, waar Chinezen naar willekeur zouden zijn behandeld en onderdrukt. Nederland mocht het zich niet laten welgevalen te worden beschouwd als een gouvernement 'ready to strain the legislative function itself in order to prey upon a people accustomed to submit to the hand that squeezes them' en wiens ambtenaren werden voorgesteld als 'rapacious officials who without even the colour of legality fleece the Chinese flocks for their personal advantage'. De minister van Koloniën zag er het nut niet van in dat dergelijke artikelen door Ferguson ter kennis werden gebracht aan de Nederlandse regering.¹³² Met andere woorden, hij wilde niets horen of weten van

128. 24 augustus 1890: J.J.M. de Groot: Memorie over Chinese consulaten in de koloniën, Deel I: Het Chinese consulaatswezen beschouwd uit het oogpunt van het staatsrecht en de Chinese staatsinstellingen van China zelf; Deel II: Over de wezenlijke beweegredenen waarom China naar consuls verlangt in V.01.10.1890-33/inv.4411.

129. MvK-MBZ en MvK-GG 01.10.1890-33 in V.01.10.1890-33/inv.4411; De Beukelaer 1979:24-5; Van Dongen 1966:129-31.

130. Van Dongen (1966:131) hij verwijst naar een brief van Hsü Ching-ch'êng-MBZ G. van Tienhoven 10.11.1891.

131. Van Dongen 1966:132; MBZ-MvK 20.12.1890-11244 en MvK-GG 27.12.1890-60/2445 in V.27.12.1890-60/inv.4434.

132. MvK-MBZ 09.01.1891-35 in V.09.01.1891-35/inv.4438. De citaten kwamen uit 'The Chinese Times' van 05.07.1890. De *Chinese Times* werd eerst beschouwd als een orgaan van Li Hung-Changs

ongenoegen over de behandeling van de Chinezen in Indië en hield vast aan de opvatting dat daarmee niets mis was. Deze houding van ontkenning en de opvatting aan Nederlandse zijde dat het de Chinese regering alleen te doen zou zijn om de staatskas te spekken, paste volkomen in het Nederlandse koloniale denken over Chinezen in die periode. In dat denken ontleenden Chinezen hun belangrijkste en misschien ook enige betekenis voor het gouvernement ook aan hun rol bij het vullen van de Nederlandse staatskas.

3.3.2 1891: de consulkwestie in verband met decoraties en honoraire rangen

In juni 1891 diende de consulkwestie zich opnieuw aan. Uit Japan kwam bericht dat daar plannen bestonden om consuls in Indië aan te stellen. Door de Nederlandse gezant te Tokio gepeild naar een standpunt hierover, merkte de minister van Buitenlandse Zaken, Hartsen op dat, al ontbrak er een handelstraktaat met Japan, er wat hem betrof geen bezwaar hoefde te zijn tegen toelating van Japanse consuls in Indië. Minister van Koloniën, mr. E. baron Mackay, was het daar niet mee eens. Zonder de grondslag van een traktaat kon er van erkenning van een vreemde consul geen sprake zijn, meende hij. De weigering van Nederland om Chinese consuls in Indië toe te laten maakte het echter wenselijk de Japanse regering van haar voornemen af te brengen. Aan de landvoogd zou intussen diens mening worden gevraagd.¹³³

Vrijwel tegelijkertijd trachtte de Chinese regering de consulkwestie te forceren door via haar gezant de Nederlandse regering voor een fait accompli te stellen met de kennisgeving van de aanstaande benoeming van Chinese consuls in Indië en een verzoek om aan deze consuls exequatur¹³⁴ te verlenen. Hartsen weigerde echter deze kennisgeving aan te nemen. Zolang Hare Majesteit's regering de toelating van Chinese consuls niet in beginsel had toegestaan, kon er van erkenning geen sprake zijn. Zou China om toelating verzoeken dan zou deze in overweging worden genomen. Hierop volgde een verzoek van de Chinese gezant Shū King-Chen voor toelating van consuls in Nederlands-Indië. Als doel werd genoemd het uitbreiden der handelsbetrekkingen tussen China en de haar omringende landen waar een grote Chinese kolonie was gevestigd. Het gebruikelijke antwoord dat de Indische regering geraadpleegd zou worden, zorgde voorlopig voor uitstel.¹³⁵

Kort daarop, in september 1891, volgde via Ferguson een verzoek van Li Hung-Chang namens de Chinese regering, gericht aan de gouverneur-generaal. Het verzoek hield in om aan 'een zekere klasse, onder bescherming der Nederlandsche regeering in Nederlandsch-Indië gedomicilieerde Chinese onderdanen', die door de Chinese regering gedecoreerd waren met honoraire rangen en ordetekenen, bepaalde voorrechten te verlenen, zoals zodanigen in China genoten. Ferguson kende aan dit verzoek extra betekenis toe, omdat hij uit de gesprekken met Li Hung-Chang de indruk had gekregen, dat China, indien de Indische regering aan dat verzoek zou voldoen, verdere aanspraken of verzoeken tot het vestigen van

Tsungli-Yamên, maar moest volgens Ferguson in 1890 gezien worden uitsluitend als een Engels orgaan, Ferguson-MBZ 12.03.1891-A.47 in V.13.05.1891-34/inv.4472.

133. NL-se gezant te Tokio-MBZ 07.06.1891-27, MBZ-MvK 17.07.1891-7020, MvK-MBZ en MvK-GG 06.08.1891-24/1467 in V.06.08.1891-24/inv.4494.

134. Erkenning nodig voor de toelating van een consulaire ambtenaar.

135. MBZ-MvK 17.06.1891-6224 in exh.18.06.1891-19/inv.4482; MBZ-MvK 22.06.1891-6241 in V.25.06.1891-54/inv.4483.

Chinese consulaten in Indië zou opgeven.¹³⁶ Voor hetzelfde onderwerp werd, weer een maand later, door de Chinese gezant te St. Petersburg, Shü King-Chen, de medewerking van de minister van Buitenlandse Zaken ingeroepen. China stelde er prijs op, schreef hij, dat enige in Nederlands-Indië gevestigde Chinezen – rijke groothandelaren die door de Chinese regering waren onderscheiden als beloning voor hun giften ten behoeve van de slachtoffers der overstromingen in China – in Indië behandeld zouden worden met bijzondere onderscheiding, zoals die ook ten deel viel aan de voornaamste Europese groothandelaren. Kortom dat ook zij in een ‘situation privilegiée’ zouden verkeren.¹³⁷

Hoewel de Chinese gezant zelf niet had gerept over de consulkwestie was deze, zoals wij reeds zagen, door Ferguson op grond van de indruk die bij hem gewekt was in verband gebracht met China’s verzoek voor een betere rechtstoestand voor de door hem gedecoreerden. Lag de aantrekkelijkheid van de door de Chinese regering verleende decoraties en honoraire rangen voor de betrokkenen wellicht alleen in de verhoging van hun status, voor de Nederlandse en de Indische regering zat er veel meer aan vast. Het daarmee samenhangende verzoek om ‘voorrechten’, waarin eerst impliciet, en zoals later zou blijken expliciet, de met Europeanen ongelijke rechtspositie van de Chinezen in Indië werd bekritiseerd, was reden om de zaak ernstig te nemen. Opnieuw gaf China hiermee te kennen zich niet alleen het lot aan te trekken van de koelies op de ondernemingen, maar ook aandacht te hebben voor de andere Chinezen in Indië en hen te beschouwen als onderdanen van China. De consulkwestie stond vanaf 1891 niet meer alleen in verband met de koeliewerving, maar ook met de achtergestelde positie der Chinezen in Indië.

3.3.3 *Geen decoraties zonder toestemming van de Indische regering*

Om de algemene strekking van het verzoek van de Chinese gezant te kunnen beoordelen en de te volgen gedragslijn te kunnen bepalen, werd Indië gevraagd naar haar ervaringen met decoraties. Tevens werd het advies ingewonnen van de gewezen tolk voor de Chinese taal in Nederlands-Indië en op dat ogenblik net benoemd tot hoogleraar in Leiden dr. J.J.M. de Groot. Van inwilliging van dat verzoek kon geen sprake zijn, meende op voorhand ook de nieuwe minister van Koloniën, mr. W.K. baron van Dedem. Het vermoeden dat voor onderscheidingen betaald moest worden en deze voor China een middel waren om geld los te krijgen van de Chinezen in Indië, gevoegd bij de toenemende ‘neiging tot aanmatiging’ onder deze Chinezen, waren redenen tot voorzichtigheid, meende hij.¹³⁸ Ook De Groot en de adviseurs in Indië waren de mening toegedaan, dat het de Chinese regering alleen om geld te doen was.

De adviezen van De Groot en uit Indië waren als volgt: decoraties, zo schreef De Groot, werden in China aan hoofden verleend, uitgaande van het adagium ‘Wie de hoofden heeft, heeft het volk’. Zij waren een gewild artikel, omdat zij de gedecoreerden bescherming boden tegen afpersing, en hen toegang gaven tot mandarijnen voor gunsten en dergelijke. De verkoop van decoraties was bedoeld om de staatskas te spekken. Li Hung-Chang had verklaard dat zij alleen aan Chinezen van goede

136. Ferguson-GG en Ferguson-MBZ respectievelijk 17.09.1891-E17 en 17.09.1891-A.80 in V.30.11.1891-49/inv.4523.

137. Chinese gezant te St. Petersburg Shü-MBZ 19.10/10.11.1891-11146 in V.10.12.1891-24/inv.4526.

138. MvK-J.J.M. de Groot 10.12.1891-9 in V.10.12.1891-9/inv.4526; MvK-GG 10.12.1891-24/2355 in V.10.12.1891-24/inv.4526.

stand werden verleend en dat zij hen bij wangedrag werden ontnomen. Bij het decoreren van Chinezen uit Indië zouden volgens De Groot, de Chinese regering echter andere bedoelingen voor ogen staan, namelijk het aanboren van een geldbron.¹³⁹ Ditzelfde argument had De Groot ook aangevoerd bij de consulkwestie.

De tolk voor de Chinese taal te Batavia A.A. de Jongh voegde daaraan toe dat de Chinese onderscheidingen van titulaire aard waren. Naar zijn mening werden zij door de Chinese regering verleend tegen betaling van een kleine of grote som gelds of als beloning voor een enigszins belangrijke bijdrage tot leniging van een volksramp, het tot stand brengen van openbare werken van algemeen nut en tot verdediging van het land (vloot, versterkingen enzovoorts). In China gaf een dergelijke titel behalve het recht om die openlijk te voeren, aanspraak op een meer onderscheidende behandeling, ook bij officiële gelegenheden, van de zijde der effectieve keizerlijke ambtenaren. Het gaf de gedecoreerden bovendien het recht om bij familiefeesten en offerplechtigheden het bij die titel behorende costuum te dragen. Door de Chinese officieren te Batavia, die door de Chinese regering waren onderscheiden, werd het dragen van dit costuum beschouwd als een privilege dat uitsluitend aan hen toekwam. Voor het dragen van een dergelijk costuum door deze door China gedecoreerden, ongeacht of zij officieren waren of niet, was, naar zijn mening, een vergunning van de Indische regering vereist.¹⁴⁰ In Indië echter, meende de Raad van Indië, leidden buitenlandse rangen of onderscheidingen niet tot enig voorrecht, en ten behoeve van China kon daarop geen uitzondering worden gemaakt.¹⁴¹

Volgens de resident van Batavia hadden vijftig Chinezen te Batavia onderscheidingen gekregen van China. Die onderscheidingen zouden hen niet zijn verleend na geldelijke bijdragen ten behoeve van noodlijdenden tengevolge van de jongste watersnood van China, maar zij zouden deze rechtstreeks hebben gekocht al of niet door tussenkomst van familie of bekenden in China. Aan hen was reeds te kennen gegeven dat zij krachtens Art. 114 RR¹⁴² de verkregen onderscheidingen niet mochten dragen dan na vooraf verkregen vergunning van de regering.¹⁴³ De onderscheidingen bestonden uit een titel (honoraire rang van de 3de of 4de graad, te vergelijken met die van een luitenant der Chinezen) met diploma, met goud geborduurde kleding en op de hoed een knop van goud of glas en een pauwenveer.¹⁴⁴

Voor de Raad van Indië daarentegen, was ook het door Ferguson gelegde verband tussen het vestigen van Chinese consulaten in Indië en het doel van het verlenen van onderscheidingen aan de Chinezen in Indië aannemelijk. De Chinese regering, betoogde de Raad, had er geen geheim van gemaakt dat zij met het vestigen van consulaten in Europese koloniën met een belangrijke bevolking van Chinezen, beoogde deze te doen bijdragen aan de kosten van de Chinese staathuishouding. Ook was bekend dat zij al eerder aanstoot had genomen aan de ongelijke behandeling van kooplieden in Indië. Met 'het behandeld worden met onderscheiding' zou de Chinese regering bedoelen dat de Chinese ingezetenen van Indië door de Indische regering op dezelfde gebruikelijke wijze zouden moeten worden behandeld als 'fatsoenlijke kooplieden' van andere landen. De Raad vond het echter een 'anomalie' indien de

139. J.J.M. de Groot-MvK 29.12.1891 in V.07.01.1892-24/inv.4533.

140. Tolk voor de Chinese taal te Batavia A.A. de Jongh-rsdt Batavia 11.04.1892-27 geheim in V.10.06.1892-62/inv.4582.

141. RvNI-GG 27.11.1891-13 in V.16.02.1892-24/inv.4546.

142. Art. 114 2de alinea RR: 'Vreemde ordeteekenen, titels, rangen of waardigheden mogen door ingezetenen van Nederlandsch-Indië niet worden aangenomen zonder het bijzonder verlof des Konings'.

143. Rsdt Batavia J.P. Metman-GG 31.03.1892-K.1 geheim met lijst van Chinese gedecoreerden te Batavia in V.20.05.1892-14/inv.4577.

144. Advies RvNI 27.11.1891-13 in V.16.02.1892-24/inv.4546; Rsdt Batavia J.P. Metman-GG 31.03.1892-La.K1 geheim in V.20.05.1892-14/inv.4577.

Indische regering aan een buitenlandse rang gebonden zou zijn totdat het de buitenlandse autoriteit zou behagen hem in te trekken.¹⁴⁵ In lijn met de opvatting van de minister van Koloniën achtte daarop ook de landvoogd China's verzoek om aan de door hem onderscheiden Chinezen voorrechten toe te kennen niet voor inwilliging vatbaar.¹⁴⁶

Nu bleek dat aanneming van decoraties en rangen van buitenlandse mogendheden krachtens Art. 114 RR niet mogelijk was zonder toestemming van de Koningin, kon ook aan het geven van voorrechten niet gedacht worden. Het standpunt van Ferguson over het onderdaanschap der Chinezen in Indië, zoals dat naar voren kwam in zijn brieven van september 1891 (tegenover de minister van Buitenlandse Zaken en de landvoogd sprak Ferguson respectievelijk over 'de rechtstoestand in Nederlandsch-Indië dier Chineesche onderdanen' en 'een zekere klasse onder bescherming der Nederlandsche regering in Nederlandsch-Indië gedomicilieerde Chineesche onderdanen'),¹⁴⁷ werd door de nieuwe landvoogd, mr. C.H. Pijnacker Hordijk, met kracht afgewezen. De talrijke in Nederlands-Indië gevestigde koloniën van Chinezen waren niet te beschouwen als Chinese onderdanen,¹⁴⁸ en derhalve bestond er ook geen staatsrechtelijke band 'tussen deze merendeels sedert geslachten onder de Nederlandse wet levende en met de inheemse bevolking vermaagschapt Vreemde Oosterlingen en het Chinese Rijk'. De stelling van Ferguson zou verstrekkende gevolgen hebben, indien het in de toekomst raadzaam mocht zijn toe te geven aan de drang tot vestiging van Chinese consuls in Indië, 'of zelfs afgescheiden van de mogelijkheid daarvan', waarschuwde de landvoogd. Ook hierin vond hij de minister van Koloniën aan zijn zijde.¹⁴⁹

Aan de Chinese gezant werd daarop medegedeeld dat de Indische regering ten gunste van China niet kon afwijken van de algemene regel dat aan personen die door een vreemde mogendheid onderscheiden waren, niet een 'situation privilégiée' kon worden verleend. De gezant merkte hierover op dat het zijn regering niet te doen was om aan enkelen van hun nationalen ('nos nationaux') bijzondere en officiële voorrechten te verlenen. China was de beginselen die door alle landen in acht werden genomen, niet vergeten, schreef hij. Onder voorrechten en een 'situation privilégiée' werd door China begrepen een gelijke behandeling van 'onze rijke Chinezen' met die van de aanzienlijke Europese handelaren. Hij twijfelde er niet aan, schreef de gezant, dat dit een zeer acceptabel voorstel was, waarin de Indische regering zonder moeite zou treden en die er in feite op neerkwam om alle vreemdelingen – wie zij ook waren – op gelijke voet te behandelen.¹⁵⁰

Wat nu te antwoorden? In overleg met zijn ambtgenoot van Koloniën antwoordde de minister van Buitenlandse Zaken aan de Chinese gezant dat de Nederlands-Indische wetgeving tot grondslag had het beginsel dat voor personen van oosterse afkomst andere bepalingen golden dan voor personen van westerse afkomst. Dat was niet omdat de ene categorie

145. Adviezen RvNI 14.10.1891-3 van 16.10.1891-15 en van 27.11.1891-13 alle in V.16.02.1892-24/inv.4546.

146. GG-MvK 03.01.1892-8/7, MvK-MBZ 16.02.1892-24 in V.16.02.1892-24/inv.4546.

147. Ferguson-MBZ 17.09.1891-A.80, Ferguson-GG 17.09.1891-E17 in V.30.11.1891-49/inv.4523.

148. Ferguson sprak van 'Chinese onderdanen', de Chinese gezant Shü schreef over 'négociants de la colonie Chinoise' (groothandelaren van de Chinese kolonie); zie Ferguson-MvK 17.09.1891-E17 in V.30.11.1891-49/inv.4523; Chinese gezant Shü-MBZ 19.10/10.11.1891-11146 in V.10.12.1891-24/inv.4526.

149. Adviezen RvNI 16.10.1891-15 en 27.11.1891-13, GG-MvK 03.01.1892-8/7, MvK-MBZ 16.02.1892-24 in V.16.02.1892-24/inv.4546.

150. Chinese gezant te St. Petersburg Shü-MBZ van 6/18 mei 1892-5828 in V.02.07.1892-41/inv.4590.

boven de andere bevoorrecht werd. De ratio van bovenbedoeld beginsel zou liggen in het belang van de ingezetenen zelf. Zeden en gewoonten en de godsdienstige en maatschappelijke gebruiken en opvattingen van personen van oosterse afkomst waren zo afwijkend van die van personen van westerse afkomst dat identieke bepalingen voor hen op publiek- en op privaatrechtelijke terrein niet mogelijk waren. Op het punt van handhaving van hun respectievelijke rechten zouden de oosterlingen wel geheel gelijk staan met de westerlingen. De Nederlandse regering kon niet toelaten dat een vreemde regering op dat beginsel inbreuk zou kunnen maken door het toekennen van onderscheidingen aan sommige van haar Nederlands-Indische onderdanen, waardoor hun rechtspositie zou worden gewijzigd, aldus minister van Buitenlandse Zaken Van Tienhoven.¹⁵¹

Op het verzoek van de Chinese officier te Soerabaia Tjoa Sin Hie om de aan hem door de Chinese regering verleende onderscheiding te mogen aannemen en daadwerkelijk te mogen voeren, werd door de Koningin-Weduwe-Regentes op advies van de gouverneur-generaal en de minister van Koloniën afwijzend beschikt.¹⁵² Chinezen die zich in Indië vestigden waren als ingezetenen van Nederlands-Indië onderdanen geworden van de Nederlands-Indische regering, meende minister van Koloniën Van Dedem. Door vergunning te verlenen tot het aannemen van door de Chinese regering verleende titels, 'zou bij de Chinese bevolking in Indië de mening gevoed kunnen worden dat de keizer van China nog steeds hun vorst is, van wien zij gunsten en aanzien hebben te verwachten'. Een dergelijke mening zou op den duur verderfelijk zijn voor het Nederlandse gezag in de archipel. In Nederlands-Indië konden geen andere titels worden erkend dan die welke door de Indische regering werden verleend.¹⁵³

3.3.4 *Geen toelating van Chinese consuls*

De toelating van Chinese en mogelijk ook Japanse consuls werd in 1891 te Batavia nogmaals serieus onderzocht, thans vooral op politieke gronden. Het rapport van de secretaris van het Departement van Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid P.H. van de Kemp, waarmee de Raad van Indië instemde – geen toelating van consuls in Indië – werd de basis van het standpunt van de landvoogd. Het werd door de minister van Koloniën overgenomen en zou tot in de twintigste eeuw het richtsnoer blijven voor het Nederlandse beleid inzake Chinese consulaire vertegenwoordiging in Nederlands-Indië.¹⁵⁴

In zijn rapport adviseerde Van de Kemp tegen toelating van Chinese consuls in Indië. Hij wees op de bijzondere verhouding tussen Nederlands-Indië en zijn Chinese bewoners. De laatsten zouden geneigd zijn werkelijke of vermeende grieven aan het oordeel van hun consuls te onderwerpen, ook al konden deze slechts als handelsagenten en niet als diplomatieke vertegenwoordigers worden aangemerkt. De Chinese regering zou daarop eisen kunnen stellen die tot internationale

151. MvK-MBZ 02.07.1892-41 in V.02.07.1892-41/inv.4590 en MBZ-MvK 30.07.1892-7390 in V.09.08.1892-49/inv.4602; MBZ-Chinese gezant 20.08.1892-8889 in V.28.02.1894-34/inv.4793.

152. Tjoa Sin Hie was luitenant-titulair te Soerabaia en wilde de titel van mandarijn 5de klasse voeren met het recht zich aldus te mogen noemen, als zodanig te kunnen schrijven en tekenen en de daarbij behorende insignes en het daaraan verbonden costume te dragen; zie MvK-Koningin Weduwe Regentes van 01.05.1894-38 in V.01.05.1894-38/inv.4813.

153. MvK-Koningin Weduwe Regentes van 01.05.1894-38 in V.01.05.1894-38/inv.4813.

154. Van Dongen 1966:132-4; Chinese gezant-MBZ 17.06.1891 in V.25.06.1891-54/inv.4483.

verwikkelingen zouden kunnen leiden. Van de Kemp dacht daarbij aan vragen over de van Europeanen afwijkende rechtstoestand van Chinezen, over de op hen rustende belastingdruk en de verplichting tot het wonen in wijken, de verplichte klederdracht enzovoorts. Ook al hadden deze onderwerpen niets met de handel te maken, zij zouden, wanneer zij eenmaal aan de orde werden gesteld, tot een voortdurende gedachtenwisseling leiden, met een verzwakking van het Nederlandse prestige als uiteindelijk resultaat. Van de kant van de consuls zou getracht worden de reeds bestaande sterke band tussen China en de Chinezen in Indië nauwer aan te halen ‘waardoor in critieke oogenblikken eene politiek gevaar kan ontstaan, hetwelk den ondergang van het Nederlandsch gezag ten gevolge heeft of althans groote moeilijkheden in het leven roept’. Dit gevaar zou toenemen naarmate het aantal Chinezen in Indië groeide en de politieke betekenis van China toenam. Hij sloot zich ook aan bij de opvatting van De Groot dat voor China de vestiging van consulaten hoofdzakelijk diende om via haar overzeese Chinezen de Chinese schatkist te vullen. Wanneer toelating niet geweigerd kon worden dan zouden in het traktaat zodanige voorzieningen moeten worden opgenomen, waardoor ‘het aandringen op economische of staatkundige veranderingen wordt uitgesloten en zoo mogelijk tevens het heffen van gelden onder welke benaming ook voorkomen wordt’.

Tegen de toelating van Japanse consuls had Van de Kemp geen bezwaar, gezien het zeer geringe aantal Japanners in Indië. Japanners die zich niet konden schikken in de toestand van met Inlanders gelijkgesteld zijn zouden om die reden wel na een kort verblijf vertrekken. Mocht ten aanzien van Japanse ingezetenen op wijziging van de bestaande toestand worden aangedrongen, dan kon daarin, vanwege het geringe aantal, voorzien worden door individuele gelijkstelling met Europeanen. Hier werd dus geen principieel standpunt ingenomen, maar gaf het aantal en naar onze mening ook de betekenis van de Chinezen en Japanners voor het gouvernement de doorslag.¹⁵⁵ De kwestie van het onderdaanschap van de Chinezen in Indië werd in dit advies niet besproken.¹⁵⁶

De Raad van Indië sloot zich aan bij het advies van Van de Kemp, geen toelating van zowel Chinese als Japanse consuls, maar hij had geen bezwaar tegen het door Japan uitzenden van een regeringscommissaris. Toelating van Japanse consuls zou moeilijkheden kunnen geven ten aanzien van China, omdat wat aan Japan zou worden toegestaan niet aan China kon worden geweigerd. Voor de weigering aan China zou dan hetzelfde argument gebruikt kunnen worden als dat welke Spanje ten aanzien van de Philippijnen naar voren had gebracht, namelijk de voorlopig ongewijzigde wetgeving en rechtstoestand van de Chinezen aldaar. Ook gouverneur-generaal Pijnacker Hordijk en minister van Koloniën Van Dedem gingen met dit standpunt akkoord.¹⁵⁷

Spanje had geweigerd om consuls toe te laten in de Philippijnen. De gezant te Madrid berichtte dat op China's verzoek om toelating van Chinese consuls in de Philippijnen, de Spaanse regering had geantwoord, dat, zolang de op de Chinese bevolking aldaar toepasselijke Philippijnse wetgeving niet gewijzigd was, toelating niet mogelijk was. Aangezien er niet aan gedacht werd de bedoelde wetgeving te veranderen, stond het antwoord gelijk met een weigering.¹⁵⁸

155. Zie voor de gelijkstelling van Japanners met Europeanen in 1899; Tjiook-Liem 2005.

156. Rapport directeur van Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid in Nederlands-Indië P.H. van de Kemp-GG 03.10.1891-149 geheim in RGP, 5de deel 1891-1894-184-B.

157. RvNI-GG 14.10.1891-3, GG-MvK 03.01.1892-8/9, MvK-MBZ 16.02.1892-24 in V.16.02.1892-24/inv.4546.

158. NL-se gezant te Madrid-MBZ 26.06.1891-125 in V.08.07.1891-59/inv.4486.

Het bleek Buitenlandse Zaken¹⁵⁹ dat er in Frankrijk en Portugal nog geen Chinese consulaaten waren gevestigd en dat de Chinese regering ten aanzien van hun koloniën nog geen verzoeken had ingediend. De Britse regering daarentegen, had omstreeks 1881, toen China vroeg om in Singapore een consulaat op dezelfde voet als andere mogendheden op te richten, gemeend om redenen van billijkheid zulks niet te mogen weigeren. Sedert de vestiging van het consulaat te Singapore had de Britse regering geen reden gehad tot klagen, integendeel. De invloed van de Chinese consul op de Chinese bevolking was gunstig geweest, de onderlinge verstandhouding was zeer goed. De vrees dat de Chinese consulaire ambtenaren misbruik zouden maken van hun gezag om geld te trekken van de Chinezen te Singapore, was niet tot bewaarheid gekomen. Wel was een verzoek van China om een consul aan te stellen in Hongkong, vanwege de geografische ligging van deze plaats, afgewezen. Een voorstel van Groot-Brittannië om bij wijze van proefneming voor één jaar een Chinese consul in Hongkong toe te laten, met mogelijkheid tot verlenging, werd niet door China aanvaard.¹⁶⁰

Ondanks deze gunstige Britse ervaringen bleef de Nederlandse consul-generaal in de Straits Settlements, Lavino, net als De Groot, vasthouden aan zijn mening dat het hoofdmotief bij de Chinese wens om consulaaten in Nederlands-Indië op te richten was het verkrijgen van geldelijke bijdragen van de in Indië gevestigde Chinezen.¹⁶¹

Ferguson werd opnieuw op het hart gedrukt, niet meer te spreken van de 'Chinese onderdanen' in Indië. Waarop deze antwoordde, dat hij dat standpunt nooit had ingenomen, ook niet tegenover de Chinese autoriteiten. Hij had slechts gesproken van 'die Chinezen die onderdanen zijn van de keizer van China en zich als zodanig in onze koloniën komen vestigen'. Hij bracht in herinnering dat in 1886 de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, jhr.mr. A.P.C. van Karnebeek, zich in een brief aan dezelfde Chinese gezant Shü King-Chen had uitgesproken dat Nederland de Chinezen die in Indië waren gevestigd, als zijn onderdanen beschouwde. Het door Van Karnebeek gebruikte criterium van Nederlands onderdaanschap was dat zij onderworpen waren aan de wetten en het gezag van Nederland en de bescherming genoten die die wetten en dat gezag hen verzekerden.¹⁶² Het antwoord van Ferguson stelde minister van Koloniën Van Dedem allerminst gerust. Hij vroeg zich af of het wel wenselijk was zoveel gewicht te hechten aan de mededelingen en beschouwingen van Ferguson. Die zaaiden maar verwarring en leidden maar tot tijdrovende en omslachtige correspondentie over op zichzelf niet ingewikkelde zaken.¹⁶³ Het was niet de eerste keer dat Van Dedem zich zorgen maakte over het optreden en de bewoordingen van Ferguson. Het verontrustte hem dat Ferguson de Chinezen uit Indië niet expliciet als Nederlandse onder-

159. MBZ-MvK 17.06.1891-6224 in exh.18.06.1891-16/inv.4482, MBZ-MvK 22.06.1891-6241 in V.25.06.1891-54/inv.4483.

160. De Beukelaer 1979:28; Van Dongen 1966:134; NL-se gezant te Londen-MBZ 26.06.1891, Consul-generaal Lavino te Singapore-MBZ 02.07.1891 in V.08.07.1891-59/inv.4486; NL-se gezanten te Parijs en Lissabon-MBZ van respectievelijk 17.11.1891-778/372 en 18.11.1891-122/80 in V.30.11.1891-49/inv.4523.

161. Consul-generaal Lavino te Singapore-MBZ 02.07.1891 in V.08.07.1891-59/inv.4486.

162. MBZ-Ferguson 25.04.1892-4052/15, Ferguson-MBZ 10.06.1892-A134 in V.15.08.1892-44/inv.4604; MBZ-Chinese gezant Shü 29.11.1886-9471 in V.13.12.1886-22/inv.4013.

163. MvK-MBZ 15.08.1892-44 in V.15.08.1892-44/inv.4604.

danen bestempelde en dat China zich impliciet niet tevreden toonde met de rechtstoestand van die Chinezen.¹⁶⁴

Tegenover China bleek de gebruikelijke strategie, afwachten door niet te antwoorden, succesvol. De Chinese regering drong niet verder aan, de Chinese gezant kwam niet op de zaak terug en in China zelf bleef het bij een opmerking in een brief van de Tsungli Yamên dat Li Hung-Chang de Zuidelijke onderkoningen had verzocht de emigratie van werkvolk naar de Indische archipel met de nieuwbenoemde consul te bespreken 'om bepalingen op te stellen in het voordeel van beide landen'.¹⁶⁵ Pas in 1898 zou de Chinese regering op de consulkwestie terugkomen. China had in die tussenliggende jaren andere zorgen aan zijn hoofd; de oorlog met Japan (1894-1895) die in een grote Chinese nederlaag eindigde, eiste al zijn aandacht op.¹⁶⁶ Door de toestemming van emigratie naar Indië niet afhankelijk te stellen van de toelating van Chinese consuls, hoefde Nederland niet het hoofd te buigen, aldus Van Dongen. Ook was er in de ogen van Nederland geen noodzaak iets te doen aan de rechtspositie van de Chinezen in Nederlands-Indië. Van de Nederlandse behoefte aan Chinese arbeidskrachten werd door China, die de beste kaarten in handen had, niet voldoende gebruik gemaakt. Dat werd door Van Dongen niet toegeschreven aan de kracht van de Nederlandse argumenten of de bekwaamheid van de Nederlandse diplomatie, maar aan het gebrek van China aan ervaring in de internationale politiek.¹⁶⁷

3.3.5 *Het onderdaanschap van Lie Sin Seng in China*

Eveneens in 1891 werd in China de kwestie van consulaire bescherming en daarmee het onderdaanschap van Chinezen uit Indië aan de orde gesteld. Niet door de Chinese regering, maar door de nieuwbenoemde consul-generaal voor Zuid-China te Amoy, P.S. Hamel.¹⁶⁸ Hamel was consul-generaal te Bangkok geweest¹⁶⁹ en zou met zijn vragen de kwestie van het onderdaanschap van de Chinezen uit Indië in Siam en China aan elkaar koppelen. Het zou grotere gevolgen hebben dan hij waarschijnlijk had voorzien.

Tot 1891 was het criterium van onderdaanschap, zoals dat in 1877 was geformuleerd in Bijblad 3190, alleen van toepassing geweest in Siam. Het enige dat voor China (in 1881) was bepaald was dat de consulaire bescherming zich alleen uitstreckte over de traktaatshavens en dat daarbuiten Nederlands-Indische onderdanen van Chinese oorsprong werden beschouwd teruggekeerd te zijn naar hun land, en voor reizen in het binnenland de Nederlandse bescherming niet nodig hadden.

Uit het voorgaande was reeds gebleken dat de problematiek in Siam een geheel andere en van veel eenvoudiger aard was dan die in en met China. In Siam ging het er slechts om vast te stellen wie van de Chinezen uit Indië als Nederlandse onderdanen konden worden be-

164. MvK-MBZ 16.02.1892-24 in V.16.02.1892-24/inv.4546, MvK-MBZ 15.08.1892-44 in V.15.08.1892-44/inv.4604.

165. Van Dongen 1966:135; in de brief van de Tsungli Yamên verleende deze aan de nieuwbenoemde consul-generaal voor Zuid-China P.S. Hamel exequatur.

166. De Beukelaer 1979:30.

167. Van Dongen 1966:141-2.

168. Hamel stelde op 31.07.1891 zijn vragen aan Ferguson die minister-resident en consul-generaal te Peking was. De laatste stelde daarop GG Pijnacker Hordijk in kennis van zijn antwoord aan Hamel; zie de correspondentie tussen Hamel-Ferguson en Ferguson-GG, Ferguson-MBZ in V.09.04.1892-19/inv.4564.

169. Van Dongen 1966:126.

schouwd en op grond daarvan aanspraak konden maken op consulaire bescherming. Met China lag de kwestie veel ingewikkelder. Wanneer de vraag zich voordeed of Chinezen uit Indië Nederlandse of Chinese onderdanen waren, werd door beide regeringen gereageerd met een formulering over onderdaanschap en nationaliteit, waartegen de tegenpartij een andere plaatste of daar wijselijk het zwijgen toe deed. Aan dit hete hangijzer leken beide partijen zich (voorlopig) niet te willen branden.

De eerste vraag die Hamel aan gouverneur-generaal Pijnacker Hordijk stelde was of hij inschrijving in de registers van het consulaat als Nederlands onderdaan kon verlenen aan de in de koloniën geboren Chinees Lie Sin Seng. Voorlopig meende hij de inschrijving niet te kunnen weigeren. Tegenstrijdigheid in de wettelijke bepalingen deed hem echter twijfelen.

Hij meende dat Lie Sin Seng krachtens Art. 7 GW ('De wet verklaart wie Nederlanders zijn') jo Art. 5 1ste alinea Boek 1 BW ('Nederlanders zijn allen die binnen het Koninkrijk of deszelfs koloniën zijn geboren uit ouders aldaar gevestigd') als Nederlander zou moeten worden aangemerkt. De wet van 28 juli 1850 (Ned.St. 1850 no. 44) ter uitvoering van Art. 7 GW met betrekking tot Nederlands-Indië bepaalde echter dat 'Nederlanders ten aanzien van het genot van burgerschapsrechten zijn: 1. Die geboren zijn uit ouders binnen het Rijk in Europa gevestigd'. Hieruit zou naar zijn mening moeten worden geconcludeerd dat 'geen Chinees, buiten Nederland geboren, in Nederlands-Indië ooit als Nederlander beschouwd kan worden en dus ook, als zodanig geen aanspraak op bescherming kan doen gelden'.

Hamel's tweede vraag was of het in de bedoeling lag de instructies voor Siam inzake bescherming van in Indië gevestigde Chinezen ook in China toe te passen. Een dergelijke bescherming, merkte hij op, zou veel kunnen bijdragen aan de uitbreiding van de handelsbetrekkingen tussen de koloniën en China.¹⁷⁰ Op beide vragen antwoordde de landvoogd bevestigend. In Bijblad 3190 waren de criteria te vinden voor het Nederlands onderdaanschap van de Chinezen uit Indië (geboren in Indië en aldaar gedurende zes aan de aanvraag van de pas voorafgaande jaren gevestigd) die vervolgens als zodanig consulaire bescherming genoten. Voor de inschrijving van uit Nederlands-Indië afkomstige Chinezen in de registers van de Nederlandse consulaten in China golden dezelfde regels als voor hun inschrijving in de consulaire registers te Bangkok.¹⁷¹ Bijblad 3190 zou dus behalve in Siam ook van toepassing zijn in China.

De derde vraag betrof de reikwijdte van de te verlenen bescherming aan Chinezen uit Indië, die het binnenland van China wilden bereizen. Hierover besliste de landvoogd in 1892 dat hij wenste vast te houden aan de in 1881 aangenomen gedragslijn, namelijk dat Nederlandse onderdanen van Chinese landaard, in China teruggekeerd, voor het reizen in de binnenlanden aldaar de bescherming of paspoorten van de Nederlandse consul niet nodig hadden.¹⁷² De bestaande gedragslijn voor bescherming van Nederlandse onderdanen in Siam en China werd met deze antwoorden van gouverneur-generaal Pijnacker Hordijk in juli 1892 bevestigd.

170. Consul-generaal te Amoy P.S. Hamel-GG 31.07.1891-50 in V.15.10.1891-47/inv.4511.

171. 1ste GS-consul-generaal te Amoy Hamel 07.12.1891-3020 in exh.16.05.1892-120/inv.4576.

172. Ferguson-GG 10.10.1891-18 en 06.11.1891-E19 in V.09.04.1892-19/inv.4564; GG-MvK 02.07.1892-336/8 en GG-Ferguson 02.07.1892-14 in exh 08.08.1892-71/inv.4601.

Met deze gelijke regeling voor bescherming in Siam en China, Bijblad 3190, sluiten wij deze periode af. Die regeling, in 1877 uitgevaardigd door de gouverneur-generaal, bevatte de voorwaarden voor onderdaanschap en zou tot oktober 1903 gelden.

4. DE PERIODE 1892-1906 SAMENGEVAT

Voor een gedetailleerde bespreking van de regeling van het Nederlands onderdaanschap nemen wij de draad pas op in 1906, wanneer minister van Koloniën mr. D. Fock aan staatsraad jhr. mr. H. van der Wijck de opdracht verstrekke tot het ontwerpen van een wettelijke regeling van dit onderwerp. Al had men in de periode 1892-1906 niet stilgezeten, de pogingen die door Buitenlandse Zaken en Koloniën gezamenlijk werden ondernomen om een regeling tot stand te brengen voor het onderdaanschap en de consulaire bescherming liepen op niets uit. De in die periode ingediende ontwerpen hebben ook niet gediend als basis voor de uiteindelijke Wet op het Nederlands onderdaanschap van 1910. Voor het extensieve verslag over deze periode verwijzen wij naar de ongepubliceerde onderzoeksnotitie.¹⁷³ In de hiernavolgende samenvatting van dat onderzoeksverslag wordt de nadruk gelegd op twee aspecten: de verschillen tussen de twee departementen en de criteria voor het onderdaanschap.

4.1 **Verschillen tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën**

Voor het eerst werd een wettelijke regeling van het Nederlands onderdaanschap ter sprake gebracht in september 1892 door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken G. van Tienhoven.¹⁷⁴ De aanleiding waren de gerezen moeilijkheden over de consulaire bescherming in Siam van Chinezen uit Nederlands-Indië. Vervolgens zou de in december van datzelfde jaar afgekondigde ‘Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap’ (in werking 1 juli 1893) niet weinig aan de complexiteit van het onderwerp bijdragen. Bij Art. 12 van die wet werden de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelden van het Nederlandschap uitgesloten en tot vreemdelingen verklaard. Al duurde het enige tijd alvorens deze wet en de implicaties daarvan in Siam en China bekend raakten, de noodzaak aan Nederlandse zijde om deze bevolkingsgroepen op enige wijze binnen het staatsverband te trekken werd na de Wet van 1892 steeds sterker gevoeld. Er moesten criteria worden geformuleerd, liefst in een wettelijke regeling, die aangaven op welke grond zij Nederlandse onderdanen waren.

Voor de regeling van het Nederlands onderdaanschap en de daarmee samenhangende consulaire bescherming buiten Nederlands-Indië was overeenstemming tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën noodzakelijk. Voor de eerste had de regeling van de consulaire bescherming buiten Nederlands-Indië prioriteit, zeker toen de problemen hierover met Siam toenamen nadat daar de totstandkoming van de Wet van 1892 bekend was geworden. Aan die consulaire bescherming moest echter de regeling van het Nederlands onderdaanschap voorafgaan. Die laatste regeling kwam voor rekening van Koloniën en werd voor dat departement belangrijker naarmate meer rekening moest worden gehouden met China's verzoec-

173. Tjiok-Liem 2005; Hoofdstuk VI.

174. MBZ-MvK 06.09.1892-9304 in V.14.11.1892-19/inv.4640.

ken om consuls in Nederlands-Indië aan te stellen. Die consuls zouden zich, vreesden de Nederlandse en Indische regering, wanneer zij na toelating letterlijk voet aan de grond kregen in Indië, niet alleen beperken tot het terrein van de handel. Zij zouden hun aandacht ook richten op de behandeling van de Chinese koelies op de ondernemingen in Sumatra, wat de koeliewerving in gevaar zou kunnen brengen, en zij zouden zich wellicht ook willen bemoeien met de rechtstoestand van de overige Chinezen. Die laatsten, bracht China eerst impliciet en daarna steeds duidelijker naar voren, waren Chinese onderdanen die in een achtergestelde rechtspositie verkeerden. Zowel in Indië als in Den Haag trachtte men, en in de negentiende eeuw niet zonder succes, om die redenen de consulkwestie op de lange baan te schuiven. Voor Buitenlandse Zaken was de consulaire bescherming buiten Nederlands-Indië door Nederland het belangrijkste, Koloniën daarentegen vreesde de consulaire bescherming van China op Nederlands-Indisch grondgebied.

Naast deze internationaal-politieke aspecten en het verschil in belangen zorgde het verschil van inzicht tussen de beide bewindslieden onder andere over de juridische grondslag van het onderdaanschap tot vrijwel onoplosbare problemen. Met het begrip ‘onderdaanschap’ voor een zo gemengde bevolking als in Nederlands-Indië had men zich ook niet eerder en zo intensief bezig moeten houden.

Buitenlandse Zaken (minister mr. W.H. de Beaufort) wilde in afwachting van een definitieve regeling een voorlopige regeling die zoveel mogelijk bestaande wettelijke voorschriften tot grondslag zou hebben.¹⁷⁵ Koloniën (minister J.T. Cremer) wilde vanwege de Wet van 1892 niets weten van een dergelijke voorlopige regeling. De regeling van het onderdaanschap moest een definitieve en streng-wettelijke regeling zijn, die aansloot bij de Wet van 1892 en daardoor beter verdedigbaar zou zijn. Ook bij de keuze voor de grondslag van het onderdaanschap liepen de opvattingen van de bewindslieden uiteen. Er waren voor die grondslag vier mogelijkheden: 1. Art. 9 van de consulaire wet van 25 juli 1871 (St. 1871 no. 91); 2. het Uitleveringsverbod bij Ind.St. 1895 no. 62; 3. de slotbepaling van de Wet op het Nederlanderschap van 1892, die dezelfde redactie had als het Uitleveringsverbod; of 4. de overgangsbepaling van de Wet van 1892.

Art. 9 Consulaire wet van 25 juli 1871 (St. 1871 no. 91): ‘Voor de toepassing dezer wet worden met Nederlanders gelijkgesteld, zij die overeenkomstig de staatsverdragen of het gebruik onder de bescherming staan van een Nederlandsch gezantschap of van Nederlandsche Consulaten.’

Gewijzigde Uitleveringswet bij Ind.St. 1895 no. 62: ‘Als Nederlanders beschouwt deze verordening hen, die het zijn volgens de Nederlandsche wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap, alsmede hen, die in de Nederlandsche Koloniën of bezittingen in andere werelddelen uit aldaar gevestigde ouders zijn geboren. Allen die niet begrepen zijn in het eerste lid van dit artikel beschouwt deze verordening als vreemdelingen.’

(Met uitzondering van de laatste zin komt deze redactie overeen met de slotbepaling van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892.)

Wet op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap (Ned.St. 1892 no. 268):

Art.12: ‘Allen, die volgens deze wet den staat van Nederlander niet bezitten, zijn vreemdelingen.’

175. MBZ De Beaufort-MvK Cremer 11.07.1898-7418 in V.15.07.1898-47/inv.5288 en MBZ-MvK 23.12.1899-14133 in V.16.01.1899-47/inv.5341.

Overgangsbepalingen Wet van 1892 sub 1:

‘Met uitzondering van hen, die in Nederlandsch-Indië ingevolge de wet van 2 september 1854 (St. 1854 no. 129) als Inlanders en met dezen gelijkgesteld worden beschouwd, zijn zij die op het tijdstip, waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, Nederlanders in den zin van deze wet, totdat zij het Nederlandschap volgens deze wet verliezen.’

Het gebrek aan overeenstemming tussen beide departementen, dat uitgroeide tot een controverse, heeft, bij het aftreden van beide bewindslieden in 1901 ondanks de diverse ingediende voorstellen en ontwerpen, niet tot een wettelijke regeling geleid over het onderdaanschap en de daarmee samenhangende bescherming.

Over de consulaire bescherming en het onderdaanschap verschenen de volgende acht voorstellen: De Beaufort 23.12.1898: Aanvullingen op het Uitleveringsbesluit bij St. 1895 no. 6 2; De Beaufort 11.02.1899 no. 710: Nederlandse onderdanen op grond van de overgangsbepaling van de Wet van 1892; consul-generaal te Siam sept. 1897: modus vivendi met Siam (pas achteraf aan Koloniën medegedeeld); Raad van State november 1899: 2 wetsontwerpen Nederlands onderdaanschap en consulaire bescherming; Cremer 2 wetsontwerpen Nederlands onderdaanschap januari 1899 en januari 1900; De Beaufort: ontwerp nieuwe modus vivendi met Siam maart 1900 (deze was naar het oordeel van Cremer onwettig en ongrondwettig).

Juridisch-technisch werd het wetgevingsproces in deze kwestie een ware lijdensweg omdat het voor de regeling van het onderdaanschap verantwoordelijke departement Koloniën vanaf 1900 niet alleen Buitenlandse Zaken maar ook Justitie mee moest krijgen. Geen sinecure met wisselende bewindslieden, die ieder hun persoonlijkheid en eigen inzichten meebrachten. Die bewindslieden, en in het bijzonder gold dat voor de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken, moesten staan voor het koloniale en het algemeen Nederlandse belang, en daarbij het hoofd bieden aan steeds weer veranderende omstandigheden.¹⁷⁶

Ook een nieuwe poging met vanaf 1901 nieuwe bewindslieden op Buitenlandse Zaken (R. baron Melvil van Lynden) en Koloniën (eerst jhr.mr. T.A.J. Asch van Wijck en J.W. Bergansius en vanaf september 1902 A.W.F. Idenburg) leidde niet tot succes. Het ontwerp van de in 1903 ingestelde Commissie Van den Berg, waarin naast Buitenlandse Zaken en Koloniën, ook Justitie was vertegenwoordigd, liet opnieuw een scheiding der geesten zien over de beginselen van het onderdaanschap. Buitenlandse Zaken stond hier tegenover Koloniën en Justitie. Tussen 1903 en 1907 kwam slechts de intrekking van Bijblad 3190 en de herziening van de daarvoor in de plaats gekomen circulaire 3366 tot stand. De regeling van het onderdaanschap werd in 1906 opnieuw ter hand genomen door de nieuwe minister van Koloniën mr. D. Fock.

Na oktober 1898 speelde de Indische regering geen enkele rol meer in de discussie rond een regeling van het onderdaanschap.¹⁷⁷ Zij had advies uitgebracht over het rapport-Abendanon betreffende de situatie in Siam en van de hand van de Algemene Secretarie waren twee nota's verschenen over het onderdaanschap. Indië stelde zich op het standpunt dat er reeds een Nederlands-Indisch staatsverband bestond op grond van de geboorte in Neder-

176. Zie voor de politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland het Inleidende Hoofdstuk en de paragraaf 'Chinese kwesties'.

177. Zie GG de Jonge-MvK 21.02.1933-124/13 in doss. 2.10.54-814, waarin de landvoogd opmerkte dat de Indische regering niet beschikte over de departementale stukken die geleid hebben tot de Wet op het Nederlands onderdaanschap in het bijzonder de nota Van der Wijck.

lands-Indië. Zij verwees hiervoor naar de Uitleveringswet bij Ind.St. 1895 no. 62 en de slotbepaling van de Wet van 1892. Dit standpunt werd overgenomen door de toenmalige minister van Koloniën Cremer.¹⁷⁸

4.2 De criteria voor onderdaanschap en consulaire bescherming tot 1910

Tot de Wet op het Nederlands onderdaanschap van 1910 werd het onderdaanschap en de daarmee samenhangende consulaire bescherming tot 1903 geregeld door het Indisch gouvernement. Bijblad 3190 dat zowel voor Siam als China gold werd op 10 oktober 1903 ingetrokken en vervangen door de circulaire 3366, die op haar beurt twee jaar later herzien werd bij circulaire 3553. Tot 1910 hadden de criteria voor het Nederlands onderdaanschap en consulaire bescherming in het buitenland, zoals die waren vastgesteld bij beide circulaire, aldus geen wettelijke grondslag.

Zolang het Nederlands onderdaanschap niet door een speciale wettelijke regeling was geregeld, behoorden volgens Circulaire 3366 als Nederlandse onderdanen te worden aangemerkt, onverschillig waar zij zich ook bevonden: 'zij die Nederlanders zijn, ingevolge de Wet op het Nederlandschap en het Rijksingezetenschap (Ned.St. 1892 no. 268);

Zij, die hier te lande zijn geboren uit mede hier te lande gevestigde ouders met uitzondering van hen, die als onderdanen van een anderen Staat moeten worden erkend.'

Deze circulaire werd behalve aan de hoofden van gewestelijk bestuur in Nederlands-Indië, gezonden aan de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigers in Azië en Australië.

De herziening op 12 oktober 1905 van circulaire 3366 bij circulaire 3553 diende om onderscheid te maken tussen onderdanenpassen model A voor Nederlanders krachtens de Wet van 1892; onderdanenpassen model B voor personen van Aziatische oorsprong die in Nederlands-Indië geboren waren uit aldaar gevestigde ouders; en reispas model C voor personen die geen aanspraak konden maken op een onderdanenpas en naar Japan reisden. De laatstgenoemde waren zij die geen Nederlanders waren volgens de Wet van 1892. Zij werden door Japan als vreemdelingen beschouwd, tussen wie onderscheid werd gemaakt voor te verlenen bescherming. In Japan vielen Inlanders wèl en Vreemde Oosterlingen niet onder de consulaire bescherming.

5. 1906-1910: CHINESE KWESTIES EN HET WETGEVINGSPROCES

Tussen 1906 en 1910, een voor het wetgevingsbeleid belangrijke periode, kwamen en verlieten verschillende bewindslieden de departementen van Koloniën en Buitenlandse Zaken, terwijl ook in Indië en Peking nieuwe personen aantraden om de functies van gouverneur-generaal en zaakgelastigde over te nemen. Wij laten een kort overzicht volgen.

In het kabinet De Meester stond tussen augustus 1905 en februari 1908 op het departement van Koloniën mr. D. Fock aan het roer. Hij werd in de daaropvolgende twee kabinetten Heemskerk (1908-1909 en 1909-1913), na een tussenperiode van enkele maanden onder mr. Th. Heemskerk, in mei 1908 opgevolgd door A.W.F. Idenburg. De laatste werd voor de tweede maal tot minister van Koloniën benoemd. Na een bewindsperiode van ruim een jaar

178. Zie voor de Indische adviezen de stukken in V.16.01.1899-47/inv.5341.

zou Idenburg het departement verlaten om gouverneur-generaal in Indië te worden. Daar nam hij de landvoogdij over van J.B. van Heutsz. Vanaf augustus 1909 zou zijn opvolger op Koloniën J.H. de Waal Malefijt voor de taak staan alle departementen op één lijn te krijgen en de Wet op het onderdaanschap door de Staten Generaal te loodsen.

Op Buitenlandse Zaken was Fock's tegenspeler jhr.mr. D.A.W. van Tets van Goudriaan. In de periode waarin Idenburg gouverneur-generaal was en J.H. de Waal Malefijt minister van Koloniën, leidde jhr.mr. R. de Marees van Swinderen het departement van Buitenlandse Zaken. In Peking zou jhr.mr. A.J. van Citters in mei 1907 opgevolgd worden door de tijdelijk zaakgelastigde aldaar, W.J. Oudendijk. In maart 1909 trad jhr.mr. F. Beelaerts van Blokland te Peking in functie als buitengewoon gezant en gevolmachtigd minister. Hij zou een cruciale rol spelen in de onderhandelingen over de consulaire conventie. Zijn tegenspeler te Peking was de Chinese gezant te Den Haag Lou Tseng Tsiang, die in juli 1910 naar Peking werd teruggeroepen. Lou zou daar namens de Chinese regering de onderhandelingen met Beelaerts voeren.

De frequente bezoeken aan Indië van Chinese ambtenaren en regeringscommissarissen vanaf 1906, het onder ogen moeten zien dat aan China mogelijk niet langer de vestiging van consuls in Nederlands-Indië kon worden geweigerd, en de onder de Chinezen heersende ontevredenheid over hun rechtstoestand, maakten de regeling van het Nederlands onderdaanschap vanaf 1906 tot een urgente kwestie. Het onderdaanschap der Chinezen, waarop zowel Nederland als China aanspraak maakten en waarvan zij hun recht op bescherming van hun onderdanen afleidden, stond (al of niet bedekt) centraal in deze 'Chinese kwesties'. Onder de noemer van deze laatste, in de archiefstukken vaak voorkomende, term vallen in dit hoofdstuk alle aangelegenheden die direct of indirect verband hielden met de rechtstoestand der Chinezen in Nederlands-Indië, en tegelijkertijd met hun onderdaanschap. Om enig overzicht te houden is dit deel ingedeeld naar de bewindsperiodes van de drie ministers van Koloniën, Fock, Idenburg en De Waal Malefijt.

5.1 **Onder Fock (augustus 1905-februari 1908)**

5.1.1 *De Chinese beweging en de rechtstoestand der Chinezen*

Vanaf 1900 begon voor de Chinezen in Nederlands-Indië een nieuwe periode in hun geschiedenis. De tijd was voorbij dat zij zich al of niet morrend neerlegden bij de beperkingen die hun van regeringswege werden opgelegd. Ontevredenheid over het passen- en wijkenstelsel, over de rechtsbedeling en de uitsluiting van het onderwijs vonden elkaar in de Chinese beweging. Deze beweging slaagde er reeds in 1900 in een begin te maken met het verstrekken van onderwijs – naar Chinees voorbeeld – aan de Chinese jeugd. Fromberg schreef daarover dat, met betrekking tot de Chinese beweging, de idee van nationaliteit de band tussen China en de afstammelingen van Chinezen buiten China had versterkt. Het feit dat zij in Nederlands-Indië een aparte bevolkingsgroep waren gebleven, dat hun rechtstoestand daar te wensen overliet, dat zij geloofden in de groei en ontwikkeling van hun stamland, en dat de Chinese wet allen die afstamden van een Chinese vader als Chinese onderdanen beschouwde, al deze factoren tezamen met de morele steun van China, werd door de Indische regering als een potentiële bedreiging voor haar gezag en voor de politieke stabiliteit op haar gebied gezien. Met China als ruggesteun zouden de Indo-Chinezen zich blijven inzetten voor de realisering van hun wensen, en indien Nederland niet aan deze wensen tegemoet zou komen, verwachtte Fromberg, dan zou China binnen afzienbare tijd op de

gelijkstelling van zijn onderdanen met Europeanen aandringen. Een afgedwongen en overhaaste gelijkstelling, alleen voor de Chinese bevolking, zou een negatieve uitwerking hebben op de inheemse bevolking. Het was aldus geraden om vanuit het gouvernement zelf met een vast plan te komen om de nodige hervormingen tot stand te brengen.¹⁷⁹ In de jaren voorafgaand aan de Wet op het onderdaanschap was de druk vanuit de Chinese samenleving, deels zeker geïnspireerd en gesteund door China, groot.

5.1.2 *De consulkwestie*

Een van de belangrijkste factoren die eerst terloops en vervolgens in toenemende mate en tenslotte in rechtstreeks en onlosmakelijk verband zou staan tot de regeling van het onderdaanschap, was de consulkwestie. Het in 1891 door China gedane verzoek om toelating van zijn consuls in Indië werd, zoals gebruikelijk, door de Nederlandse regering onbeantwoord gelaten. In overleg met Koloniën besloot Buitenlandse Zaken te wachten totdat China op de kwestie terug zou komen. Pas zeven jaar later, in 1898, bracht de Chinese gezant bij zijn afscheidsbezoek aan de minister van Buitenlandse Zaken mr. W.H. de Beaufort de consulkwestie opnieuw ter sprake. Het verzoek om toelating van consuls in Nederlands-Indië zou daarna in 1899 en 1900 herhaald worden. Het standaardantwoord van Buitenlandse Zaken was dat de minister van Koloniën geraadpleegd zou worden (deze hield elke keer weer vast aan de eenmaal aangenomen gedragslijn, hetgeen een afwijzing betekende), waarna Buitenlandse Zaken besloot de zaak onbeantwoord te laten in afwachting van de volgende stap van China.¹⁸⁰

Bij het verzoek in 1899 werd voor het eerst door de Chinese gezant de consulkwestie expliciet in verband gebracht met de ‘onrechtvaardige’ behandeling waaraan de Chinezen in Nederlands-Indië blootstonden. Aan die behandeling diende paal en perk te worden gesteld. Het was onjuist, schreef de toenmalige minister van Koloniën J.T. Cremer aan zijn collega van Buitenlandse Zaken, om te spreken van een onrechtvaardige behandeling en het was aan Buitenlandse Zaken de gezant te wijzen op de ‘volstreckte onaannemelijkheid van de basis van zijn verzoek’. Cremer wenste de consulkwestie en de rechtstoestand der Chinezen niet in verband tot elkaar, maar afzonderlijk te behandelen. Hij stelde dat een zeer groot aantal van de Chinezen in Indië¹⁸¹ Nederlandse onderdanen waren, ‘wier vaderland Nederlandsch-Indië is en met wie het keizerrijk China volstrekt niets te maken heeft’. En dit aantal Chinees-Nederlandse onderdanen zou tienmaal zo groot zijn als het aantal Chinese onderdanen in Indië.¹⁸² Waarop Cremer het onderscheid tussen Chinezen die Nederlandse onderdanen en Chinezen die Chinese onderdanen waren grondde meldt zijn brief niet. Ook de argumenten van de gezant dat bevriende staten elkaar de toelating van consuls niet konden weigeren en dat Chinese consuls beter in staat zouden zijn de ‘woelige elementen’

179. Fromberg (1926:450-3), ‘De Chineesche beweging op Java’, lezing gehouden op 19.11.1912.

180. MBZ-MvK 20.09.1898-10272bis, MvK-MBZ en MvK-GG 30.09.1898-31/2718 in V.30.09.1898-31/inv.5308; MBZ-MvK 08.10.1898-10728 in exh.10.10.1898-19/inv.5312; MBZ-MvK 18.10.1902-19784 en MvK-MBZ 09.12.1903-9 in V.09.12.1903-9/inv.215.

181. Volgens de bevolkingsstatistiek op 31.12.1895 was het aantal Chinezen in Indië 469.534, volgens de Chinese gezant 600.000. Op Java was de categorie Nederlandse onderdanen onder de Chinezen meer dan tienmaal zo groot als de Chinese onderdanen, zie MvK-MBZ 24.02.1900-21 in V.24.02.1900-21/inv.5465.

182. Zie de stukken in V.30.09.1898-31/inv.5308, exh.10.10.1898-19/inv.5312, V.09.12.1903-9/inv.215.

onder de Chinezen in toom te houden, wees Cremer af. Hij verwees naar de voor de Nederlandse koloniën tegenover alle staten aangenomen regel ‘geen consuls zonder traktaat’ en meende dat niemand anders dan de Nederlandse regering had te zorgen voor rust en orde in haar gebied.¹⁸³

China gaf het niet op en verzocht een jaar later via de Chinese gezant te Berlijn opnieuw om toelating van zijn consuls. De Chinese consul zou zich volgens dat rekest in Indië uitsluitend bezig houden met handelsbelangen en onder verantwoordelijkheid vallen van de Chinese gezant te Den Haag. Ook nu vond Cremer dat aan de bestaande gedragslijn moest worden vastgehouden, ook al week deze af van die welke Engeland, Frankrijk en eventueel Amerika in de consulkwestie volgden.¹⁸⁴

In september 1902 probeerde de Chinese gezant te Den Haag het opnieuw. Op dit verzoek reageerde Koloniën, overigens pas veertien maanden later, in december 1903. Een ambtenaar op dat departement had de brief van de gezant opzettelijk laten liggen in de hoop dat de laatste de brief zou ‘vergeten’ en een nieuwe weigering dan niet nodig zou zijn. Dit ‘temporiseren’ was eerder, inzake de reis der Chinese commissie, succesvol gebleken. De consulkwestie werd op deze wijze slepende gehouden tot de dood van Li Hung-Chang, waarna de gehele affaire, zoals verwacht, in de doofpot ging. Deze handelwijze werd overigens afgekeurd. Een ambtenaar kon niet over het hoofd van de minister politiek bedrijven, het was aan de minister om te beslissen of en hoe er ‘getemporiseerd’ zou worden.¹⁸⁵

Vanaf 1905 zou de consulkwestie steeds vaker en dwingender de aandacht opeisen. Niet zozeer vanwege handelskwesties waarmee in het algemeen consuls zich bezighielden, maar ook vanwege andere kwesties, die meer op het politieke vlak lagen en waarvoor China de aanwezigheid van consuls in Nederlands-Indië gewenst vond. Ook de internationale pers volgde de consulkwestie en de kwesties over de rechtstoestand der Chinezen in Indië met aandacht. In oktober 1905 vestigde de Nederlandse gezant te Berlijn de aandacht van de minister van Buitenlandse Zaken op een bericht in de *Frankfurter Zeitung* over de pogingen van Chinezen in Indië om een betere rechtstoestand te verkrijgen door de Japanse nationaliteit aan te nemen en langs deze weg gelijkstelling met Europeanen te bereiken. Ook een eerder artikel in de *Revue des Deux Mondes* van 15 augustus 1905 ging over dit onderwerp. Op het departement van Koloniën had men zich hierop de vraag gesteld of het wellicht niet geraden zou zijn om de kwestie der toelating der Chinese consuls, met het oog op de veranderde toestanden van het Chinese Rijk aan een nader onderzoek te onderwerpen. ‘Bij een wedergeboorte van China schijnt het wenselijker zich dat rijk te vriend [te maken] dan tot vijand.’¹⁸⁶ Ook de in de *South China Morning Post* en de *Chinese Daily Press* verschenen artikelen over Chinese consuls op Java vonden hun weg naar het ministerie.¹⁸⁷

183. MvK-MBZ 24.02.1900-21 in V.24.02.1900-21/inv.5465.

184. Chinese gezant te Berlijn-MBZ 21.05.1900, MvK-MBZ 11.06.1900-29 in V.11.06.1900-29/inv.5494.

185. Chinese gezant Den Haag-MBZ 17.09.1902, MBZ-MvK 18.10.1902-10784, MvK-MBZ met opmerkingen 09.12.1903-9 in V.09.12.1903-9/inv.215.

186. Zie de stukken in V.03.11.1905-46/inv.342.

187. *South China Morning Post* 22.03.1907 betreffende ‘Chinese consuls op Java’; *Chinese Daily Press* 28.03.1907 in RGP 1907-1914-28; Rapport en aanbevelingen Haver Droetze in RGP III-28.

5.1.3 'Geen baas spelen op mijn gebied'

Behalve de onwelkome aandacht van de internationale pers leidden de steeds frequentere bezoeken van Chinese ambtenaren aan Indië, de Chinese beweging en andere Chinese initiatieven waarmee de band met China sterker werd tot een groeiend gevoel van onbehagen. China kreeg steeds meer greep en invloed op de Chinezen in Indië. Aan deze ongewenste bemoeienissen van China met de Chinezen in Nederlands-Indië moest een einde komen. Het was in strijd met het beginsel 'geen baas spelen op mijn gebied'.¹⁸⁸

Reeds in 1888 werd het bezoek van de Chinese regeringscommissarissen met grote reserve tegemoet gezien. Men wilde toen geen pottenkijkers, en nu ook niet, omdat het wellicht niet bij kijken zou blijven. In het eerste decennium van de twintigste eeuw wilde China echter zijn belangstelling voor de Chinezen in Indië in steeds meer daden omzetten. Zolang het doel onschuldig leek, was de Nederlandse regering in 1906 geneigd deze bezoeken toe te staan.

In 1906 meldde de zaakgelastigde te Peking W.J. Oudendijk aan de landvoogd de voorgenomen reis van de nieuwbenoemde secretaris van het gezantschap te Den Haag, Ch'ien Hsün. Deze zou in opdracht van zijn regering, op weg naar zijn post, Indië bezoeken. Oudendijk meende dat geloof moest worden gehecht aan persberichten die het doel van dit bezoek zagen als een studie van het consulaatswezen aldaar. Hiermee, waarschuwde Oudendijk, werd de opening van de consulaatskwesitie door de Chinese regering voorbereid.¹⁸⁹ Hij kreeg niet direct gelijk. Het zou nog driekwart jaar duren voordat de Chinese regering een officieel verzoek zou indienen. In de tussentijd belandden verschillende zaken op het departement van Koloniën, die verband hielden met de consulkwestie.

In januari 1907 deelde de Chinese gezant te Den Haag Lou Tseng Tsiang namens zijn regering mee dat te Batavia een Chinese Kamer van Koophandel was opgericht. Op Lou's verzoek of die Kamer in voorkomende gevallen kon rekenen op de medewerking van de Nederlands-Indische overheden, antwoordde de minister van Buitenlandse Zaken Van Tets van Goudriaan dat de betrekkingen tussen de Chinese Kamer van Koophandel en de Indische regering slechts van officieuze aard konden zijn. Dit vanwege het ambtelijke karakter van deze Kamers. Waarop Lou antwoordde dat het verzoek van zijn regering werd ingegeven door de omstandigheid dat de Chinese regering in de Indische bezittingen niet beschikte over de diensten van consuls. Van Tets deed er toen wijselijk het zwijgen toe.¹⁹⁰ Ook Fock had hieraan niets toe te voegen. Hij had zijn handen vol aan het Chinezenvraagstuk, dat op dat ogenblik in zijn gehele omvang bij zijn departement in behandeling was. Om die reden, meende hij, zou er voorlopig met betrekking tot Indische aangelegenheden een zeer gereserveerde houding tegenover de Chinese gezant moeten worden in acht genomen.¹⁹¹

Ook de kort daarna aangekondigde reis naar Indië van de Chinese ambtenaar van het ministerie van Onderwijs Tchong Pao-Tchouang werd door Koloniën gezien als een onge-

188. Voor deze uitdrukking zie nota A.1 van 07.02.1907 in V.11.02.1907-C.3/inv.81. De inspecteurs voor onderwijs uit China traden steeds meer op als officiële inspecteurs die naar Indië kwamen om het onderwijs voor de Chinezen te regelen.

189. Nederlandse zaakgelastigde te Peking W.J.Oudendijk-GG 16.11.1906-1003 in V.31.01.1907-P.2/inv.81.

190. Optekening MBZ 02.01.1907 in RGP 1903-1907-703.

191. MBZ-MvK 08.01.1907-19795, MvK-MBZ en MvK-GG 31.0.1.1907-P.2/13 in V.31.01.1907-P.2/inv.81.

wenste bemoeienis.¹⁹² Tcheng was door de onderkoning van Canton belast met een studie van het onderwijs aan Chinezen in Indië. Fock meende dat in het door Buitenlandse Zaken aan de Chinese regering gegeven antwoord op dit verzoek onvoldoende duidelijk naar voren was gekomen dat China ‘niets te vertellen had op ons gebied’.

Koloniën vreesde dat met de tussenzin in de brief van Buitenlandse Zaken ‘qui apparemment ni désir qu’étudier l’organisation de cet enseignement’ aan de Chinese gezant ‘niet de indruk is bijgebracht dat het hier geldt een beginsel van regeringsbeleid, waarvan onder geen voorwaarde kan worden afgeweken en dat ook door de Chinese regering behoort te worden gerespecteerd. Bij voorkomende gelegenheid zou het wellicht “klaar en duidelijk” op de voorgrond kunnen worden gesteld.’

Op zichzelf had Fock geen bezwaar tegen een reis van een Chinees ambtenaar, evenmin tegen ‘het feit dat een enkele aangelegenheid (het onderwijs der Chinezen) diens speciale aandacht trok’. Daarbij moest het echter blijven. Het moest China duidelijk zijn dat Nederland streng vasthield aan het beginsel van niet-inmenging door een vreemde mogendheid en het niet toelaatbaar vond dat een vreemde regering een officieel onderzoek naar het onderwijs deed instellen op Nederlands gebied met de bedoeling tot regeling. ‘Een officieel optreden van de Chinese regering als zodanig, [kan] op ons gebied niet worden geduld.’¹⁹³

Wat het onderwijs der Chinezen betrof was Fock begin 1907 (binnenskamers) van mening dat Nederland niet langer kon weigeren iets te doen aan het onderwijs der Chinezen. ‘De regering van een beschaafde staat moet zorgen dat de ingezetenen voldoende onderwijs kunnen krijgen. En als wij daarvoor absoluut niet zorgen en niet willen zorgen, dan is het gevolg dat vreemden de taak van onze Regering overnemen en zelf voor het onderwijs zorg dragen. Wij kunnen dan niet zeggen: ge matigt u iets aan op ons gebied, want men zou ons antwoorden: wij treden niet officieel op, maar wij zorgen dat er tenminste bij U onderwijs te krijgen is, nu ge daarvoor zelf in het geheel niet wilt zorgen. Er kan dan niet sterk genoeg op de vervulling van onze plicht terzake worden aangedrongen, want dan alleen zullen wij onze houding tegenover al die Chinese inmenging behoorlijk kunnen handhaven.’¹⁹⁴

Ook met de woorden van de Chinese gezant – deze sprak van ‘ressortissants¹⁹⁵ Chinois établis aux possessions Néerlandaises’, waarmee hij de ‘Nederlandse onderdanen van Chinese afkomst’ bedoelde – was Fock niet gelukkig. Hiermee, meende hij evenals Van Tets, weigerde de Chinese gezant de Chinezen in Nederlands-Indië te erkennen als Nederlandse onderdanen, waarmee de Chinese regering zich niet had te bemoeien. Beiden vonden het echter beter bij een volgende gelegenheid hierop terug te komen. Van Tets vreesde dat door die gedachtenwisseling een ‘voor ons zeer ongewenscht licht geworpen [zou] worden op het ontbreken eener regeling van het Nederlandsch onderdaanschap’. De regering zou ook geen enkel houvast hebben om deze Chinese aanspraken behoorlijk te weerleggen. Een zo spoedig mogelijke regeling van het onderdaanschap was geboden. Verder meende Fock dat aan het beginsel dat ‘naar Chinees recht het Chinees onderdaanschap nimmer verloren gaat’ niet teveel belang moest worden gehecht. Wanneer echter dit onderwerp weer ter sprake zou

192. MBZ-Chinese gezant 01.02.1907-1638 in V.11.02.1907-C.3/inv.81.

193. MvK-MBZ en MvK-GG 11.02.1907-C.3-15 in V.11.02.1907-C.3/inv.81.

194. Opmerking van minister Fock bij nota. 1 van 11.02.1907 in V.11.02.1907-C.3/inv.81.

195. Ressortissant = staatsburger, onderdaan.

komen, dan moest duidelijk naar voren komen dat ‘zelfs al waren de zogenaamde Peranakans inderdaad als Chineesche onderdanen te beschouwen, de Chineesche regering niettemin officieel ten onzent met die categorie geen rechtstreekse bemoeienis zou mogen hebben’. Wanneer in de brief van de gezant een weigering moest worden gelezen om dit beginsel te erkennen, dan zou daarin een standpunt liggen opgesloten, dat zich niet liet rijmen met de soevereiniteit van Nederland. Nederland kon de vraag wie hij als zijn onderdanen beschouwde, niet afhankelijk stellen van het oordeel der Chinese regering.¹⁹⁶

Het bezoek van de onderwijsinspecteur Tchong Pao-Tchouang werd spoedig gevolgd door dat van de gezantschapsraad Ch’ien-Hsün. De laatste bleek politieke bijbedoelingen te hebben.¹⁹⁷ Toen ook nog bleek dat de volgende bezoeker Wang Fung Cheang zich bezig had gehouden met zaken die alleen het Nederlands-Indisch gouvernement aangingen, vond Fock het raadzaam om zowel de ministerraad als de Koningin in te lichten over het politiek handelen van Chinese ambtenaren op Nederlands-Indisch grondgebied. Met de benoeming van Tung Hung Wei tot inspecteur van onderwijs in Indië was voor Fock de maat vol. Dit waren maar enkele voorbeelden van Chinese bezoekers in de eerste vier maanden van 1907. Fock stond erop dat aan dit politiek handelen van de Chinese regering op Nederlands grondgebied paal en perk zou worden gesteld. Hij droeg de landvoogd op om datgene te doen wat deze nodig achtte ter voorkoming dat de Chinese regering zich een positie zou verwerven in Nederlands-Indië. Bij Van Tets drong hij aan geen medewerking meer te verlenen aan het toelaten van Chinese onderwijscommissies naar Indië. Zover wilde van Tets echter niet gaan. Zolang Chinese bezoekers of Chinese commissies zich onthielden van inmenging in Indische aangelegenheden en zij hun bezoek vooraf langs officiële weg aankondigden, had hij geen bezwaar. Hij meende dat met de toelating van Chinese onderwijscommissies de vestiging van consulaten kon worden voorkomen. In de volgende maanden probeerde hij nog verschillende keren Fock te bewegen zijn standpunt te wijzigen, maar Fock bleef onvermurwbaar. Personen die door de Chinese regering waren aangesteld om in Indië ambtelijke functies uit te oefenen, weigerde Fock in Indië toe te laten. Hij slaagde er echter niet in Indië helemaal te sluiten voor Chinese commissies. Commissies die niet voor het onderwijs, maar voor handelsdoeleinden naar Indië kwamen werden toegelaten, en bleken achteraf een politieke agenda te hebben. De bezoeken zouden zich ook nog in 1908 en 1909 voortzetten. Vooral in 1907 hadden zij groot succes bij de Chinese bevolking, die de steun van de Chinese regering met beide handen aangreep in de strijd om verbetering van hun positie. Toen vanaf 1907 verschillende maatregelen werden genomen om de positie der Chinezen te verbeteren verdween de grote invloed die de Chinese commissies aanvankelijk op de Chinese bevolking van Nederlands-Indië hadden.¹⁹⁸

5.1.4 *Geen consuls zonder behoorlijke onderdanenregeling*

Vanaf mei 1907 werd de consulkwestie opnieuw in verband gebracht met de emigratie van Chinezen naar Nederlands-Indië, dat wil zeggen met de koeliewerving. In een artikel in de

196. MvK-MBZ van 11.02.1907-C.3, MBZ-Chinese gezant 01.02.1907-1638, Chinese gezant 03.02.1907-134, MBZ-MvK 06.02.1907 in V.11.02.1907-C.3/inv.81.

197. MvK-MBZ 27.03.1907-Z.6 geheim en andere stukken in V.27.03.1907-Z.6/inv.83.

198. De Beukelaer 1979:41-4; zie de Vbn V.25.01.1907-Y.1/inv.80, V.31.01.1907-P.2/inv.81, V.28.02.1907-H.4/inv.82, V.07.03.1907-U.4/inv.82, V.12.03.1907-N.5/inv.82, V.14.03.1907-R.5/inv.82, V.27.03.1907-Z.6/inv.83, V.14.11.1907-L.22/inv.91.

South China Morning Post over de consulkwestie werd gesteld dat de Chinezen op Java deze consuls niet als handelsagenten, maar als politieke vertegenwoordigers beschouwden. Via hen zouden zij hun grieven willen voorbrengen bij de Chinese regering in plaats van bij het Nederlandse gouvernement. Ook de consul-generaal te Hongkong Haver Droeze was fel gekant tegen de aanstelling van consuls in Indië, evenals de minister van Buitenlandse Zaken. Eerst moest er een behoorlijke onderdanenregeling komen waarop een beroep kon worden gedaan om bemoeienissen van consuls met Chinezen die Nederlandse onderdanen waren, direct af te wijzen. De Chinese regering zou immers Chinezen die een vreemde nationaliteit hadden gekregen, blijven beschouwen als haar onderdanen. Dat betekende dat de toelating van consuls met het oog hierop alleen zou leiden tot moeilijkheden.¹⁹⁹ In mei 1907 vond Fock dat het tijdstip voor toelating van consuls nog lang niet was aangebroken. Ook had hij groot bezwaar tegen het voorstel van de onderkoning der beide Kwang-provincies om een Chinese ambtenaar te zenden om zich op de hoogte te stellen van de koelietoestanden in Indië. Nadelige gevolgen voor de koeliewerving schatte Fock niet hoog in, koelies konden ook via Singapore worden geworven.²⁰⁰

Enige maanden later belandden koeliewerving en consulkwestie in elkaars gezelschap opnieuw op het departement. De Plantersbond te Deli had zich via de consul-generaal tot de gouverneur-generaal te Fukien gewend om te onderhandelen over een vergunning tot de oprichting van een emigratiebureau te Foochow. Het doel was om aldaar en in de omstreken koelies te werven voor de tabaksplantages in Deli. De Plantersbond was hiertoe overgegaan omdat zij meende dat de belangen van kleinere planters onvoldoende werden behartigd door de te Medan gevestigde Plantersvereniging, van welke alle grote planters lid waren. De gouverneur-generaal te Fukien verwees de zaak naar de centrale regering te Peking. Dit werd beschouwd als een slecht voorteken en een ongewone zaak omdat de provincies een grote mate van zelfstandigheid hadden. De gelegenheid werd echter door de centrale regering (die weinig bleek te weten van de zaak) aangegrepen om haar toestemming voor de koeliewerving aan een voor haar belangrijke zaak te koppelen. In een mondeling gesprek liet zij zich uit dat zij gaarne bereid zou zijn toe te stemmen in de gevraagde koeliewerving 'indien het Nederlandsche gouvernement aan de vestiging van een Chineesch consulaat in Deli hare goedkeuring wilde hechten'. Hetgeen ook schriftelijk werd bevestigd door Prins Ch'ing.²⁰¹ De gezant te Peking Van Citters wees de Chinese regering er wel op dat de Nederlandse regering vooralsnog het nut van een vestiging van Chinese consulaten in Nederlands-Indië niet inzag en waarschijnlijk zou volharden in de door haar tot nu toe gevolgde gedragslijn. Ook zou Nederland de consulkwestie, evenals die der koelie-emigratie bij afzonderlijke overeenkomsten wenselijk vinden te regelen. Tegenover Buitenlandse Zaken was Van Citters onzeker hoe serieus de bedoelingen van de Chinese regering moesten worden ingeschat. De laatste leek de handen vol te hebben aan verschillende kwesties, waarbij vergeleken de consulkwestie slechts van ondergeschikt belang leek te zijn. Niettemin had China, naar de mening van Van Citters, alle troeven in handen en kon hij alleen al door de bestaande koelie-emigratie te verbieden, aan de tabaksplanters in Deli 'onberekenbare verliezen' berokkenen.²⁰²

199. Consul-generaal te Hongkong Haver Droeze-GG 25.03.1907-271, Haver Droeze-MBZ 28.03.1907-279/18 in RGP III-28; MBZ-MvK van 21.05.1907-8510 in V.29.05.1907-A.11/inv.85.

200. MvK-GG en MvK-MBZ 29.05.1907-A.11 in V.29.05.1907-A.11/inv.85.

201. Prins Ch'ing was minister van de Wai Wu Pu, het Chinese ministerie van Buitenlandse Zaken.

202. Van Citters-Van Tets 03.09.1907 in RGP 1907-1914-104.

De aanstelling van consuls, aldus Van Citters, werd door China om verschillende redenen nodig geacht. China vond het in de eerste plaats nodig de klachten over de behandeling der Chinezen te verifiëren. Vervolgens zou het instituut der Chinese officieren aanleiding geven tot klachten over ambtsmisbruik. De Chinese regering vond dat Chinese consulaire ambtenaren meer dan de Nederlandse regering in staat zouden zijn de gegrondheid van de klachten te onderzoeken vanwege hun overeenkomstige opvattingen en gemeenschappelijke taal. Als laatste argument noemde de Chinese regering de grote aantallen koelies die voor Nederlands-Indië werden geworven. In andere landen had de aanstelling van consuls tot wederzijdse tevredenheid geleid. Met de gebruikelijke verwijzing naar raadpleging van de minister van Koloniën kon Van Tets zijn antwoord even uitstellen. Hij herhaalde hetgeen Fock hem een half jaar eerder had geschreven dat Nederland vreemde consuls in zijn koloniën slechts toeliet krachtens vooraf gesloten verdrag. Bovendien was slechts een deel van de Chinezen in Nederlands-Indië onderdaan van China, verreweg de meesten waren Nederlandse onderdanen. Het was nodig dit onderscheid in het oog te houden om onjuiste opvattingen te voorkomen.²⁰³

Het voorstel van Van Tets om terzake een nota van de Chinese gezant te vragen, werd door Fock van de hand gewezen. Een dergelijke nota zou maar leiden tot een schriftelijke discussie waarvan op voorhand niet was na te gaan, of zij in het voordeel van Nederland zou aflopen. Het betrof een zeer delicate zaak, waar Nederland beter niet op schrift kon antwoorden, 'niet alleen omdat wij door de inhoud te eniger tijd zelf gebonden zouden zijn, maar tevens om de indruk te ontgaan die een weigering zwart op wit niet kan nalaten te maken'. Het had Fock getroffen dat de gezant de belangen van de handel niet ter sprake had gebracht. Alleen deze konden immers het sluiten van een consulaire conventie motiveren, gegeven het uitsluitend commercieel karakter der in de koloniën toegelaten consuls. Wanneer de gezant later het handelsbelang als reden zou willen noemen, dan zou hem altijd kunnen worden tegengeworpen dat 'de werkelijke beweegredenen der Chinese regering zijn gebleken', suggereerde hij Van Tets. Het karakter van de nu genoemde argumenten stond de toelating van consuls van welke mogendheid ook, in de weg. Ook al zouden andere belangen daaronder lijden, toch moest voorlopig worden afgewacht wat de houding van de Chinese regering zou zijn. De slechte economische toestanden in Zuid-China maakten het onwaarschijnlijk dat de Chinese regering zulke ingrijpende maatregelen met betrekking tot de koeliewerving zou nemen. Van het onderdaanschapsargument, waarschuwde Fock, moest een spaarzaam gebruik worden gemaakt, 'temeer omdat, zelfs al waren de ingezetenen van Nederlands-Indië van Chinese afkomst ook naar onze opvatting Chinese onderdanen gebleven, daardoor de toelating van Chinese consuls ten onzent nog niet zou zijn gemotiveerd.'²⁰⁴

5.1.5 *Andere inzichten uit Indië en China*

Begin september 1907 hield Fock nog vast aan zijn zienswijze van principiële niet-toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië.²⁰⁵ De uit Indië ontvangen adviezen en inzichten

203. Telegram Van Citters-van Tets van 31.08.1907, notitie MBZ 03.09.1907 in RGP 1907-1914-102 en 105, vergelijk MvK-MBZ 11.02.1907-C.3.

204. MvK-MBZ 09.09.1907-Y.16 in V.09.09.1907-Y.16/inv.88.

205. MvK-MBZ 09.09.1907-Y.16 in V.09.09.1907-Y.16/inv.88.

gaven echter blijk van een andere kijk op de kwestie. Het Indische standpunt werd ingenomen naar aanleiding van vragen van de gezant te Peking Van Citters en van de consul-generaal te Hongkong Haver Droeze.

Prins Ch'ing had in april 1907 Van Citters voorgesteld onderhandelingen te beginnen betreffende de benoeming van een consul-generaal, die belast kon worden met de behartiging van verschillende onbevredigende zaken en belangen der in Indië verblijf houdende Chinezen. In zijn antwoord wees Van Citters de slechte behandeling waaraan Chinezen als koelies of anderszins volgens Prins Ch'ing bloot zouden staan, van de hand. Er was nooit een onderzoek ingesteld naar de gegrondheid der in de rekesten geopperde klachten en ook over de bronnen had hij zo zijn twijfels. Er waren geen bewijzen om de wenselijkheid van de benoeming van een consul-generaal op te baseren.²⁰⁶ Op den duur, schreef Van Citters echter aan zijn minister, zou Nederland naar zijn mening toe moeten geven aan de Chinese wens voor toelating van consuls. Niet alleen om een ongestoorde toevoer van werkrachten te verzekeren, maar ook vanwege de ontwikkelingen in China. In Zuid-China werd steeds meer aangedrongen op de aanstelling van consuls, en dit zou zijn uitwerking niet missen op de centrale regering. De laatste zou hierdoor gedwongen worden een resolutere houding aan te nemen. Met de openbare mening in China diende ook meer rekening gehouden te worden. Zijn zienswijze had Van Citters tegelijkertijd ter kennis gebracht aan de landvoogd opdat deze in staat zou zijn 'om zo gewenst de minister van Koloniën haar zienswijze in deze te doen kennen'.²⁰⁷ Waarschijnlijk probeerde Van Citters via Indië enige beweging te krijgen in de starre en ontoeschietelijke houding van de Nederlandse regering, vooral in de persoon van de minister van Koloniën. Toen kort daarop de consul-generaal te Hongkong de landvoogd liet weten dat de Chinese overheid te Canton de wens had te kennen gegeven een of meer Chinese consuls in Indië te benoemen en daarbij ook een krantenbericht over de daarbij gepaard gaande problemen insloot,²⁰⁸ achtte de landvoogd, zonder daartoe door de minister van Koloniën te zijn uitgenodigd, de tijd gekomen voor een eigen standpunt. Op het departement van Koloniën werd later de 'gevoeligheid' van gouverneur-generaal Van Heutsz voor de 'hint' van Van Citters zeer gewaardeerd.²⁰⁹

De strekking van het advies van de Raad van Indië, waarin veel van de zienswijze van Van Citters te vinden was en waarmee de landvoogd in grote lijnen instemde, was om in principe tegen de toelating van Chinese consuls niet langer bezwaar te maken. In de gegeven omstandigheden achtte ook Van Heutsz het bezwaarlijk een andere gedragslijn dan die welke door de Raad was aanbevolen, te volgen. Een vooruitziend politiek beleid zou zich niet langer ongenegen moeten tonen om aan de wens van China te voldoen, nu dat nog beschouwd kon worden, niet als een afgedwongen concessie, maar als een welwillendheid waarvoor men een contra-prestatie kon verlangen. De vroegere en ook nu gemaakte bedenkingen vloeiden rechtstreeks voort uit de beweegredenen die aan de Chinese regering werden toegeschreven, namelijk dat Chinese consuls in Indië, door hun taak en taakopvatting, een gevaar zouden vormen voor het gouvernement. Voor die gevaren hoefde naar de mening van de Raad niet te worden gevreesd.

206. Prins Ch'ing-Van Citters 05.04.1907, Van Citters-Prins Ch'ing 08.04.1907 in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

207. Van Citters-MBZ 10.04.1907-473/95, Van Citters-GG 11.04.1907 in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

208. Consul-generaal te Hongkong Haver Droeze-GG 02.04.1907-304, *South China Morning Post* 22.03.1907 over 'Chinese consuls in Java' in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

209. Nota A.1 17.09.1907 in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

Deze gevaren waren: 1. Inmenging in bestuursaangelegenheden, waartegen zonedig met kracht kon worden opgetreden; 2. Geldheffing door pressie (squeeze) van Chinese ingezetenen; 3. Het nauwer aanhalen van de band met de Chinezen in Indië. De Raad van Indië verwachtte hiervoor van de Chinezen niet voldoende steun. Die steun was moeilijk te organiseren omdat de Chinese vestigingen van enige betekenis op grote afstand van elkaar lagen, bovendien hadden de gegoede Chinezen veel te verliezen bij verzet tegen het gezag; 4. Het streven van Chinezen om in dezelfde rechtstoestand als Japanners te komen zou beïnvloed worden door consuls. Dat laatste streven kon alleen verminderd worden door het 'zoveel doenlijk wegnemen of temperen van de voor hen on-aangename en drukkende voorschriften', zoals het passen- en wijkenstelsel en het onderwijs. Van Heutsz zag overigens de middelen om inmenging in bestuursaangelegenheden tegen te gaan, minder optimistisch in dan de Raad van Indië.

Vóór toelating van consuls pleitten volgens de Raad van Indië redenen van algemene politiek als gevolg van de veranderde tijdsomstandigheden, te weten: de ommkeer in China in verband met de Russisch-Japanse oorlog, waardoor niet langer met de wensen en de politiek van China mocht worden gespot en Japan, dat achter China stond en Chinese pretenties zou steunen, wanneer dat in zijn kraam te pas kwam. De toelating van Chinese consuls moest eenmaal komen, meende de gezant van Peking. Het was beter het onvermijdelijke tijdig in te zien, dan zich later te moeten schikken zonder contraprestaties te kunnen vragen.

Dat hij vóór toelating van consuls was, betekende voor de Raad van Indië nog niet dat dat onmiddellijk zou moeten gebeuren. Eerst moesten verschillende maatregelen worden genomen om de onder Chinezen bestaande ontevredenheid weg te nemen. Zolang dat nog niet bereikt was moest de zaak 'slepende' worden gehouden.

Op het departement was men ook van mening dat meer nog dan de Chinese dreiging en de aanwezigheid van Chinese consuls zelf, het grootste gevaar besloten lag in het koloniale regime dat de Chinese samenleving in Indië beheerste. 'Dat dit regime niet meer deugt is in confesso; de hand wordt eraan geslagen, en wanneer het afgebroken zal zijn, zal het geweten van het Indisch gouvernement zich tegenover Chinese consuls minder bezwaard voelen.' Inmiddels was men druk doende de ontevredenheid onder de Chinezen te verminderen met maatregelen ter vermindering of opheffing van de beperkingen op het gebied van wonen, reizen en onderwijs. Aan China zou de wens tot toelating van zijn consuls alleen geweigerd moeten worden, 'indien de interne belangen van Indië het bepaald noodzakelijk maken'.

Daarnaast, schreef de Raad, moest de toelating van consuls ook afhankelijk worden gesteld van een vooraf met China te verkrijgen overeenstemming inzake het onderdaanschap. Het zou erop neerkomen 'dat men de zaak van het onderdaanschap feitelijk onderwerpt aan het goedvinden van China'.²¹⁰

5.1.6 *Toelating van Chinese consuls afhankelijk gesteld van twee voorwaarden*

Twee weken nadat hij aan Buitenlandse Zaken had geschreven vast te houden aan niet-toelating van Chinese consuls, kwam Fock daar enigszins van terug. Op 26 september 1907 was zijn 'definitieve' standpunt geworden dat 'hoezeer ook op den duur de toelating van

210. RvNI-GG 07.06.1907-23, GG-MvK 23.07.1907-58/1 geheim, Nota A.1 van 17.09.1907 in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

Chinese consuls in Nederlandsch-Indië waarschijnlijk niet zal zijn te ontgaan, thans naar mijn mening het ogenblik nog niet gekomen is om het verzet daartegen voorgoed prijs te geven'. Eerst moest tegemoet worden gekomen aan de wensen der Chinezen. In overleg met Koloniën was de Indische regering reeds druk bezig allerlei maatregelen te nemen op het terrein van het regime der Vreemde Oosterlingen, schreef Fock aan Van Tets. Het kon echter nog wel even duren.²¹¹ Zolang deze maatregelen hun beslag niet hadden gekregen, was het vanuit een politiek oogpunt bezwaarlijk Chinese consuls toe te laten. Hij was ervan overtuigd dat anders de nieuwe koers door 'onze Chinese onderdanen' zou worden toegeschreven aan de macht en invloed van deze Chinese consuls. Een dergelijke indruk van de positie van consulaire ambtenaren kon niet worden geduld. Zelfs de schijn diende te worden vermeden dat 'hetgeen in het belang van de Indo-Chineesche bevolking staat te gebeuren, onder pressie van Chinese consuls of van de Chinese regering wordt tot stand gebracht'. Voorlopig kon er van toelating van Chinese consuls dus geen sprake zijn. Hij stelde voor niet rechtstreeks te weigeren, maar te weigeren op grond van de door de Chinese gezant aangevoerde beweegredenen. Deze (onder andere klachten over de behandeling der Chinezen)²¹² waren in strijd met de algemene grondslagen waarop het consulaatswezen in de koloniën berustte. Een dergelijke weigering zou niet kunnen worden opgevat als een blijk van minder welwillende gezindheid tegenover China. Mocht de gezant later met het argument van 'behoefte van de handel' komen, dan moest voor het antwoord gebruik gemaakt worden van de door hem gemaakte fout.²¹³ Het tijdperk van de absolute weigering van Koloniën in de consulkwestie was hiermee afgesloten. Buitenlandse Zaken besloot met zijn antwoord te wachten totdat China de kwestie weer ter sprake zou brengen.²¹⁴ Op dat departement had ruim een jaar later, in november 1908, de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken R. de Marees van Swinderen, aldus het antwoord klaar toen de Chinese gezant Lou op het departement persoonlijk de consulkwestie kwam bespreken.²¹⁵

In september 1907 was de nieuwe gedragslijn ten aanzien van de consulkwestie dat toelating van Chinese consuls in Indië pas zou plaatsvinden nadat maatregelen ter verbetering van de rechtspositie der Chinezen hun beslag hadden gekregen en de regeling van het Nederlands onderdaanschap tot stand was gekomen.

5.2 Nieuwe pogingen tot regeling van het onderdaanschap

5.2.1 *Pro en contra Van Vollenhoven*

In februari 1906, een half jaar na zijn aantreden, nam Fock de regeling van het onderdaanschap weer ter hand.²¹⁶

211. Vanwege de trage besluitvorming in Indië, had Fock inmiddels besloten de behandeling van het Chinezenvraagstuk naar Nederland over te brengen. Eén van de redenen was om tegenover China een duidelijk signaal te geven dat het Nederland ernst was om snel verbetering te brengen in de positie der Chinezen; zie Hoofdstuk V - Grieven, paragraaf 'Koloniën neemt het initiatief'.

212. Zie nota bij MvK-MBZ 05.09.1907-17094 in V.09.09.1907-Y.16/inv.88.

213. MvK-MBZ 26.09.1907-A.18 in V.26.09.1907-A.18/inv.89.

214. MBZ-MvK 24.04.1908-5665 in V.29.04.1908-E.8/inv.95.

215. MBZ De Marees-Chinese gezant Lou 05.11.1908 in RGP 106-341-342.

216. MvK-MBZ 01.02.1906-17 in doss. 2.10.54-817.

In 1903 had Buitenlandse Zaken Koloniën verzocht de twee jaar eerder bij Justitie gestrande definitieve regeling van het Nederlands onderdaanschap (het tweede ontwerp Cremer) weer voor te brengen bij dat departement. Voor Buitenlandse Zaken dreigden namelijk voortdurend internationale moeilijkheden als gevolg van Art. 12 Wet van 1892. Minister van Koloniën A.W.F. Idenburg wenste een praktische en zo eenvoudig mogelijke oplossing. Er hoefde niet te worden vastgehouden aan de denkbeelden van Cremer in 1900, vond hij.²¹⁷ Dat tweede ontwerp Cremer maakte onderscheid tussen het onderdaanschap van Nederlanders en het onderdaanschap van niet-Nederlanders. Nederlandse onderdanen waren 1. Zij die Nederlanders zijn volgens de Wet van 1892; en 2. Zij die onderdanen zijn volgens de Wet op het onderdaanschap van niet-Nederlanders en het ingezetenschap der koloniën. Volgens die laatste wet waren onderdanen niet-Nederlanders zij die 1. In het Rijk of een der koloniën zijn geboren uit ouders aldaar gevestigd; 2. De echtgenote of niet hertrouwde weduwe van een Nederlands onderdaan; 3. Het niet in het Rijk of een der koloniën geboren ongehuwde kind tot zijn achttiende jaar.²¹⁸ Toen waren Buitenlandse Zaken en Koloniën het eens, maar Justitie weigerde zijn medewerking.

De in 1903 voor die onderdaanschapsregeling ingestelde Commissie Van den Berg was vrijwel direct nadat zij haar werkzaamheden had aangevangen, gestruikeld over haar beginselen. Over die beginselen verschilden Justitie en Koloniën van mening met Buitenlandse Zaken. De beginselen waarbij in het ontwerp Van den Berg werd uitgegaan waren: 1. Het Nederlandschap was een species van het onderdaanschap; 2. Onderdanen waren: a. Nederlanders; b. Alle ingezetenen van de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddelen, geboren uit aldaar gevestigde ouders, dan wel in een andere kolonie of bezitting van het Rijk gevestigd.

Fock herinnerde zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken Van Tets er aan dat er nog steeds gewacht werd op diens reactie op het ontwerp Van den Berg. De kwestie diende dringend geregeld te worden. Hijzelf stond in zijn algemeenheid achter de regeling, zoals die door zijn voorganger in overleg met Justitie was ontworpen.²¹⁹ Na nog een rappèl²²⁰ kwam er in september 1906 antwoord van Buitenlandse Zaken. Aan zijn ambtgenoten van Justitie en Koloniën schreef Van Tets dat hij op grond van zijn bezwaren niet genegen was mee te werken aan het aanhangig maken van het wetsontwerp Van den Berg. Dat het onderwerp van het onderdaanschap geregeld moest worden stond ook voor hem vast. De gewijzigde politieke situatie in het oosten vereiste een regeling 'op straffe van voor ons pijnlijke gevolgen'. Het internationale aspect maakte het ook tot een kwestie die Buitenlandse Zaken niet 'slechts zijdelings raakte', schreef Van Tets. Hij stelde voor een deskundige op nationaal en internationaal recht, te weten de Leidse hoogleraar dr.mr. C. van Vollenhoven, wiens brede blik en kennis van het koloniale recht hij hoog aansloeg, uit te nodigen een wetsontwerp met Memorie van Toelichting in te dienen, waarop dan de koloniale besturen zouden worden geraadpleegd. Zou dit voorstel niet aanvaardbaar zijn, dan moest de commissie Van den Berg haar werk voortzetten, echter met één van de ontwerpen van minister Cremer van 1899 en 1900 als uitgangspunt.²²¹

217. MBZ-MvK 26.03.1903-3412 in doss. 2.10.54-815; MvK-MvJ en MvK-MBZ 27.06.1903-66, MBZ-MvK 13.07.1903-8638, MvK-MvJ 14.10.1903-36, Van den Berg-MvK 24.12.1903, MvK-MBZ 01.02.1904-42 met notitie, Rapport Van Hogendorp op ontwerp Van den Berg 16.04.1904, in doss. 2.10.54-816.

218. MvK-MBZ 31.01.1900-10 in V.31.10.1900-10/inv.5457.

219. MvK-MBZ 01.02.1906-17 in doss. 2.10.54-817.

220. MvK-MBZ 17.05.1906-55 in doss. 2.10.54-818.

221. MBZ-MvJ en MBZ-MvK 10.09.1906-7504 in doss. 2.10.54-818.

Van Tets bleek veel bezwaren te hebben tegen het ontwerp Van den Berg. Het eerste was diens stelling dat ingezetenschap een eerste vereiste was voor onderdaanschap. Naar Van Tets' opvatting werd in de moderne nationaliteitswetten van andere landen als kenmerk van onderdaanschap aangenomen of geboorte in het vaderland (*jus soli*), of geboorte uit ouders die onderdanen zijn van dat land (*jus sanguinis*), of een gemengd systeem. Dit onderdaanschap volgde de persoon, geheel onafhankelijk van de vraag waar deze zich bevond, in het binnenland of in den vreemde. Een lang verblijf buitenslands kon verlies van onderdaanschap tengevolge hebben, maar hield niet zoals ingezetenschap op bij overschrijding van het grondgebied. Het verdiende wel aanbeveling zoveel mogelijk de nationale eenheid van het gezin in een onderdaanschapsregeling te handhaven. Gezien de vele vormen van familierecht waren begrippen als 'gezin' en 'wettig' zeer vaag en zoals vorm gegeven in het ontwerp praktisch onbruikbaar. Tot slot meende hij dat de voorgestelde wijzigingen in de overige wetgeving tot zeer ongewenste consequenties zouden leiden.²²²

Op het departement van Justitie moest men zich opnieuw inlezen in de kwestie die jaren was blijven liggen.²²³ Bij de minister, mr. E.E. van Raalte, vielen de kritiek en de voorstellen van Buitenlandse Zaken niet goed. Hij wees het voorstel van Buitenlandse Zaken om Van Vollenhoven in te schakelen vierkant af. Zolang geen eenstemmigheid was verkregen bij de drie departementen over de beginselen en haar uitwerking, had een opdracht aan Van Vollenhoven geen enkele zin. De ervaring had toch inmiddels geleerd dat die overeenstemming tussen de drie departementen niet gemakkelijk kon worden verkregen. Voor enige kans op succes moest eerst een basis gevonden worden van overeenstemming, waarop kon worden voortgebouwd. Anders was een dergelijke opdracht tot mislukken gedoemd. Een andere reden om Van Vollenhoven niet uit te nodigen was dat dat zou neerkomen op een herindiening van de ontwerpen Cremer. Daarvan was algemeen bekend dat deze destijds door Van Vollenhoven zelf, toen ambtenaar op het departement van Koloniën, bewerkt was. Dat bewerkte ontwerp Cremer werd in 1903 immers niet geschikt geacht door de ambtenaren van Koloniën en Justitie in de commissie Van den Berg. Deze ambtenaren, schreef Van Raalte, deden in rechtskennis en ervaring in Indische toestanden, niet onder voor Van Vollenhoven. Hij had bezwaar om een opdracht te verlenen waarvan al dadelijk voorspeld kon worden dat de uitvoering het verschil van inzicht tussen de departementen niet zou opheffen. Ook in voortzetting van de gedachtenwisseling tussen de drie departementen, met een der ontwerpen Cremer als uitgangspunt, zag hij geen heil. Van Raalte zou er geen bezwaar tegen hebben om de commissie op te dragen met haar gedachtenwisseling voort te gaan, op voorwaarde dat het hoofd van de afdeling bij Buitenlandse Zaken die verantwoordelijk was voor de behandeling van deze aangelegenheid, in de commissie zitting nam. Bovendien zou aan de commissie volkomen vrijheid moeten worden gelaten om de uitspraak van de minister van Buitenlandse Zaken dat hij 'ongenegen' was om het wetsontwerp Van den Berg ahangig te maken, als een voorlopige beslissing aan te merken. Wat de kritiek van Buitenlandse Zaken betrof op de arbeid der commissie, daar was hij het op verschillende punten niet mee eens. De vraag was gewettigd, schreef Van Raalte, of 'bij die kritiek wel is gestreefd naar opbouw en of zij wel volkomen zakelijk mag worden genoemd'.²²⁴

222. MBZ-MvJ 10.09.1906-7504 in doss. 2.10.54-818.

223. Zie de correspondentie tussen Justitie en Koloniën in september 1906, waarbij Justitie alle stukken opvraagt in doss. 2.10.54-818.

224. MvJ-MBZ 11.01.1907-380 in doss. 2.10.54-818.

De situatie in 1906-1907 vertoonde overeenkomsten met die van 1903. Koloniën en Justitie zagen zich in de kwestie opnieuw geplaatst tegenover Buitenlandse Zaken. Fock sloot zich geheel aan bij Van Raalte, ook wat betref de voortzetting van de gedachtenwisseling in de Commissie Van den Berg zoals Justitie dat had voorgesteld. Voorlopig wilde hij zich om een andere reden van een weerwoord op de kritiek van de minister van Buitenlandse Zaken op het ontwerp Van den Berg onthouden. Er moest, vond hij, eerst meer duidelijkheid komen over de vraag in hoeverre de in Nederlands-Indië ten aanzien van de Vreemde Oosterlingen gevoerde politiek gewijzigd diende te worden. Bij de bepaling van het onderdaanschap zou wellicht in meer dan één opzicht met de aan die wijziging ten grondslag te leggen beginselen rekening moeten worden gehouden.²²⁵

Van Tets toonde zich weinig gelukkig met de eenstemmigheid tussen Justitie en Koloniën en hun afwijzende houding ten aanzien van zijn voorstellen. In een verdere behandeling door de commissie zag hij geen heil. Was het eerste ontwerp Cremer bewerkt door Van Vollenhoven, vervolgde hij, op het tweede ontwerp had het advies van de Raad van State grote invloed gehad. Dat ontwerp kon dus niet op rekening van Van Vollenhoven worden geschreven en over dat onderwerp bestond toen overeenstemming tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën. Dat Justitie toen niet haar medewerking wilde verlenen, betrof niet de deugdelijkheid van het ontwerp. Indien Justitie en Koloniën erbij bleven de zaak niet te willen opdragen aan Van Vollenhoven of een andere deskundige op het gebied van nationaal en internationaal recht, dan wilde hij opnieuw aandringen op het nemen van het tweede ontwerp Cremer als grondslag voor het werk van de commissie. Spoed achtte hij meer dan ooit gewenst. Uit de brieven van de Chinese gezant was hem gebleken dat men in China de Chinezen in Nederlands-Indië als Chinese onderdanen beschouwde.²²⁶

Hoe slecht de verhouding tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën ten aanzien van deze kwestie op dat moment was, bleek hieruit dat Van Tets zoveel mogelijk directe correspondentie met Koloniën vermeed. Hij richtte zijn antwoorden niet rechtstreeks aan de minister van Koloniën, maar aan de minister van Justitie. De laatste was dan genoodzaakt zijn antwoord aan Buitenlandse Zaken via de minister van Koloniën te laten lopen, om hem op de hoogte te brengen. De regeling en de voorbereiding van het Nederlands onderdaanschap lagen meer op het gebied van Koloniën en Buitenlandse Zaken, vond Justitie, en schreef dat ook expliciet in maart 1907.²²⁷

5.2.2 *Met 'het dode punt' in het vooruitzicht*

Op het departement van Koloniën brak men zich het hoofd hoe te voorkomen dat Koloniën in een impasse zou belanden, waardoor het departement met de gebakken peren zou zitten, te weten geen regeling van het onderdaanschap. Opdracht aan Van Vollenhoven of de ontwerpen Cremer van stal halen was geen alternatief, meende Koloniën. Hoeveel waardering men ook had voor de kwaliteiten van Van Vollenhoven, na zijn houding ten aanzien van de wetsontwerpen tot wijziging van de Artt. 75 en 109 RR, had hij zich voor Koloniën 'volstrekt onmogelijk' gemaakt. Koloniën was het station Van Vollenhoven en zijn concepten gepasseerd en kon daarheen niet meer terug, meende men op het departement. Het was ook

225. MvK-MBZ 11.02.1907-53, Nota A.1 van 09.02.1907 in doss. 2.10.54-818.

226. MBZ-MvJ 23.02.1907-2867 in doss. 2.10.54-818.

227. MvJ-MvK 06.03.1907-302, MBZ-MvJ 23.02.1907-2867 in doss. 2.10.54-818.

niet te verwachten dat een nieuw ontwerp Van Vollenhoven in principe zou afwijken van de ontwerpen Cremer, tenzij Van Vollenhoven inmiddels van zienswijze was veranderd. Aan Van Vollenhoven de grondslagen aanreiken, waarop hij zou moeten voortbouwen, was ook geen reële optie, omdat overeenstemming tussen de drie departementen over de grondslagen tot dusver niet bereikt kon worden.²²⁸

Voor Justitie was het ontwerp Cremer/Van Vollenhoven onaanvaardbaar als uitgangspunt om andere redenen. In 1901 had minister Cort van de Linden als argument voor zijn weigering geschreven dat het wetsontwerp niet paste in zijn wetgevingsprogram, waaraan hij reeds de handen vol had. De ware reden zou echter geweest zijn dat het wetsontwerp zoveel wetswijzigingen bevatte dat 'die regeling een herziening van het gehele Staatsblad nodig zou maken'. Dat Buitenlandse Zaken nu toch met dat voorstel doorging, schreef Koloniën toe aan het feit dat men bij Buitenlandse Zaken niet goed op de hoogte was van de kwestie, omdat pas vanaf 1905 een andere afdeling, afdeling I van dat departement, zich daarmee bezighield. Ook was door Buitenlandse Zaken over het hoofd gezien dat de opdracht aan en het werk van de Commissie Van den Berg juist hun grond hadden gevonden in het verzet tegen het ontwerp Cremer/Van Vollenhoven van 1899. Het voorstel van de secretaris-generaal van Koloniën, mr. Elias, om als uiterste middel nu te zoeken naar een jurist die in staat was met een voorstel betreffende de regeling van het onderdaanschap te komen, leek minister Fock de beste perspectieven te bieden om het 'dode punt' te voorkomen. Indien, zoals het er nu naar uitzag, de Commissie Van den Berg zich niet verder kon bezig houden met het wetsontwerp, dan moest een jurist gevonden worden die, behalve dat hij acceptabel zou zijn voor alle drie departementen, niet gebonden was aan vroeger uitgebrachte adviezen of vroeger bewerkte voorstellen. Het moest iemand zijn die geheel vrij en onbevooroordeeld tegenover de kwestie stond.²²⁹

5.2.3 *De ontwerpen Van der Wijck*

De jurist die aan dit profiel beantwoordde werd gevonden in de persoon van Staatraad jhr. mr. H. van der Wijck, lid van de 1ste en 8ste afdeling van de Raad van State.²³⁰ Van de mondelinge beraadslagingen die aan de keuze vooraf gingen zijn geen notities gevonden. Er stond derhalve niets op schrift van de afspraken die met betrekking tot de behandeling van de toekomstige wetsontwerpen waren gemaakt, en die opnieuw tot onenigheid tussen Buitenlandse Zaken en Koloniën zouden leiden.

Voortvarend zette Van der Wijck zich aan zijn opdracht. Reeds een maand later, in mei 1907, diende hij een nota in met voorstellen voor twee wetsontwerpen betreffende een wettelijke regeling van het Nederlands onderdaanschap. De wet was bedoeld om de kenmerken van het Nederlands onderdaanschap van de bevolking van Nederlands-Indië vast te stellen. Duidelijk stelde hij dat het praktisch belang van de regeling van het onderdaanschap niet zozeer gelegen was in de regeling van de staatsrechtelijke positie van de eigen bevolking, de

228. Nota A.1 12.03.1907 betreffende de regeling van het Nederlands onderdaanschap naar aanleiding van de laatste brief van BZ. Bij die nota schreven de secretaris-generaal en de minister ieder hun eigen commentaar in doss. 2.10.54-818.

229. Nota A.1 12.03.1907 betreffende de regeling van het Nederlands onderdaanschap, in doss. 2.10.54-818.

230. MvK-H.van der Wijck 17.04.1907-1, in doss. 2.10.54-818; de 1ste en 8ste afdeling van de Raad van State waren respectievelijk de afdelingen Buitenlandse Zaken en Koloniën.

Indische ‘autochtonen’ (de nationaliteit van de autochtonen in een onder Nederlandse souvereiniteit staand gebied kon geen aanleiding geven tot kwesties met andere mogendheden, meende hij), maar in de regeling van de positie van hen die zowel door Nederland als door een andere mogendheid als onderdanen werden beschouwd. In feite, schreef hij, ging het om de Chinezen in Indië, die door China beschouwd werden als Chinese onderdanen. Omdat Art. 12 Wet van 1892 niet-Nederlanders als vreemdelingen beschouwde, kon China zich erop beroepen dat volgens de Nederlandse wet Chinezen vreemdelingen waren. Dit wapen moest China uit de hand worden geslagen.

Noch het ontwerp Van Vollenhoven/Cremer, noch het ontwerp Van den Berg waren geschikt voor een dergelijke regeling. Zij gingen, schreef Van der Wijck, uit van verkeerde uitgangspunten en waren te algemeen omdat zij voor alle onderdanen waren bestemd. Grondslag moest zijn de volgende redenering: de Nederlandse wetgeving hield onvoldoende rekening met het Nederlands onderdaanschap van de eigen bevolking van Nederlands-Indië, welk onderdaanschap een gevolg is van de Nederlandse heerschappij in Nederlands-Indië. Kenmerken van dat Nederlands onderdaanschap waren niet bij de wet gesteld, zelfs gaf de Wet op het Nederlandschap de indruk alsof zij de eigen bevolking van Nederlands-Indië niet tot haar eigen onderdanen rekende. Zij noemde immers allen die niet de bij de wet vastgestelde kenmerken van het Nederlandschap droegen, vreemdelingen.

Het was dus nodig de kenmerken van het Nederlands onderdaanschap voor hen ‘die herkomstig zijn uit Nederlands-Indië’ vast te stellen. De regeling kon niet omvatten een regeling van het koloniaal ingezetenschap. Over de eerdere bezwaren omtrent de termen ‘wettig gezin’ vanwege de vele soorten familierecht, meende ook Van der Wijck dat dit begrip te onvast was om te kunnen gebruiken in een regeling van de kenmerken van onderdaanschap. Echter, familiebetrekkingen zoals ‘echtgenote’, ‘weduwe’ en ‘kind’ kwamen overal voor en het was niet te verwachten dat opname van die termen moeilijkheden zouden opleveren bij de toepassing van de wet. Het eerste wetsontwerp zou aldus de kenmerken en het verlies van onderdaanschap vaststellen. Bij dat verlies moest gezwegen worden over naturalisatie tot Nederlander. Men kon toch niet van verlies van Nederlands onderdaanschap spreken, indien de ene soort van Nederlands onderdaanschap overging in de andere soort. In het tweede wetsontwerp zou de redactie van verschillende wetsbepalingen (negen wijzigingen in acht wetten) in beter verband worden gebracht met het onderdaanschap.²³¹

Met de voorstellen van Van der Wijck kon Fock zich verenigen, waarop de twee wetsontwerpen met een Memorie van Toelichting ter goedkeuring aan de minister van Buitenlandse Zaken werden toegezonden.²³²

5.2.4 *Opnieuw bezwaren van Buitenlandse Zaken*

Hoewel hij schreef met voldoening kennis te hebben genomen van de ontwerpen Van der Wijck, stelde Van Tets enige (ongeveer zestien) wijzigingen voor. Deze zouden, vond hij, niet de beginselen raken en gemakkelijk zijn aan te brengen.²³³

231. Nota Van der Wijck betreffende de wettelijke regeling van het Nederlands onderdaanschap van 08.05.1907, in doss. 2.10.54-818.

232. Nota betreffende een ‘Wettelijke regeling van het Nederlands onderdaanschap, door H. van der Wijck 08.05.1907, MvK-MBZ 08.06.1907-47 in doss. 2.10.54-818.

233. MBZ-MvK 23.07.1907-10965 in doss. 2.10.54-819.

De belangrijkste bezwaren van Van Tets waren:

- dat Van der Wijck, door in de considerans van zijn wetontwerp te spreken van de wenselijkheid om de kenmerken van het Nederlands onderdaanschap vast te stellen van hen die herkomstig zijn uit Nederlandsch-Indië, er van uitging dat de wet niet kon bepalen wie Nederlands onderdaan was, maar slechts kenmerken van het Nederlands onderdaanschap kon aangeven. Hij stelde voor bij wet te verklaren wie naast de Nederlanders volgens de Wet van 1892, Nederlands onderdaan waren;
- de dubbele nationaliteit van bijvoorbeeld in Nederlands-Indië geboren Fransen of Duitsers vanwege het in het ontwerp Van der Wijck gehanteerde territorialiteitsbeginsel. Van Tets stelde een bepaling voor om moeilijkheden met betrekking tot dubbele nationaliteit zoveel mogelijk te voorkomen.²³⁴

Fock reageerde furieus. De hulp van Van der Wijck, schreef hij, was ingeroepen om 'uit het moeras der correspondentie over het Nederlands onderdaanschap te geraken'. En de afspraak was, herinnerde hij Van Tets, dat zij beiden, Van Tets en Fock, bij voorbaat, in het belang van een definitieve afdoening van deze kwestie, aan het ontwerp, welke met vertrouwen werd tegemoet gezien, zouden vasthouden, tenzij bepaald onhoudbare voorstellen werden gedaan. Om die reden had Fock het ongewijzigd doorgezonden, met verzoek om doorzending naar Justitie. Nu werden door Van Tets, in strijd met de gemaakte afspraak, talrijke wijzigingen en aanvullingen voorgesteld, die naar diens mening vanwege hun 'on-schuldige karakter' de beginselen van de regering niet zouden raken en daarom gemakkelijk zouden zijn aan te brengen. Nauwgezet onderzoek naar aanleiding van de argumenten en wijzigingen of en in hoeverre de ontwerpen Van der Wijck onhoudbaar zouden blijken te zijn, had Fock niet de noodzakelijkheid doen inzien van enige wijziging. De ontwerpen hadden zijn volledige instemming vanwege hun eenvoud en omdat zij, 'zonder aanspraak te maken op theoretische volkomenheid, zich bepalen tot datgene wat beantwoordt aan gebleken speciale behoeften'. Onder geen beding zou hij verder willen gaan en 'de soberheid der regeling willen inruilen tegen perfecties, die haar succes in de waagschaal zouden stellen. Aan het overleg tussen de betrokken departementen moest bovendien eenmaal een einde komen.' Dit was immers de bedoeling van de opdracht aan Van der Wijck. Nieuwe wijzigingen en aanvullingen zouden slechts tot vertraging leiden met uiterst weinig kans op definitieve overeenstemming. Hij nodigde Van Tets uit het wijzigingsvoorstel los te laten en de spoedige indiening van de wetsontwerpen te bevorderen. Ook in de Tweede Kamer werd hierop aangedrongen.²³⁵ Van Tets kwam, ook na verder aandringen van Fock, niet op andere gedachten. Hij had Fock's voorstel om Van der Wijck te belasten met een ontwerp toegejuicht, schreef hij, en Van der Wijck had met zijn voorstellen aan Van Tets' verwachtingen beantwoord. Het was echter nooit zijn bedoeling geweest zich onvoorwaardelijk neer te leggen bij het ontwerp. Hierin verschilde hij van mening met Fock. 'Dat zijn [Van der Wijck's] arbeid zoude moeten worden aangenomen als de op de stenen tafelen uitgebeitelde tien geboden die Mozes meebracht toen hij van de top van de berg Sinai tot het uitverkoren volk was neergedaald, is echter een opvatting die nimmer bij mij is opgekomen', schreef hij. Zijn wijzigingsvoorstellen werden niet ingegeven door de zucht naar overdreven volmaaktheid. Op zodanige wijzigingen zouden waarschijnlijk ook de Raad van State of de Tweede Kamer aandringen. En al gaf hij toe dat bij de regeling in de eerste plaats en in hoofdzaak een koloniaal belang was gemoeid, hij wees er tegelijkertijd op dat wanneer die regeling

234. MBZ-MvK 23.07.1907-10965 in doss. 2.10.54-819.

235. MvK-MBZ van 08.10.1907-22 en 19.10.1907-24 in doss. 2.10.54-819.

aanleiding gaf tot conflicten met vreemde mogendheden, het Buitenlandse Zaken was die die conflicten moest uitvechten. Dan was alleen een regeling verdedigbaar die ‘billijk en rechtvaardig’ was.²³⁶

Van Tets zocht en vond steun bij Justitie. Tegenover deze erkende hij ook dat de kwestie urgent was. Hij zou, als het erop aan kwam, zijn medewerking niet weigeren, al zou hij de verdediging in de Staten Generaal dan zoveel mogelijk aan anderen moeten overlaten. Hij vroeg Justitie ook mee te werken aan een toevoeging aan de wetwijziging van de Wet van 1892. Het betrof het verlenen van exequatur aan vreemde consulaire ambtenaren.²³⁷ Thans betrokken in de discussie en volledig op de hoogte gebracht door Buitenlandse Zaken liet Justitie Koloniën weten dat naar haar mening de beide wetsontwerpen Van der Wijck een goede basis vormden voor overleg, maar er niettemin enige wijzigingen en aanvullingen nodig waren. Het hoofdbezwaar bij Justitie was – overigens dezelfde als bij Buitenlandse Zaken – het dubbel onderdaanschap ingevolge Art. 1 sub 1 ontwerp, waardoor uit Duitsers, Fransen of Engelsen geboren kinderen tegelijk met het Nederlands onderdaanschap een vreemde nationaliteit zouden bezitten. Al zouden moeilijkheden voortspruitende uit deze dubbele nationaliteit zich merendeels in Nederlands-Indië voordoen en al nam Koloniën de verantwoording daarvan voor haar rekening, Justitie was toch in het bijzonder in deze zaak betrokken. Het tegengaan van dubbele nationaliteit was juist een grondbeginsel geweest van de Wet van 1892, en conflicten uit dubbele nationaliteit voortspruitende zouden zich niet beperken tot de koloniën. Een ander bezwaar van Justitie was dat het wetsontwerp zich niet bezighield met hen die in Suriname en Curaçao na 1 juli 1893 uit aldaar gevestigde niet-Nederlandse ouders waren geboren. Daarbij werd gedacht aan de talrijke naar West-Indië geëmigreerde en daar gevestigde Javaanse immigranten. Waren deze personen na 1 juli 1893 geboren, dan bezaten zij ingevolge de overgangsbepaling van de Wet van 1892 niet het Nederlandschap. Zij waren vreemdelingen, en dat zouden eveneens hun kinderen zijn. Verder meende Justitie dat in de regeling bepaald moest worden dat de wet verbindend was voor de koloniën.²³⁸ Het consulaire exequatur, dat Buitenlandse Zaken opgenomen wilde hebben in het ontwerp Van der Wijck, liet Justitie – tot teleurstelling van Buitenlandse Zaken – tegenover Koloniën onbesproken. Zij rekende het consulaire exequatur niet in direct verband te staan met het ontwerp Van der Wijck, al had zij geen bezwaar tegen opname.²³⁹

Van der Wijck was bereid op twee punten tegemoet te komen aan de wensen van Buitenlandse Zaken en Justitie. Hij ging akkoord om de wet ook voor de koloniën en bezittingen in andere werelddelen verbindend te verklaren. Ook het onderdaanschap uitstrekken over de in de West-Indische koloniën geboren kinderen van aldaar gevestigde Javaanse immigranten kon zijn goedkeuring wegdragen. Alle overige voorgestelde wijzigingen, zoals het voorkomen van dubbel onderdaanschap, wees hij af. De conclusies van Van der Wijck werden aan Justitie medegedeeld. Aan het door Buitenlandse Zaken gewenste exequatur wilde Fock geen gevolg geven, omdat de wet op het Nederlands onderdaanschap op dit punt niet mocht afwijken van de Wet op het Nederlandschap.²⁴⁰ In januari 1908 was het eindelijk zover. Er was een akkoord tussen Buitenlandse Zaken, Koloniën en Justitie over het gewijzigde ont-

236. MBZ-MvK 16.10.1907-19448, 20.10.1907 (handgeschreven) in doss. 2.10.54-819.

237. MBZ-MvK 07.11.1907-21074 in doss. 2.10.54-819.

238. MvJ-MvK 05.12.1907-431 in doss. 2.10.54-819.

239. MBZ-MvJ 09.12.1907-23631, MvJ-MBZ en MvJ-MvK 19.12.1907-310 in doss. 2.10.54-819.

240. Nadere nota Van der Wijck 16.12.1907, Nota A.1 21.12.1907, nota af.d B 07.01.1908, MvK-MvJ 13.01.1908-16 in doss. 2.10.54-819.

werp Van der Wijck inzake het Nederlands onderdaanschap. Als er geen onoverkomelijke bezwaren zouden zijn in de daaropvolgende wetgevingsprocedure, zou aan een der twee voorwaarden voor de toelating van Chinese consuls op termijn worden voldaan. Fock kon, toen hij enkele maanden later, in mei 1908, aftrad, een ontwerpwet over het Nederlands onderdaanschap overdragen aan zijn opvolger A.W.F. Idenburg.

5.3 **Onder Idenburg (20 mei 1908-16 augustus 1909) en De Waal Malefijt (16 augustus 1909-29 augustus 1913)**

In de periode Idenburg springen tussen alle andere ontwikkelingen drie kwesties in het oog. China kon, na zijn officiële verzoeken in juli en augustus 1908 om toelating in Nederlands-Indië van zijn consuls, niet meer op de gebruikelijke wijze worden afgescheept. De tweede kwestie was dat in april 1909 de Chinese Wet op de nationaliteit werd afgekondigd, die Chinezen, geboren uit een Chinese vader, onverschillig waar zij geboren waren, tot Chinees verklaarde, hetgeen betekende dat zij binnen het Chinese staatsverband vielen. De onderdaanschapsregeling werd hierdoor urgenter. De derde kwestie betrof de acties van de Chinese gezant in Den Haag, Lou Tseng Tsiang, om de Chinezen in Nederlands-Indië te registreren en hen op te roepen te protesteren tegen de op handen zijnde Nederlandse onderdanenregeling. Tegen deze achtergrond van toenemende politieke druk moest de Wet op het Nederlands onderdaanschap door het parlement worden goedgekeurd.

5.3.1 *Idenburg's strategie in de consulkwestie*

In juli en augustus 1908 bracht de Chinese regering de consulkwestie opnieuw naar voren. Na de toelating van Japanse consuls²⁴¹ in Indië wenste China op dat terrein gelijke behandeling. In zijn brief aan de Nederlandse gezant te Peking stelde Prins Ch'ing dat China, gezien het grote aantal Chinese migranten het 'vanzelfsprekend' vond dat Chinese consuls in Nederlands-Indië werden aangesteld 'om hare medewerking te verleenen bij het bewaren der orde'. In Den Haag had de nieuwe Chinese gezant Lou Tseng Tsiang vrijwel tegelijkertijd bij Memorandum de wens van de Chinese regering naar voren gebracht om in onderhandeling te treden over toelating van Chinese consuls in de Nederlandse koloniën en bezittingen, zonder een speciaal voor dit onderwerp te sluiten consulaire verdrag. Indien Nederland ten gunste van China niet zou kunnen afwijken van die algemene regel, dan zou, aldus de gezant, de Chinese regering hem nieuwe instructies geven met betrekking tot de sluiting van een consulaire verdrag. Als motieven noemde Lou het nauwer aanhalen van de vriendschappelijke banden tussen Nederland en China en het ontwikkelen van handelsbetrekkingen tussen beide landen. Bij de overhandiging van het Memorandum had Lou aangedrongen op spoed. De gebruikelijke strategie om niet direct te hoeven antwoorden, door te verwijzen naar overleg met de minister van Koloniën, werd weer ingezet door de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, R. de Marees van Swinderen. Hij voegde er aan toe dat, mochten er inderdaad nadere onderhandelingen worden geopend over een consulaire conventie met China, de laatste toch in het oog moest houden dat consulaire ambtenaren in de eerste plaats handelsagenten waren en de belangen van de handel het grootste en misschien

241. Op 27.04.1908 werd in Den Haag een consulaire overeenkomst met Japan gesloten, zie Van Citters-MBZ 03.08.1908-1049/215 in V.21.09.1908-D.18/inv.101.

zelfs het enige gewicht in de schaal moesten leggen, waarnaar de wenselijkheid van zulk een conventie moest worden afgewogen.²⁴²

Nederland kon niet botweg weigeren, meende Idenburg. De tegenwoordige tijdsomstandigheden en de politieke verhoudingen lieten niet toe het bij herhaling kenbaar gemaakte verlangen van de Chinese regering om consulaten te vestigen, met een formele weigering te beantwoorden.²⁴³

Enkele maanden tevoren had de Nederlandse gezant te Peking Van Citters ook gewaarschuwd dat Nederland met betrekking tot de toelating van Chinese consuls in de Nederlandse koloniën langzamerhand in een zeer geïsoleerde positie dreigde te geraken. China was druk doende consulaten te vestigen in Australië en Nieuw Zeeland en was daarover ook in onderhandeling met Rusland en Frankrijk. Vooral de vestiging in Australië maakte indruk op de minister van Koloniën, omdat in dat land een sterk anti-Aziatische stemming heerste.²⁴⁴

Op den duur was toegeven – onder zekere voorwaarden – onvermijdelijk. Echter niet zolang de herziening van het regime waaraan de Vreemde Oosterlingen waren onderworpen haar beslag had gekregen en in uitvoering was gebracht.²⁴⁵ Er moest tijd worden gewonnen en die moest gevonden worden in de consulkwestie zelf en in de onderdaanschapsregeling.

Voor wat betrof de consulkwestie reikte Idenburg zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken drie middelen voor uitstel aan. Het eerste middel was de Chinese regering onder het oog brengen dat zij pas nu het handelsbelang als motief had aangevoerd. Eerder werden steeds andere beweegredenen naar voren gebracht die ‘nimmer, van welk land ook, de toelating van vreemde consuls in Indië zouden kunnen rechtvaardigen’. In zijn recente brief had Prins Ch’ing notabene als enig motief voor de aanstelling van consuls de door hen te verlenen medewerking bij het bewaren van de orde genoemd. Deze duidelijke tegenstrijdigheden moesten eerst worden opgehelderd, een dergelijk verzoek van Nederland kon alleen maar billijk zijn. Het verzoek om opheldering vereiste een goede redactie (indien onhandig ingekleed vreesde Koloniën dat Nederland dan vast zou zitten). Aan de Chinese regering moest niet de gelegenheid worden geboden om direct haar vroegere ‘irrelevante beweegredenen te verloochenen en zich definitief en uitsluitend te plaatsen op het commerciële standpunt’.

Slaagde de Chinese regering erin aan te tonen dat handelsbelangen haar inderdaad aanspraak gaven op de aanstelling van consuls, dan zou met het oog op het handelskarakter van consulaire ambtenaren in Nederlands-Indië in het algemeen kunnen worden betoogd, dat de toelating van handelsagenten natuurlijk slechts zin had bij het bestaan van een handelsverdrag. In de sluiting van dat handelsverdrag lag het tweede middel om het beoogde doel – tijdwinst – te bereiken. Dat handelsverdrag hing samen met het derde middel, de aan dat verdrag voorafgaande sluiting van een opzettelijke consulaire conventie. De laatste zou niet

242. Prins Ch’ing-Van Citters 31.07.1908, Van Citters-MBZ 03.08.1908-1049/215, Memorandum Chinese gezant Lou Tseng Tsiang overhandigd op 15.08.1908, MBZ-MvK 26.08.1908-18264 in V.21.09.1908-D.18/inv.101.

243. MvK-MBZ 21.09.1908-D.18 in V.21.09.1908-D.18/inv.101.

244. Van Citters-MBZ 08.01.1908-33/8, MvK-MBZ 09.03.1908-O.5 in V.09.03.1908-O.5/inv.94. Zie voor de consuls voor Australië en Nieuw Zeeland, de Melbourne Age 04.02.1909 in V.21.04.1909-9/inv.635 en Melbourne Age 17.03.1909 in exh.13.05.1909-30/inv.641.

245. MvK-MBZ 21.09.1908-D.18 in V.21.09.1908-D.18/inv.101.

in overweging kunnen worden genomen alvorens over de strekking van het handelsverdrag overeenstemming zou zijn verkregen. Met deze drie middelen zou Nederland in staat zijn de toelating van Chinese consuls lang genoeg uit te stellen.

Aan de consulaire conventie knoopte Idenburg de onderdaanschapsregeling vast. De door de Chinese regering eerder bij herhaling aangevoerde beweegredenen voor toelating van consuls toonden aan dat Chinese consuls, eenmaal in functie, 'niet in gebreke zullen blijven zich te stellen op het standpunt dat de Chinese bewoners van Nederlandsch-Indië zonder onderscheid als Chineesche onderdanen zijn te beschouwen, met wie zij als zodanig bemoeienis hebben'. Een dergelijke pretentie kon onder geen voorwaarde worden geduld. Koloniën zou alleen tot een consulaire conventie zijn medewerking kunnen verlenen, indien daarin afdoende waarborgen werden opgenomen voor een behoorlijke eerbiediging van het Nederlands onderdaanschap. Dit maakte de aan de consulaire conventie voorafgaande totstandkoming van een regeling nopens het onderdaanschap derhalve dringend noodzakelijk. De erkenning ervan door de Chinese regering zou door Nederland moeten worden bedongen als 'de prijs die zij voor de toelating van haar consuls over moet hebben'. De eventuele sluiting van een consulaire conventie, vreesde Idenburg, was de enige gelegenheid waarbij zodanige erkenning zou zijn te verkrijgen. Dat die erkenning van het grootste belang was, niet alleen met het oog op de pretenties van China in het algemeen, maar ook met het oog op de verhouding van het gouvernement tot de consuls in het bijzonder, was duidelijk. Het maakte de totstandkoming van de wet op het onderdaanschap, welk wetsontwerp Buitenlandse Zaken nog onder zich had, des te urgenter, besloot Idenburg.²⁴⁶

De Marees vroeg pas om opheldering over de tegenstrijdigheid in de motieven voor de vestiging van consuls in Indië, nadat Lou op het departement in verband tot de consulkwestie de onderdaanschapsregeling ter sprake bracht en zich beklaagde over de rechtstoestand der Chinezen in Indië. Lou vreesde voor conflicten, wanneer de nieuwe wet het Nederlands onderdaanschap van personen van Chinese afkomst boven alle twijfel zou vaststellen. China zou, meende hij, nooit haar opvatting loslaten dat personen van Chinese afkomst, waar ook gevestigd en ondanks alle wetten in het land van vestiging, Chinezen waren. Ook beklaagde hij zich dat deze afstammelingen van Chinezen niet op dezelfde voet als andere vreemdelingen werden behandeld. China stelde prijs op een goede behandeling. Toen hem geantwoord werd dat er verbetering in hun rechtstoestand op komst was, zei Lou dat China zich dan het lot van deze Chinezen minder zou aantrekken. De handelwijze van zijn regering²⁴⁷ was, zei hij, vooral het gevolg van de door die personen aan de Chinese regering gerichte klachten. De secretaris-generaal, Hannema, voegde daar nog aan toe dat Chinezen in Indië zich niet moesten beklagen bij de Chinese regering, maar bij de gouverneur-generaal. Men had zich te onderwerpen aan de wetten van het land van vestiging, of men moest vertrekken. Zelf geloofde Hannema nog steeds dat de belangstelling van de Chinese regering meer met haar lust tot 'squeezezen' te maken had, dan met de klachten van de Chinezen.²⁴⁸ In september 1908 liet Idenburg, in navolging van zijn voorganger Fock, opnieuw aan Buitenlandse Zaken weten aan welke voorwaarden de toelating van Chinese consuls was gebonden: deze moest worden voorafgegaan door een verbetering van de rechtspositie

246. MvK-MBZ 21.09.1908-D.18, nota A.1, in V.21.09.1908-D.18/inv.101.

247. Het was onduidelijk of hij hiermee alleen de klachten over de rechtstoestand bedoelde of deze in verband bracht met de consulkwestie.

248. MBZ-Chinese gezant 05.11.1908-20248 in RGP 106-341, 342.

der Chinezen en een regeling van het Nederlands onderdaanschap voor diezelfde Chinezen, teneinde aan consuls reden en mogelijkheid te ontnemen voor consulaire bescherming en zich op die wijze te bemoeien met de interne kwesties in Indië.

5.3.2 *De Chinese wet op de nationaliteit*

Op 1 april 1909 werd in de Chinese staatscourant de Wet op de Nationaliteit gepubliceerd.²⁴⁹ De wet bepaalde in Art. 1 onder a dat zij, 'wier vader een Chinees is', de Chinese nationaliteit bezaten, 'onverschillig of zij al dan niet in China geboren zijn'.

Art. 11 bepaalde dat Chinezen die een vreemde nationaliteit wensten aan te nemen, eerst moesten verzoeken om uit de Chinese nationaliteit te treden.

Art. 18 bepaalde dat Chinezen die zich in het buitenland bevonden zich voor dit doel moesten wenden tot de consul of de gezant. Men werd gerekend uit de Chinese nationaliteit te zijn getreden vanaf de dag der bekendmaking. 'Onverschillig welke de omstandigheden zijn, zal niemand geacht kunnen worden uit de Chinese nationaliteit getreden te zijn, zolang de bekendmaking niet plaats gehad heeft.'

Art. 24 bepaalde dat de wet in werking zou treden na afkondiging van een Keizerlijk Edict. De datum van afkondiging was niet bekend.

In de uitvoeringsbepalingen stond dat Chinezen, die 'vóór het in werking treden van deze wet, zonder inwilliging van het ministerie, van het onderdaanschap afstand hebben gedaan en een buitenlandse nationaliteit hebben aangenomen' en daarvan niet op de voorgeschreven wijze melding hebben gemaakt, 'in China behandeld zou worden alsof men het Chinees onderdaanschap nog bezat'.²⁵⁰

De Nieuwe Rotterdamse Courant van 6 april 1909 berichtte dat de nieuwe Chinese Wet op de Nationaliteit Chinezen verbood zich tot burgers van een andere staat te naturaliseren. De wet zou terugwerkende kracht hebben.²⁵¹

China had nu een wet waarop hij zijn aanspraken op de Chinezen in Indië kon gronden. Nederland liep achter. De laatste kon zich (nog) niet beroepen op een wet die deze 'vreemdelingen' in Nederlands-Indië tot Nederlandse onderdanen verklaarde.

Volgens sommige auteurs zou de onmiddellijke aanleiding voor het afkondigen van de Chinese Wet op de nationaliteit de politieke situatie van de in Nederlands-Indië gevestigde Chinezen zijn.²⁵² Op de herhaalde verzoeken van China om toelating van consuls zou Ne-

249. Volgens L. Suryadinata, 'China's citizenship law and the Chinese in Southeast Asia', in M. Barry Hooker (ed.), *Law and the Chinese in Southeast Asia*, 2002:170-171, bestaat er over de datum en wijze van uitvaardiging geen eenstemmigheid. Hetgeen in maart 1909 werd gepubliceerd zou volgens de een slechts een ontwerp zijn. Van een officiële aankondiging en inwerkingstelling van de wet kwam het niet vanwege het uitbreken van de revolutie. Suryadinata huldigt de tegenovergestelde mening, namelijk dat de Nationaliteitswet (eigenlijk de Nationaliteitsregeling) na officiële afkondiging voor korte tijd in werking trad. Volgens Li Guilian, hoogleraar recht aan de Universiteit Peking, kwam de wet in recordtijd (minder dan één maand tussen ontwerp en afkondiging) tot stand als gevolg van druk van de Chinezen in Nederlands-Indië.

250. De vertaling van de 'Wet op de Chineesche Nationaliteit' in V.26.04.1909-22/inv.636, wijkt enigszins af van de vertaling van dezelfde wet in V.21.10.1909-X.20/inv.114. Met beide vertalingen is in de tekst hierboven rekening gehouden.

251. *NRC* van 06.04.1909 in V.08.04.1909-14/inv.633.

252. De Beukelaer (1979:38 noot 3) noemt de auteurs Tsai Chu-Tung ('The Chinese nationality Law, 1909', *American Journal of International Law*, 1910-4:407), en McNair 122.

derland het argument hebben opgeworpen dat China geen nationaliteitswet bezat waarop het zijn aanspraken met betrekking tot bescherming der Chinezen in Indië kon gronden. Met de Chinese nationaliteitswet van 1909 werd het tot dusverre ongeschreven jus sanguinis-beginsel uitdrukkelijk vastgelegd. Buiten China geboren Chinezen bezaten de Chinese nationaliteit en gaven deze jure sanguinis langs de vaderlijke lijn door aan hun nageslacht. Een andere aanleiding zou het feit zijn dat veel Chinezen zich in de buitenlandse concessies in China lieten 'naturaliseren' om van de 'bescherming' van deze vreemde mogendheden in China te kunnen genieten.²⁵³

In 1919 schreef Oei Kiauw Pik dat een overwegende meerderheid der Chinezen in Indië zich bij referendum over de vraag of zij zich beschouwden als Chinese dan wel als Nederlandse onderdanen, uitsprak voor de eerste, het Chinese onderdaanschap.²⁵⁴

5.3.3 *De 'intriges' van de Chinese gezant*

Ook in 1908 verschenen met regelmaat in de nationale en internationale pers diverse berichten, zowel over de consulkwestie als over de rechtstoestand der Chinezen in Nederlands-Indië. Door het gouvernement werden zij meestal als kleine speldenprikken gevoeld waarop niet werd gereageerd of die schouderophalend werden afgedaan als onwaar of overdreven. Anders was het gesteld met het artikel in de *Chung Yang Ta T'ung Pao* van 10 december 1908, dat de zaakgelastigde te Peking met nog drie andere krantenberichten aan Buitenlandse Zaken zond. Het bewuste artikel berichtte dat Chinezen woonachtig in de Nederlandse koloniën een petitie hadden gezonden aan de Chinese gezant in Nederland met het verzoek een zo spoedig mogelijke vaststelling van de Wet op de Nationaliteit te bewerkstelligen. Dit verzoek zou aan de Wai Wu Pu²⁵⁵ te Peking zijn overgebracht. Oudendijk zond hetzelfde artikel naar Batavia, waarover zich vervolgens diverse ambtenaren voor Chinese Zaken bogen.

De adviezen van de ambtenaren voor Chinese Zaken steunden deels op geruchten, deels op een anoniem Chinees pamflet en Chinese krantenartikelen en onder andere op een gesprek met de president van de Chinese Handelsvereniging te Batavia.

Sinds enige tijd ging in Indië het gerucht dat in Nederland een wet in voorbereiding was, waarbij bepaald zou worden dat de alhier geboren Chinezen (peranakans) met de Inlandse bevolking geheel gelijkgesteld zouden worden, en dat de commissie die naar Shanghai zou vertrekken tot bijwoning van de Internationale Opiumconferentie, de opdracht had gekregen deze zaak met de Chinese autoriteiten te bespreken. Dit gerucht leidde tot grote beroering onder de Chinezen omdat zij het hoogst onbillijk vonden dat een dergelijke maatregel, geheel buiten hen om, tot stand zou komen, en dat die maatregel tot gevolg zou hebben 'dat zij zich op een goeden dag in eene maatschappelijke positie geplaatst zouden zien, die in geen enkel opzicht met hun eigen verlangens overeenkwam'. Op 11 november 1908 zond de Chinese Handelsvereniging te Batavia een tele-

253. Ko Swan Sik (1957:122-4) verwijst naar Tsai Chu-Tung 1909:123 noot 1, cursiveringen volgens Ko. Dit door Nederland gebruikte argument zijn wij in ons onderzoek niet tegengekomen.

254. Oei Kiauw Pik, 'De Chinezen en het Nederlandsch onderdaanschap', *IG* 1919, II:961. Niet duidelijk was wie het referendum uitschreef en hoe dat plaatsvond.

255. Rond 1900 werd de 'veelhoofdige, en daardoor als instrument van de buitenlandse politiek onhanterbare Tsungli Yamèn' omgezet in een eenhoofdige departement, de Wai Wu Pu. Dat departement zou voorrang hebben boven de andere Keizerlijke ministeries, en behartigde de betrekkingen met vreemde staten; Van Dongen 1966:342-3.

gram naar het Chinese ministerie van Landbouw, Nijverheid en Handel met het verzoek om, indien de Nederlandse regering inderdaad twee ambtenaren naar Peking had gezonden ter bespreking van deze kwestie, de Chinezen in Indië vooraf daarvan in kennis te stellen. Van de Chinese regering kwam het bericht dat haar niets bekend was over de Nederlandse ambtenaren, maar dat zij een onderzoek zou instellen.²⁵⁶

Het is heel waarschijnlijk dat deze geruchten en acties het gevolg waren van een brief die de Chinese ambassadeur Lou Tseng Tsiang op 11 oktober 1908 had gezonden aan de Chinese Handelsverenigingen op Java. In die brief waarschuwde Lou dat in het Nederlandse parlement een nieuwe nationaliteitswet in voorbereiding was, bedoeld om de ingezetenen van de Nederlandse koloniën tot Nederlandse onderdanen te verklaren. Lou's brief leidde tot grote commotie onder de Chinezen op Java. Chinese handelsverenigingen in Surabaya, Jogyakarta en Semarang kwamen in spoedvergadering in Surabaya bijeen. In die vergadering waren ook vertegenwoordigers van de Chinese regering, Wang Guang Xi²⁵⁷ (Chinese chargé d'affaires in Nederland) en Wang Fengxiang (speciaal gezant) aanwezig. Op die vergadering werd besloten de Wet op het Nederlands onderdaanschap te boycotten met de volgende strategie. Op China zou een beroep worden gedaan om een consulaat te vestigen in Nederlands-Indië en een nationaliteitswet uit te vaardigen op het beginsel van het *ius sanguinis*. En onder de overzeese Chinezen zouden de nadelen van het Nederlands onderdaanschap in grote kring moeten worden bekend gemaakt.²⁵⁸ Het beroep op China werd ondersteund door de Chinese Kamers van Koophandel in Shanghai en Xiamen. De door deze kamers op de Chinese regering uitgeoefende druk leidde tot de Chinese nationaliteitswet van maart 1909.²⁵⁹

Door de Chinezen in Indië bleek de kwestie van de nationaliteit in direct verband te zijn gebracht met hun rechts- en maatschappelijke positie.²⁶⁰ De adviezen van de ambtenaren voor Chinese Zaken in deze kwestie leidden bij de directeur van Justitie ook tot de conclusie dat er een beweging onder de Chinezen in Indië gaande was om met steun van China te protesteren tegen de in Nederland aanhangige wettelijke maatregelen om hen tot Nederlands-Indische onderdanen te doen verklaren en die maatregelen zo mogelijk te verijdelen. Die beweging zou gaande zijn gehouden door de in Indië bestaande Chinese Schoolverenigingen en Handelsverenigingen of Kamers van Koophandel,²⁶¹ die onder het mom van het behartigen van onderwijskundige en handelsbelangen, politieke doelen najoegen. Tevens werd onderkend dat deze anti-Nederlandse beweging van buitenaf was geïnstigeerd en ge-

256. Oudendijk-MBZ 11.12.1908-1838/330 met 3 krantenberichten: *Ostasiatische Lloyd* 25.09.1908 over de Nederlandse koloniale politiek en de consulkwestie, *Chung Yang Ta T'ung Pao* 02.12.1908 en 10.12.1908, over onderwijs en petitie, *Bintang Soerabaia* 15.12.1908 over de consulkwestie en de rechts-toestand der Chinezen in V.29.01.1909-20/inv.615.

257. Waarschijnlijk wordt hier bedoeld Wang Kang Ky.

258. Deze verzoekschriften gericht aan ambassadeur Lou, het ministerie van Buitenlandse zaken van China, de Onderkoningen van respectievelijk Kiang Su en Kiang Si, Kwang-Si en Kwang Tung en van Cheh Kiang en Fuh Kien, ook in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

259. Suryadinata (2002:171) verwijst naar Li Guilian, 'Wan Qing 'Guojifa' yu 'Guoji Tiaoli', Faxue Yanjiu no.70, May 1990:76-79.

260. Chinese circulaire, vertaald 09.01.1909 door de ambtenaar voor Chinese Zaken Ezerman, Vertaling van artikelen op 29.01, 01.02 en 02.02.1909 verschenen in kranten in Singapore in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

261. Siang Hwee.

steund werd door het Chinese gezantschap in Den Haag. Als middel van verzet zou in Indië door de leiders der beweging het ‘in handen van Chineezzen uiterst gevaarlijke wapen van algemeen boycott’ zijn aangeraden.²⁶² De rol die de Chinese gezant te Den Haag speelde kwam steeds nadrukkelijker naar voren.

Door de adviseur voor Japanse Zaken B.A.J. van Wettum werd een wettelijke regeling van het onderdaanschap voor ingezetenen van vreemde Aziatische oorsprong dringend nodig geacht. Deze moest er zijn, voordat de Chinese regering allerlei moeilijkheden zou maken. Daarnaast moest de Chinese gezant gewezen worden op de vreemde wijze waarop hij van zijn positie gebruik maakte. En misschien was het wel wenselijk om een Nederlands eskader voor vlagvertoon te sturen naar Chinese en Japanse havens.

De adviseur voor Japanse en Chinese Zaken B.A.J. van Wettum vermoedde dat de patriottische beweging onder de Chinezen in Indië zijn oorsprong vond in de persoon Kang Yu Wei. Kang was destijds (in 1898) de hervormingsgezinde adviseur van de Keizer. Als gevolg van de staatsgreep van de Keizerin-weduwe werd Kang ter dood veroordeeld. Hij slaagde er echter in naar het buitenland te vluchten. Na in 1902 een reis door Indië te hebben gemaakt koesterde hij nu mogelijk de droom van een Chinese wereldhegemonie, aldus Van Wettum. De petitie van de Chinezen in Indië aan de gezant schreef Van Wettum echter toe aan de gezantschapssecretaris Wang Kang Ki, die kort geleden Indië had bezocht in verband met de op te maken Chinese nationaliteitsregisters. Over de petitie zou eerst met Wang zijn overlegd. De Chinese gezant in Den Haag, vermoedde Van Wettum, speelde hierin een belangrijke rol. Nog twee krantenberichten bevestigden zijn vermoedens. Volgens de *Makassersche Courant* zouden twee Chinese kruisers naar Indië zijn vertrokken met het doel de handelsrelaties tussen China en Indië te bevorderen. Een andere krant meldde dat China druk uitoefende op Nederlands-Indië via haar gezant in Den Haag, via zijn ministerie van Handel, en de Onderkoning van Nanking. Misschien was de tijd wel gekomen, aldus Van Wettum, om nu eens een Nederlands eskader naar China te dirigeren.²⁶³

Vanuit Indië drong de landvoogd aan op een spoedige regeling van het onderdaanschap.²⁶⁴ Op Koloniën hechtte Idenburg geloof aan de conclusie uit Indië dat de Chinese gezant zich gemengd had in de onderdaanschapswestie. De beweging onder de Indo-Chinezen tegen de voorgenomen regeling van het Nederlands onderdaanschap zou door Lou zijn geïnsteigerd en de plannen tot verzet zouden nadrukkelijk door hem zijn goedgekeurd. Idenburg drong er bij zijn collega van Buitenlandse Zaken op aan een eind te maken aan dit ontoelaatbare optreden. Aan Lou moest worden uitgelegd welke de beweegredenen waren voor de voorgenomen onderdaanschapsregeling. Tegelijkertijd moest hem duidelijk gemaakt worden dat het maken van die regeling niet alleen het recht van Nederland was, maar ook in geen enkel opzicht moest worden opgevat als een aan China vijandige maatregel. Ook moest duidelijk zijn dat Nederland vastbesloten was, ongeacht eventuele oppositie, die regeling zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Mocht de gezant niet bereid zijn tot medewerking dan zou daaruit blijken dat hij niet de geschikte persoon was om de bestaande

262. DJ Gastmann-GG 10.04.1909-103 in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

263. Ambtenaar Chinese Zaken te Semarang, Ezerman-DJ 16.03.1909-34, idem te Batavia, H.N. Stuart-DJ 19.03.1909-19, ongedateerde Nota adviseur voor Japanse Zaken B.A.J. van Wettum in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

264. DJ Gastmann-GG 10.04.1909-103, GG-MvK 16.04.1909-22.1 geheim in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

vriendschappelijke relaties met China te onderhouden en moest wellicht zijn terugzending worden uitgelokt, hetgeen Idenburg niet onwelgevallig zou zijn.²⁶⁵

Hij werd in zijn mening gesterkt toen een maand later, in juni 1909, uit Indië berichten kwamen dat geruchten de ronde deden dat de Chinese gezant Lou op zijn terugreis naar China Nederlands-Indië zou aandoen. Lou zou een onderzoek willen instellen inzake een tegen de president der Siang Boe ingebrachte beschuldiging. Volgens een artikel van 17 april 1909 van het in Amoy verschijnende Chinese nieuwsblad *Tsoan Ban Sin Si Po*, waarin een telegram voor het ministerie van Buitenlandse Zaken te Peking voorkwam, zou Lou's bezoek aan Nederlands-Indië tot doel hebben 'de Chineesche emigranten gerust te stellen'. Voor gouverneur-generaal Van Heutsz waren de aanhoudende berichten en geruchten aanleiding om bezwaar te maken tegen dit en de telkens weer nieuwe bezoeken van vertegenwoordigers van de Chinese regering aan Indië. Op den duur zouden zij alleen maar onrust en spanning veroorzaken met 'ongewenschte uitingen' als gevolg.²⁶⁶

Inmiddels had Buitenlandse Zaken (op 9 juni 1909) de Chinese gezant gesproken over de klachten over inmenging in de beweging onder de Chinezen in Indië tegen de voorgenomen regeling van het Nederlands onderdaanschap. Ook De Marees vond dat aan een dergelijke inmenging grenzen moesten worden gesteld. Het was hem uit eerdere besprekingen gebleken hoezeer de gezant tegen de bedoelde regeling gekant was, en tegelijkertijd grote prijs stelde op de totstandkoming van een consulaire verdrag. Lou wist, schreef De Marees, 'dat naar mijne zienswijze de regeling van het onderdaanschap een onmisbaar voorafgaand vereischte vormt' voor het consulaire verdrag. Het was hem niet moeilijk gevallen, vervolgde De Marees, de gezant ervan te overtuigen dat niet alleen die bemoeiingen op zichzelf niet geduld konden worden, maar dat het in zijn eigen belang was om daar niet mee door te gaan. Het zou nodeloos verzet zijn 'tegen een maatregel welke uitvoering Harer Majesteits regeering vast besloten was binnen korten tijd door te voeren'. Hij zou, aldus De Marees aan Lou, met zijn handelwijze 'op beduidende wijze aan de geneigdheid afbreuk doen, welke bij de Nederlandsche regeering zou kunnen bestaan om tot eene consulaire conventie zich bereid te toonen'. De Marees twijfelde niet aan Lou's goede trouw toen deze hem verzekerde dat hij zich voortaan van alle bemoeienissen zou onthouden. Lou liet echter niet na de grieven die bij de Chinezen op Java bestonden in het bijzonder tegen de passen- en wijkendwang, opnieuw breed uit te meten en zich 'bitter' te beklagen.²⁶⁷ Het was zeer wenselijk, schreef De Marees aan Idenburg, om zo snel mogelijk 'deze misstanden' te wijzigen.²⁶⁸

Met de herziening van het regime waaraan de Vreemde Oosterlingen waren onderworpen, antwoordde Idenburg, hield men zich in Indië reeds bezig. Het kon echter nog wel even duren voor het zover was nu in Indië daartegen bedenkingen waren gerezen. De gezant had zich van bemoeienissen te onthouden niet alleen omdat de Chinezen in Indië Nederlandse onderdanen waren, maar ook omdat in China zelf het woonrecht van vreemdelingen nog sterker werd beperkt dan in Indië. Tegen diens voorgenomen bezoek aan Indië had Idenburg ernstig bezwaar. Er moest een einde komen aan het voortdurend afreizen naar Indië door vertegenwoordigers van de Chinese regering die misbruik maakten van de aan hen ver-

265. MvK-MBZ 28.05.1909-W.11 in V.28.05.1909-W.11/inv.110.

266. Ambtenaar voor Chinese Zaken te Semarang, Ezerman-DJ, van 09.05.1909 La.A, Nota adviseur voor Japanse Zaken Van Wettum van 07.05.1909, GG-MvK van 18.05.1909-29/1 geheim in V.19.06.1909-J.13/inv.111.

267. Zie notitie secr.generaal Hannema 05.11.1908 in RGP 106-341.

268. MBZ-MvK 12.06.1909-10982 bis in V.19.06.1909-J.13/inv.111.

leende gastvrijheid door onrust en spanning teweeg te brengen bij Hare Majesteits onderdanen van Chinese herkomst. Er mocht geen gelegenheid ongebruikt worden gelaten om Lou zo duidelijk mogelijk te maken dat zijn 'intriges' waren doorzien en 'dat Hare Majesteits' Regeering er zich tegen opgewassen voelt'. Opnieuw verhulde Idenburg niet dat hij twijfelde aan Lou's 'goede trouw', waarvan Buitenlands Zaken zo zeker was. Hij zag Lou liever gaan dan blijven.²⁶⁹

Idenburg leek gelijk te krijgen. Ondanks zijn toezegging dat hij zich zou onthouden van bemoeienissen leek het enige maanden later erop dat Lou daarmee was doorgegaan. Op Lou's verzoek werden in het kader van een door het gezantschap te verrichten onderzoek naar de nationaliteit, over geheel Indië gegevens verzameld over de herkomst van de Chinezen op Java. Lou bleek voor dat doel Chinese scholen en alle Kamers van Koophandel (Siang Hwee) in Nederlands-Indië te hebben aangeschreven over een onderzoek naar het onderdaanschap. Hij had in zijn gezantschapsbureau een vereniging tot onderzoek van de nationaliteit opgericht. Daartoe moesten registers worden ingevuld waarin de volgende bijzonderheden moesten worden opgenomen: naam, leeftijd, plaats van herkomst in China, jaartal van emigratie, woonplaats in Nederlands-Indië, namen van overgrootouders en grootouders van vaderskant, van ouders, broers en hun vrouwen, zusters, vrouw en bijvrouw, zoons, dochters, schoonzons, schoondochters, kleinkinderen met hun echtgenoten, achterkleinkinderen, en verdere familieleden. Wat de laatsten betrof alleen voorzover zij in leven waren en met de aangever in hetzelfde huis woonden. Degenen die het biljet invulden werden beschouwd als Chinese onderdanen, die op hulp en bescherming van de Chinese gezant konden rekenen. Uit verschillende aan de Handelskamer te Soekaboemi door Lou gezonden brieven bleek dat hij daarin opriep tot registratie (teneinde aan alle Chinezen in het buitenland het kiesrecht te geven voor de provinciale en andere raden in China), aan die Handelskamer een ambtszegel schonk en verklaarde dat bij Nederlandse feestdagen de Chinese vlag desgewenst gehesen kon worden. Hoe groot de respons op de registratie uiteindelijk was is moeilijk in te schatten. In Batavia werden op 9 juni 1909 en op 6 juli 1909 respectievelijk 800 en 2800 ingevulde registraties geteld.²⁷⁰

5.4 Het wetgevingsproces

5.4.1 *Alles op alles voor het ontwerp Van der Wijck*

Na de nadere nota Van der Wijck kwam het er nu voor Koloniën op aan dat de voortgang niet te veel gehinderd zou worden. Zij moest de zaak in één hand houden. Nog bestaande bezwaren moesten afzonderlijk met de departementen Justitie en Buitenlandse Zaken opgelost worden.²⁷¹

De jaren 1908 en 1909 met Idenburg op Koloniën moesten de jaren worden waarin spijkers met koppen werden geslagen. Een aantal discussiepunten moest worden opgeruimd.

269. MBZ-MvK van 12.06.1909-10982 bis, MvK-MBZ van 19.06.1909-J.13 in V.19.06.1909-J.13/inv.111.

270. De brieven van Lou waren van juni en juli 1909; tevens was er een circulaire van de recent in Indië vertoevende gezantschapssecretaris Wang Kang Ki met een commentaar van de vice-president van de Handelskamer te Soerabaia. Al deze stukken met de adviezen van de ambtenaren voor Chinese zaken en directeur van Justitie in V.21.10.1909-X.20/inv.114.

271. Nota A.1 van 21 december 1907 in doss. 2.10.54-819.

Mondeling overleg met de betrokken bewindslieden moest hen over bepaalde pijnpunten helpen, zeker nu de medewerking van Justitie niet meer afhankelijk werd gesteld van de opheffing van haar bezwaren.²⁷² Iedereen leek van de noodzaak van een spoedige regeling doordrongen. De politieke onrust in Indië zelf en de druk van China lieten weinig ruimte meer voor het blijven vasthouden aan eigen opvattingen.

In april 1908 kwam het advies van de Raad van State. Tegen de bezwaren van de Raad van State schreef staatsraad Van der Wijck een contra advies ter verdediging van zijn geestkind.²⁷³

De Raad van State was tegen het ontwerp. Niet omdat het niet deugde, maar omdat de wet van 1892 niet deugde en deze gewijzigd diende te worden. Het afzonderlijk advies van staatsraad Van der Wijck weerlegde de bezwaren van de Raad op alle punten. Het kwam erop neer dat het voorstel van de Raad van State geheel buiten de sfeer van de aangeboden wetsvoordracht lag (het richtte zich op verbetering van de rechtstoestand van hen die in Nederland geboren waren uit daar gevestigde ouders van vreemde nationaliteit). Er was geen reden, aldus Van der Wijck, om de Raad te volgen in diens beschouwingen en voorstellen. Daarentegen was er alle reden om de aangeboden wetsvoordracht te handhaven om te voorzien in een dringende behoefte waaraan de regering reeds dikwijls door de Staten Generaal was herinnerd.²⁷⁴

Buitenlandse Zaken reageerde een half jaar later door Justitie in de kwestie te betrekken. De nieuwe minister van Justitie, Nelissen, stelde in zijn brief aan Koloniën vast dat de vraag omtrent het onderdaanschap een kwestie was ‘welke Uwe departement en dat van onze ambtgenoot van Buitenlandse Zaken betreft, doch mijn Departement niet rechtstreeks aanbelangt’. Het verhinderde hem niet om diverse bezwaren²⁷⁵ aan te voeren, die hem plaatsten voor ‘onoplosbare vragen’, waardoor hij tot zijn leedwezen ‘vooralnog mijne medewerking tot het totstandkomen van dit ontwerp niet [kan] verleenen’.²⁷⁶

Voordat hij deze laatste hindernis zou nemen, besprak Idenburg met Van der Wijck de mogelijkheid om de regeling van het Nederlands onderdaanschap ook uit te strekken over West-Indië.²⁷⁷ Hiervan wilde Van der Wijck echter niets weten. Een regeling voor West-Indië kon niet samenvallen met die voor Oost-Indië omdat de reden daarvoor geheel verschillend was en buiten zijn opdracht viel. Ook de in de Troonrede van 1907 in uitzicht gestelde regeling zou zich alleen beperken tot ‘hen die uit Nederlandsch-Indië herkomstig zijn’. Van het tweede denkbeeld van Idenburg, om de regeling in Nederlands-Indië te beperken tot de Inlanders en met deze gelijkgestelden,²⁷⁸ vond Van der Wijck dat ‘het zondigt in

272. MvK-MvJ en MvK-MBZ 01.02.1908-45 in doss. 2.10.54-820.

273. Advies RvS 21.04.1908-10, bijbehorend afzonderlijk advies staatsraad Van der Wijck in doss. 2.10.54-820.

274. Advies RvS en advies staatsraad Van der Wijck 21.04.1908-10 in doss. 2.10.54-820.

275. Onder andere over de dubbele nationaliteit en het verlies en de herkrijging van het onderdaanschap.

276. MBZ-MvJ 10.10.1908-21214, MvJ-MvK 21.11.1908-516 in doss. 2.10.54-820.

277. Idenburg dacht hier onder andere aan de Brits-Indische immigranten, die in 1908 reeds een kwart van de gehele bevolking van Suriname uitmaakten, en die naar zijn mening als Nederlandse onderdanen dienden te worden bestempeld om moeilijkheden met andere mogelijkheden te voorkomen; zie MvK Idenburg-Gouv.Suriname 17.01.1908-65/29 in V.17.01.1908-65/inv.520.

278. Hierdoor zouden westerse vreemdelingen, die met Europeanen, zijnde Nederlanders, gelijkgesteld waren, en in Nederlands-Indië waren geboren uit ouders aldaar gevestigd, niet het Nederlands onderdaanschap verkrijgen, en daarmee een dubbele nationaliteit.

zijn oorsprong'. Onderdanenregeling was nationaliteitsregeling. En daarbij kon worden uitgegaan van het jus sanguinis of het jus soli. Voor Indië kon men niet anders dan het laatste als kenmerk nemen, maar dan 'moet dit ook generaal gelden'. Men kon geen onderscheid maken tussen rassen, dat wil zeggen niet de uit oosterse vreemdelingen geborenen anders beschouwen dan de uit westerse vreemdelingen voortgekomenen. Van der Wijck bleef ook doof voor Idenburg's betoog dat deze alleen een regeling wenste, strekkende om de Inlanders en met deze gelijkgestelden 'te helpen uit hun eigenaardige positie waarin zij door de Wet van 1892 zijn gebracht en die het ons eigenlijk onmogelijk maakt er op grond van deze wet de eventuele aanspraken van China te weerstaan'. Protesten van Chinese zijde, antwoordde Van der Wijck, zouden niet uitblijven indien Nederland het onderdaanschap voor Chinezen anders regelde dan voor Japanners en Westerlingen. Idenburg had zich hierbij neer te leggen.²⁷⁹

Nu moesten alleen nog Buitenlandse Zaken en Justitie over de streep worden getrokken. De vrees van Buitenlandse Zaken²⁸⁰ dat de Chinese regering de Nederlandse onderdanenregeling teniet zou doen door de naturalisatie van personen van Chinees ras te vergemakkelijken, kon Koloniën niet geheel wegnemen. Buitenlandse Zaken wilde bepaald hebben dat het door naturalisatie elders verloren onderdaanschap herkregeen zou worden door daaropvolgende vestiging in Nederlands-Indië, met andere woorden dat de 'naturalisatie tot Chinees onderdaan gepaard gaat met vertrek naar China'. Een dergelijke naturalisatie zou dus niet mogelijk zijn voor (de overgrote meerderheid van) Chinezen die hun domicilie niet (tijdelijk) naar China verplaatsten. Daarbij werd echter over het hoofd gezien, schreef Idenburg, dat het Chinese onderdaanschap niet verloren ging ondanks langdurige vestiging in het buitenland van geslacht. Er kon derhalve van naturalisatie tot Chinees geen sprake zijn. De bedoeling van de onderdaanschapsregeling, preciseerde Idenburg, was om nader te doen uitkomen dat die regeling met betrekking tot de Vreemde Oosterlingen op dubbel onderdaanschap was berekend en diende om tegenover eventuele pretenties van China een houvast te hebben. 'Het diende er niet toe om te beweren dat de Indo-Chinezen alleen onze onderdanen zijn, maar dat zij ook onze onderdanen zijn, en dat wij voorgaan zolang zij bij ons thuis behoren.' Het lag voor de hand dat een 'voorafgaande erkenning van onze regeling in die zin opgevat door de Chinese regering (als prijs voor de toelating onzerzijds van Chinese consuls) er toe zou kunnen bijdragen om eventuele moeilijkheden uit dezer hoofde in de toekomst te voorkomen'.²⁸¹

Tegenover zijn ambtgenoot van Justitie schreef Idenburg dat hij het niet te rijmen vond dat de laatste eerst gesteld had dat Justitie in de kwestie van het onderdaanschap 'niet verder betrokken is als nodig om de samenhang met de Wet op het Nederlandschap en met de Nederlandse wetgeving te bewaren' en even verder meende vanwege 'onoplosbare vragen' zijn medewerking aan het tot stand komen van de regeling te moeten onthouden. De vragen waren oplosbaar, schreef Idenburg, en al mocht de beantwoording daarvan op een of ander punt niet voldoen, dit zou 'toch geen reden behoeven op te leveren om het tot stand komen der ontworpen regeling tegen te houden'. Wanneer de regeling in normale gevallen deugdelijk was te achten voor de gehele bevolking van Nederlands-Indië, dan mocht haar toepas-

279. Nota van Idenburg voor zijn eigen departement van zijn bespreking met Van der Wijck 04.01.1909, en diverse nota's van A.1 en B in doss. 2.10.54-820.

280. MBZ-MvK 21.12.1908-20248 in doss. 2.10.54-820.

281. MvK-MBZ 07.01.1909-32, Nota A.1 24.12.1908 bij MBZ-MvK 21.12.1908-20248 in doss. 2.10.54-820.

sing niet beoordeeld worden naar de abnormale gevallen die zich misschien nooit zouden voordoen.²⁸² Tegelijkertijd zond hij het gewijzigd concept van Van der Wijck aan de Koningin, waarmee verdere discussie feitelijk werd afgesneden.²⁸³

5.4.2 *De behandeling in de Staten Generaal*

In de behandeling in de Tweede Kamer, aan het einde van 1909, waren de amendementen Van Idsinga het enige grote struikelblok. Zijn bezwaren kwamen neer op het gebruik van de term ‘onderdaan’. Deze ‘onbestemde uitdrukking’ diende vermeden te worden omdat de betekenis ervan niet vaststond. Onderdaanschap was ‘aanhorigheid’, meende Van Idsinga, en er was slechts één soort aanhorigheid, namelijk die welke in het woord Nederlandschap was uitgedrukt. Aanhorigen moesten allen zijn Nederlanders, en zij die dat niet waren waren vreemdelingen. Aan dat soort aanhorigheid, het Nederlandschap, hoefde niet altijd hetzelfde complex van rechten en plichten te worden gehecht. Idsinga wilde eigenlijk terug naar het tweesoortige Nederlandschap. Het Nederlandschap met burgerschapsrechten voor de Nederlanders in het moederland, met daartegenover het Nederlandschap zonder deze rechten voor de bevolking van Nederlands-Indië. Andere kamerleden gingen nog een stapje verder en stelden voor het volle Nederlandschap aan de bevolking van Nederlands-Indië te verlenen waarmee dan ongedaan zou worden gemaakt ‘wat de wetgever van 1892, blijkens het amendement Levysohn Norman, niet gewild heeft’.

Het gevolg zou zijn een wijziging van de Wet van 1892. Dit wilde De Waal Malefijt niet. Het was ondoenlijk om voor de bevolking van Nederlands-Indië eenzelfde regeling te maken van het Nederlandschap als voor de bevolking van Nederland. Het Nederlandschap in Nederland was gegrond op het afstammingsbeginsel,²⁸⁴ welke niet voor Indië gebruikt kon worden. Voor de vraag over een nauwkeurige omschrijving van het begrip onderdaan, verwees De Waal Malefijt naar de Wet van 1892. In die wet was ook geen omschrijving opgenomen van het Nederlandschap en de daaraan verbonden rechten.

In zijn verdediging uitte De Waal Malefijt groot bezwaar tegen de amendementen van Idsinga. Voor de term ‘onderdaan’ was gekozen omdat hij de staande uitdrukking was in verschillende traktaten. Als zodanig had hij in het traktatenrecht een duidelijke betekenis, die misverstand uitsloot. De regeling was ‘niet zozeer voor intern gebruik als wel voor gebruik tegenover het buitenland bestemd’. Een wijziging van de redactie wees De Waal Malefijt af. Bij het ontwerp had de regering ernaar gestreefd, zei hij, ‘de schijn te vermijden alsof het erom te doen zou zijn om sommige mensen die dusver niet onze onderdanen waren, thans tot onze onderdanen te maken’. De bedoeling was om eenvoudig de bestaande toestand te handhaven. Het grootste bezwaar echter was dat het amendement niet overeen te brengen was met het stelsel der Wet van 1892. Die wet kende maar één soort van Nederlanders. De regeling van het onderdaanschap was uitsluitend bedoeld voor Nederlands-Indië en zou de Wet van 1892 niet raken en deze volledig intact laten. De regering had alleen een wettelijke grondslag willen geven aan de thans bestaande opvatting van het on-

282. Rapport MvK bij MvK-MvJ 07.01.1909-32 in doss. 2.10.54-820.

283. MvK-Koningin 07.01.1909-32 in doss. 2.10.54-820.

284. Art. 1 onder a, b en c van de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap (Ned.St. 1892 no. 268) bepaalde dat Nederlanders door geboorte zijn het wettig, gewettigd of door de vader (a) of moeder (c) erkend natuurlijk kind van een vader of een moeder, die tijdens de geboorte van dat kind de staat van Nederlander bezit.

derdaanschap in Nederlands-Indië. Het handhaven van het amendement zou tot gevolg hebben dat de regering het ontwerp zou intrekken.

Geen van de kamerleden wilde het zover laten komen. Men was er in de Kamer algemeen van overtuigd, ook Van Idsinga, dat de regeling er moest komen. Het wetsontwerp werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.²⁸⁵ Op 10 februari 1910 kwam de Wet op het Nederlandsche onderdaanschap tot stand (Ned.St. 1910 no. 55, Ind.St. 1910 no. 296).

Art. 12 van de Wet van 1892 luidde na de wijziging (Ned.St. 1910 no. 56, Ind.St. 1910 no. 297): ‘Allen, die volgens deze wet den staat van Nederlander niet bezitten, of niet uit anderen hoofde Nederlandsche onderdanen zijn, zijn vreemdelingen’. Vanaf 1915 waren krachtens Art. 5 Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië (St. 1915 no. 299) vreemdelingen zij, die niet zijn Nederlandse onderdanen.²⁸⁶

Nederlandse onderdanen, behorende tot de bevolking van Nederlands-Indië, waren vanaf 1910 hetzij Nederlanders volgens de Wet van 1892, hetzij niet-Nederlanders die aan de kenmerken beantwoordden genoemd in de Wet op het onderdaanschap van dat jaar. Beide categorieën waren opgenomen binnen het Nederlandse staatsverband. Alle overige personen in Nederlands-Indië waren vreemdelingen.

Met alleen de wet op het onderdaanschap was China’s wapen, te weten de aanspraken van China op bescherming van zijn Chinese onderdanen, na toelating van zijn consuls, nog niet geheel uit zijn handen geslagen. De redactie van het consulaire verdrag moest daarvoor zorgdragen.

6. DE CONSULAIRE CONVENTIE (JUNI 1909-MEI 1911)

6.1 **Onderhandelingen in Nederland (juni 1909-juli 1910)**

6.1.1 *Nog steeds op de lange baan*

Nadat China in juli 1908 opnieuw haar wens om Chinese consuls in Indië aan te stellen voor de zoveelste keer kenbaar had gemaakt, leek het de Nederlandse regering niet meer verantwoord dit verzoek opnieuw met een weigering af te doen. Toelating van consuls, meende de toenmalige minister van Koloniën Idenburg – en hiermee herhaalde hij het standpunt van zijn voorganger Fock van een jaar tevoren – kon pas worden toegestaan wanneer het Vreemde Oosterlingen regime was herzien en in uitvoering gebracht en de Wet op het onderdaanschap tot stand was gekomen. Idenburg had in september 1908 een strategie ontvouwd om tijd te winnen.²⁸⁷

Bijna een jaar later, in juni 1909, bracht de Chinese gezant te Den Haag, Lou Tseng Tsiang, de consulkwestie opnieuw ter sprake bij de minister van Buitenlandse Zaken R. de Marees van Swinderen. In beginsel, zo bevestigde de laatste aan Lou, was de Nederlandse regering ‘niet ongeneigd’ om met China een consulaire verdrag te sluiten voor consulaire

285. 43ste Vergadering 22.12.1909 TK der SG betr. Regeling van het Nederlands onderdaanschap:1264-74; zie ook MvK-MBZ 07.12.1909-1, en de verschillende krantenartikel van Van Idsinga in *Het Vaderland* in doss. 2.10.54-821.

286. Kleintjes 1927, I:83.

287. Zie paragraaf 4.3.1 van dit hoofdstuk.

vertegenwoordiging in Nederlands-Indië. Echter, niet voordat de kwestie van het Nederlands onderdaanschap in Indië geregeld zou zijn. Hij verwachtte dat dat wetsontwerp nog voor het einde van 1909, maar in elk geval begin 1910 door de Staten Generaal zou zijn goedgekeurd.²⁸⁸ Lou kwam, na telegrafische instructies uit Peking, tegen die voorwaarde op. De sluiting van een consulaire verdrag kon niet ondergeschikt worden gemaakt aan de vraag over de hoedanigheid van Nederlandse onderdanen in de koloniën. Dat onderdaanschap hield geen verband met het verzoek van Peking, die voorwaarde was ontoelaatbaar. Wat het wetsontwerp betrof, daarvan achtte de Chinese regering het nuttig nu al te verklaren dat zij geen enkele wet zou erkennen die direct of indirect de nationaliteit van de Chinese onderdanen in Nederlands-Indië zou aantasten. Hij drong aan op het zonder uitstel sluiten van het verdrag naar het voorbeeld dat Nederland in april 1908 met Japan had gesloten.²⁸⁹

In een persoonlijk onderhoud enkele dagen later maakte Lou, aldus De Marees in zijn brief aan Idenburg, De Marees duidelijk, dat deze ‘moest begrijpen dat de Chinese regering haar geduld te eeniger tijd zoude kunnen verliezen, te meer daar zij niet overtuigd was dat de regeling van het onderdaanschap spoedig zoude tot stand komen, noch ook dat H.M.’s Regeering daarna inderdaad bereid zou gevonden worden een consulaire conventie te sluiten’. Persoonlijk meende Lou dat de noodzakelijkheid van de regeling van het onderdaanschap pas door Nederland was betoogd, nadat de Chinese regering haar verlangen voor het sluiten van een consulaire conventie had te kennen gegeven, ‘en dus maar een voorwendsel voor uitstel was’. De Marees, in de verdediging gedrongen, zei dat de gezant zich vergiste, dat reeds jaren geleden door de Staten Generaal op de regeling was aangedrongen en dat de Nederlandse regering geheel te goeder trouw was in haar bereidheid om na het tot stand komen van de onderdaanschapsregeling, met China een consulaire conventie te sluiten. Waarop de gezant vroeg hem te laten weten wanneer voor het eerst in de Staten Generaal de wens voor een onderdaanschapsregeling was geuit.²⁹⁰ Aan de vele beleefde verzoeken van China was een einde gekomen. China eiste een behoorlijk antwoord, toonde zich kritisch en wilde niet meer met een kluitje in het riet worden gestuurd.

In september kwam Lou weer op de zaak terug. Er was nog geen antwoord gekomen van de Nederlandse regering op China’s verzoek van een jaar geleden. Nederlandse consuls waren reeds lang toegelaten in diverse handelshavens van China en verschillende mogendheden hadden Chinese consuls in hun overzeese gebieden toegelaten, schreef Lou. Om redenen van wederkerigheid en de uitstekende verstandhouding tussen beide landen had de Chinese regering zich tot de Nederlandse gewend om over deze kwestie – die reeds 20 jaar liep – te onderhandelen, met het doel handelsbetrekkingen te ontwikkelen en de talrijke in Indië gevestigde Chinese (groot)handelaren en arbeidskrachten te beschermen.²⁹¹ Een

288. MBZ-Chinese gezant 21.06.1909 in RGP 106-464; MBZ-MvK 07.07.1909-13248 in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

289. Chinese gezant-MBZ 26.06.1909 in RGP 106-465.

290. MBZ-MvK 07.07.1909-13246 in V.02.12.1909-W.22/inv.115. De vraag, wanneer voor het eerst door de Staten Generaal de wens voor een regeling van het onderdaanschap werd geuit, kon niet door het departement van Koloniën worden beantwoord. Zij verwees alleen naar KV 1900:1, zie MvK-MBZ 02.12.1909-W.22 in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

291. Chinese gezant-MBZ, ingekomen 15.09.1909 in RGP 1907-1914-480.

maand later, in oktober 1909, werd vanuit Peking opnieuw herinnerd aan het te sluiten consulaire verdrag.²⁹² En opnieuw antwoordde Nederland niet.

6.1.2 *Na het incident de ommekeer*

In november 1909 was het geduld aan Chinese zijde op. Na zes weken had hij het hem beloofde bericht over de consulaire conventie nog niet ontvangen, schreef Lou. In de ogen van zijn regering kon die stilte slechts één ding betekenen, namelijk een bevestiging dat de nieuwe wet op het Nederlands onderdaanschap vooral bedoeld was om toegepast te worden op de Chinezen in de Nederlandse koloniën. Hij zag zich dan ook genoodzaakt te protesteren tegen maatregelen die gericht waren tegen de onderdanen van een bevriend land, China. Hij zou bij telegram alle onderkoningen van de provincies in Zuid-China inlichten dat de wet in kwestie de Chinezen in Indië niet alleen de rechten onthield die wettelijk toegekend waren aan Nederlanders, maar hen voor eens en voor altijd in een krenkende situatie van minderwaardigheid zou plaatsen⁷.

Dit dreigement, na de zelfbewuste en assertieve houding van Lou in de afgelopen maanden, schoot De Marees in het verkeerde keelgat. Deze onaangename verrassing, antwoordde hij, ontnam hem de hoop op succes bij de onderhandelingen betreffende het consulaire verdrag. Hij nam Lou's verklaring dat deze zijn intriges zou hervatten hoog op. In de ogen van Nederlandse regering was de Chinese gezant de vertegenwoordiger van de Chinese regering en niet een agent van Chinese functionarissen, hoe hooggeplaatst ook. Nederland zou niet nog een keer inmenging in haar binnenlandse politiek door een vertegenwoordiger van een bevriende mogendheid tolereren. Hij had reeds aan de minister van Koloniën verzocht hem onmiddellijk op de hoogte te brengen van de eerstvolgende schending van deze elementaire regel van het volkenrecht, waarvoor hij Lou dan persoonlijk verantwoordelijk zou houden. Diens opmerking over het wetsontwerp betreffende het onderdaanschap wilde hij in stilte laten passeren, omdat uit de woorden van de gezant bleek dat hij de inhoud van dat wetsontwerp niet kende. De ferme taal had tot gevolg dat de gezant excuses aanbod. Lou schreef zijn handelwijze toe aan zijn nerveuze staat en ziekte.²⁹³

Door dit incident leek Buitenlandse Zaken tot een beslissing te zijn gekomen. Haar brief aan Koloniën enkele dagen later, waarin overigens met geen woord over het gebeurde met Lou werd gesproken, vergezeld van een ontwerp verdrag, bevatte het voorstel om nu over te gaan tot het sluiten van een consulaire verdrag dat in grote lijnen zou overeenkomen met het verdrag dat Nederland met Japan in april 1908 had gesloten. Buitenlandse Zaken verwees Koloniën voor deze beslissing naar het 'door ons genomen besluit'.²⁹⁴ De nieuwe minister van Koloniën J.H. de Waal Malefijt,²⁹⁵ reageerde, hoe kon het anders, ontstemd. In Indië, schreef hij aan De Marees, werd reeds meermalen bericht dat er besprekingen gaande waren tussen Buitenlandse Zaken en de Chinese gezant. Hij vreesde dat bij de Chinezen aldaar de indruk werd gewekt dat de maatregelen die door de Indische regering werden voorbereid,

292. Memorie Chinese gezant, zijnde een vertaling van een telegram van de Wai Wu Pu-MBZ, overhandigd op 21.10.1909 in RGP 1907-1914-486.

293. Lou-De Marees 12.11.1909, De Marees-Lou 13.11.1909, Lou-De Marees 14.11.1909 en De Marees-Lou 15.11.1909 in V.23.02.1910-G.3/inv.117.

294. MBZ-MvK van 20.11.1909-24228 met het ontwerpverdrag in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

295. Idenburg was tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië benoemd en had de functie van minister van Koloniën overgedragen aan J.H. de Waal Malefijt.

door de Chinese regering en Lou waren afgedwongen.²⁹⁶ Hem was niets bekend van een door Buitenlandse Zaken en Koloniën gezamenlijk genomen besluit. Hij wees op de in september 1908 onder Idenburg overeengekomen gedragslijn en de recente brief van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van China's verzoek tot sluiting van een consulaire verdrag, waarin stond dat er geen consulaire conventie met China zou worden gesloten voordat de hangende herziening van het Vreemde Oosterlingen regime haar beslag zou hebben gekregen, en voordat de nodige waarborgen voor de vereiste eerbiediging van de Nederlandse onderdaanschapsregeling waren geregeld.²⁹⁷

Dit sprak De Marees tegen. Nooit was de consulaire conventie afhankelijk gesteld van de herziening van het Vreemde Oosterlingen regime en van de onderdaanschapsregeling. Er was alleen enig verband gelegd tussen de onderdaanschapsregeling en de consulaire conventie. En dat laatste verband was niet verbroken. Tussen hem, De Marees, en de vorige minister van Koloniën Idenburg zou in de laatste dagen van diens ministerschap zijn overeengekomen dat tot onderhandelingen over het sluiten van een consulaire verdrag zou worden overgegaan. Het was te betreuren dat De Waal Malefijt hiervan niet in kennis was gesteld. Buitenlandse Zaken had gemeend dat het goede politiek zou zijn tegenover de buitenwereld, vooral China, niet een te onafscheidelijk verband te leggen tussen de wet op het onderdaanschap en de conventie. Die wet was een doorn in het oog van die Chinese autoriteiten die zich bezighielden met de Chinezenkwestie. Het 'gunstbewijs' dat Nederland met het sluiten van de consulaire conventie aan China kon geven, zou vrijwel al zijn waarde verliezen, indien door Nederland 'te veel een nadrukkelijk verband' werd gelegd tussen die conventie en de onderdaanschapsregeling. Door het feitelijk verband te behouden zonder dat het op de voorgrond trad, kon de Nederlandse zaak zeer gediend worden. Er was om die reden met de gezant overeengekomen om officieel met de onderhandelingen te beginnen. Nederland zou 'binnen zekere tijd' een ontwerp verdrag aanbieden, schreef De Marees, 'waarbij het echter tusschen hem en mij als een uitgemaakte zaak zou vaststaan dat zulk een tractaat nimmer in werking zou kunnen treden alvorens de regeling van het onderdaanschap haar beslag zou hebben gekregen. De gezant zou aldus de voldoening hebben dat hij zijne regeering zou kunnen melden dat wij het niet meer bij woorden lieten'. Door aan de inwerkingtreding van het traktaat op een later nader te bepalen wijze een opschortende voorwaarde te verbinden zou de voorafgaande regeling van het onderdaanschap verzekerd zijn. Deze voorgestelde gang van zaken, aldus De Marees, was mondeling met Idenburg besproken, die zich hiermee akkoord had verklaard. Toen bleek dat de gezant steeds ongeduldiger werd besloot De Marees met een ontwerp verdrag te komen. Vanwege de nieuwe moeilijkheden als gevolg van diens vermeende bemoeiingen op Java, was met diens goedvinden voor het ogenblik een vertraging ingetreden 'welke zich echter moeilijk over langer dan enkele dagen kan uitstrekken'.²⁹⁸

296. MvK-MBZ 26.11.1909-S.22 in V.26.11.1909-S.22/inv.115.

297. De Waal Malefijt verwees naar de brief van De Marees van 07.07.1909-13248 in V.02.12.1909-W.22/inv.115. In deze brief werd het consulaire verdrag door De Marees alleen afhankelijk gesteld van de onderdanenregeling. Idenburg had in september 1908 als gedragslijn voorgesteld het consulaire verdrag te laten afhangen van en de herziening van het Vreemde Oosterlingen-regime en van de onderdaanschapsregeling, maar De Marees had daarop niet geantwoord; MvK-MBZ 02.12.1909-W.22 in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

298. MBZ-MvK 08.12.1909-25013 in V.14.12.1909-X.23 geheim/inv.115.

Uit een onderzoek bij Koloniën naar het waarheidsgehalte van hetgeen Buitenlandse Zaken had weergegeven omtrent een overleg en akkoord met Idenburg, bleek dat wat De Marees zei onmogelijk waar kon zijn. Op 1 juli was De Marees voor vakantie naar Amerika vertrokken en pas begin september daarvan teruggekeerd. De Waal Malefijt was op 16 augustus 1909 in functie getreden. Vervolgens was op 6 september in een conferentie met Buitenlandse Zaken, waarbij ook Idenburg, vlak voor zijn vertrek naar Indië, aanwezig was, door dat departement een geheel ander standpunt ingenomen, een standpunt dat overeenkwam met dat van Koloniën.²⁹⁹ Het is veel waarschijnlijker dat het 'incident met de gezant' in november 1909 De Marees tot het inzicht bracht, dat China niet langer genoeg zou nemen met verder uitstel. Hij leek er echter niet voor te voelen De Waal Malefijt direct van het gebeurde in kennis te stellen. In plaats daarvan leek hij zijn ambtgenoot te willen overbluffen met een zogenaamd akkoord, waarvan deze niet op de hoogte zou zijn gebracht. De Marees stelde De Waal Malefijt pas in januari 1910 in kennis van het incident met Lou van november 1909, nadat De Waal Malefijt de Chinese gezant er van verdacht, ondanks zijn belofte van een half jaar tevoren, toch door te zijn gegaan met zijn onrechtmatige bemoeiingen met de Chinese bevolking op Java.³⁰⁰

6.1.3 *Het additionele artikel*

Koloniën, door de brief van Buitenlandse Zaken in de veronderstelling verkerende dat de onderhandelingen met China over het consulaire verdrag reeds gaande waren, en gedane zaken geen keer namen, had zich te schikken. Al moest onder de 'drang der omstandigheden' de zo zorgvuldig door Idenburg uitgedachte strategie worden prijsgegeven, tijd winnen bleef belangrijk. Tegenover De Marees benadrukte De Waal Malefijt het belang om de inwerkingtreding van de conventie zo lang mogelijk uit te stellen, totdat niet alleen de onderdaanschapsregeling maar ook de herziening van het Vreemde Oosterlingen-regime tot stand zou zijn gekomen. Daarnaast hield hij onverkort vast aan de voorwaarde van een waarborg voor eerbiediging van de Nederlandse onderdanenregeling. Voor dat doel zou een clause in het verdrag moeten worden opgenomen, houdende 'dat onder Chineesche onderdanen niet zullen zijn te verstaan personen, die als Nederlandsche onderdanen worden aange-merkt'. Van de concept redactie van die clause wilde De Waal Malefijt vooraf in kennis worden gesteld.³⁰¹

Om de waarborg te verkrijgen dat de Chinese consuls zich niet zouden bemoeien met Chinezen die onder de Nederlandse onderdanenregeling vielen, stonden twee wegen open. De eerste was een wisseling van nota's bij de ondertekening van het verdrag. Uit die nota's zou volgen dat China de Nederlandse onderdanenregeling erkende en eerbiedigde. De tweede weg was de opname van een opzettelijke bepaling in het verdrag, houdende dat Chinese consuls geen bemoeienis zouden hebben met personen die Nederland als zijn onderdanen beschouwde, ook al waren zij van Chinese afkomst. Eerst leek de wisseling van nota's het meest eenvoudig. Er zou geen vertraging ontstaan en de Chinese regering zou 'haar verklaring (of liever haar verbintenis) op die wijze het gerieflijkst' afleggen. De te wisselen nota's zouden echter geheim blijven en konden dan niet worden

299. Zie de aantekeningen van De Waal Malefijt bij MBZ-MvK 08.12.1909-25013 en nota A.1 van 13.12.1909 in V.14.12.1909-X.23 geheim/inv.115.

300. Zie de bijlagen bij MBZ-MvK 12.01.1910-25680 in V.23.02.1910-G.3/inv.117.

301. MvK-MBZ 02.12.1909-W.22, 1ste Nota A.1 25.11.1909 in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

gebruikt tegen de verwachte voorstelling van zaken van Chinese kant, namelijk dat de consulaire conventie aan Nederland was afgedwongen. Een opzettelijke clause in het verdrag verdiende de voorkeur omdat deze een andere indruk zou geven dan de Chinese gezant zou willen vestigen. En nu Buitenlandse Zaken de indruk had dat de Chinese regering over de clause heen zou stappen en haar zou aanvaarden als het verdrag maar tot stand kwam, moest de clause direct als een conditio sine qua non worden gesteld. Zou er bezwaar van China komen, dan zou een middenweg kunnen worden gevolgd door het wisselen van niet geheime nota's, die tegelijkertijd met het verdrag openbaar werden gemaakt. Buitenlandse Zaken gaf er de voorkeur aan de clause niet in de tekst der conventie op te nemen, maar in een additioneel protocol.³⁰² Dat additionele artikel zou tegelijk met het verdrag worden geratificeerd en worden beschouwd als een integraal en wezenlijk onderdeel van het verdrag, met dezelfde kracht, waarde en duur.

Voor Koloniën bleef het winnen van tijd belangrijk. De verwachting van Buitenlandse Zaken dat er met de onderhandelingen over het verdrag wel een jaar overheen zou gaan, nam Koloniën met een korreltje zout. Dat zou wel eens tegen kunnen vallen. Naast de ratificatie-termijn van vier maanden zoals in het Japanse verdrag, wilde Koloniën een langere termijn voor de inwerkingtreding (drie maanden in plaats van de tien dagen in het verdrag met Japan). China zou daar wel genoege mee nemen, verwachtte men, omdat het dat land meer te doen was om het verdrag te sluiten, dan om het toe te passen.³⁰³ In het artikel stelden beide landen zich ten doel alle twijfel weg te nemen over de betekenis van de uitdrukking 'sujet néerlandais'³⁰⁴ door te verklaren dat gedurende de toepassing van de huidige conventie personen die Nederlandse onderdanen waren niet beschouwd konden worden Chinese onderdanen te zijn.³⁰⁵

De ontwerp tekst van het additionele artikel luidde:

'Les plénipotentiaires, réunis pour signer la convention consulaire entre les Pays-Bas et la Chine en ce qui concerne les possessions et colonies néerlandaises, désirant exclure tout doute au sujet de la signification de l'expression 'sujet néerlandais' dans la dite convention, sont convenus de l'article additionnel suivant qui sera ratifié en même temps que l'acte, auquel il se rapporte, et qui sera considéré comme faisant partie intégrante de la convention, et aura même force, valeur en durée: 'Ne pourront pour l'application de la présente convention être considérées comme sujets chinois les personnes qui sont sujets néerlandais.'³⁰⁶

6.1.4 *Het vertrouwen in Lou*

Nieuwe berichten uit Indië over onrust onder de Chinezen als gevolg van 'bemoeienissen' van de Chinese gezant, waren reden voor De Waal Malefijt om De Marees herhaaldelijk te waarschuwen dat zijn vertrouwen in de Chinese gezant misplaatst was.³⁰⁷ Een eigen aandachtig onderzoek van het 'bewijsmateriaal', bestaande uit rapporten en brieven uit Indië, had De Marees echter niet overtuigd. De voornaamste grief, namelijk dat de Chinese gezant

302. 2de Nota A.1 27.11.1909, MvK-MBZ 02.12.1909-W.22 in V.02.12.1909-W.22/inv.115; MBZ-MvK 11.12.1909-25694 in V.14.12.1909-X.23 zeer geheim/inv.115.

303. 2de Nota A.1 van 27.11.1909 in V.02.12.1909-W.22/inv.115.

304. De correspondentie tussen Buitenlandse zaken en de Chinese gezant werd in het Frans gevoerd.

305. MBZ-MvK 11.12.1909-25694, MvK-MBZ 14.12.1909-X.23 in V.14.12.1909-X.23/inv.115.

306. MBZ-Chinese gezant 17.12.1909-25876 in RGP 1907-1914-494.

307. MvK-MBZ 26.11.1909-S.22 in V.26.11.1909-S.22/inv.115; 04.12.1909-C.23 geheim in V.04.12.1909-C.23/inv.115, 08.12.1909-N.23 in V.08.12.1909-N.23/inv.115.

vanuit Den Haag orders had gegeven om allerlei informatie te verzamelen, was in zoverre gerechtvaardigd dat deze inderdaad op waarheid berustten, maar dat deze orders dateerden van voor het onderhoud in juni 1909, waarin De Marees Lou scherp had terechtgewezen en deze onder het oog had gebracht dat hetgeen hij deed een ongeoorloofde actie was, die de Nederlandse regering niet zou dulden. Lou had zelf toegegeven dat hij voor het onderhoud met De Marees twee brieven had geschreven, echter niet om zich te richten tegen de Nederlandse onderdanenwet, maar in verband met een door de Chinese regering voorgenomen volkstelling. Daarna had hij zich onthouden van het schrijven van brieven naar Indië. Opnieuw geconfronteerd met nieuwe beschuldigingen, die het sluiten van het consulaire verdrag in gevaar zouden brengen, had Lou deze pertinent tegengesproken en zijn erewoord gegeven dat hij zich, volgens zijn eerder gedane belofte, van verdere inmenging in bestuurlijke aangelegenheden op Java had onthouden. Enige dagen later drong hij met klem bij De Marees aan op een onderzoek naar de uitgebrachte beschuldigingen. Hij wilde niet één dag langer dan noodzakelijk onder die verdenking blijven staan. Dat de Nederlandse regering, ondanks het door hem gegeven erewoord het vertrouwen in hem had verloren vond Lou onverdraaglijk. De Marees concludeerde dat de beschuldigingen tegen Lou door geen enkel feit werden gesteund. Er was geen bewijs dat Lou de 'van hem geëiste en door hem gegeven gelofte' niet zou zijn nagekomen. De Chinese gezant kon niet worden verweten dat hij een briefwisseling onderhield met corporaties zoals handelskamers. De laatsten zouden, naar het scheen, geregeld diens advies inwinnen omtrent commerciële aangelegenheden en in hem de vertegenwoordiger zien van 'althans die Chineezers wier nationaliteit ook door ons niet betwist wordt, alhoewel zij op Java vertoeven'. De Marees was er van overtuigd dat er geen reden was om te geloven dat Lou zich niet aan zijn woord had gehouden; hij wilde hem ook liever niet door een andere vertegenwoordiger vervangen zien. De reeds jaren bestaande goede verstandhouding zou hem, De Marees, goed van pas komen bij de onderhandelingen. Hij was er ook niet bang voor dat die verstandhouding als een nadeel zou werken. Zijn (De Marees') afhandeling van het incident van november j.l. was daar een bewijs van. De tussen hem en Lou gevoerde correspondentie gaf een beeld van de 'karakteristieke eigenschappen van neiging tot intimidatie en ootmoedig buigen tegenover krachtsvertoon in woord of daad, aan het Chineesche ras in zoo treffende mate eigen'. Aan zijn ambtgenoot van Koloniën gaf hij in overweging 'de houding van den Chineeschen gezant alhier niet in zoo hooge mate bij voortduring ongepast en voor ons gezag in Indië bedenkelijk te beschouwen, als oogenschijnlijk uit de rapporten der Indische autoriteiten zou voortvloeien'.³⁰⁸

Terwijl Buitenlandse Zaken Lou wilde handhaven, zag men hem op het departement van Koloniën liever gaan. De 'standjes' van De Marees aan Lou gebeurden binnenskamers, en onttrokken zich aan de openbaarheid. Een voor ieder waarneembare actie, waaruit de nodige conclusies getrokken zouden worden, zoals het vertrek van Lou, zou, verwachtte men bij Koloniën, in Indië een gevoelige slag toebrengen aan 'de overmoed en het zelfvertrouwen der Indo-Chinezen'. De laatsten waren zo langzamerhand gaan geloven dat de Chinese regering in Den Haag 'Hare Majesteit's Regeering naar zijn pijpen laat dansen'. En 'zolang Lou uiterlijk onaangetast hier op zijn post blijft, zal men in Indië in hem blijven geloven als in de aangewezen leider of voorlichter der onmiskienbaar anti-gouvernementele beweging'. Men had, vond Koloniën, wat China en zijn inmenging betrof, de dingen te veel

308. MBZ-MvK 12.01.1910-25680 in V.23.02.1910-G.3/inv.117.

op hun beloop gelaten, en daarmee het Nederlandse gezag laten aantasten. De Waal Malefijt achtte het echter ongewenst op dat moment een botsing met Lou uit te lokken. Het goede ogenblik daartoe in november j.l. was ongebruikt voorbij gegaan.³⁰⁹

6.1.5 *Nog een struikelblok: reciprociteit en gelijkheid*

Het additionele artikel bleek een groot struikelblok. Opmerkelijk was dat zowel Nederland als China geen enkele maal duidelijk formuleerden wie zij als Nederlandse of Chinese onderdanen beschouwden. De Chinese nationaliteitswet van 1909 (afstammelingen van een Chinese vader, in en buiten China, hadden de Chinese nationaliteit) was duidelijk en verschaft China aanspraak op alle afstammelingen van Chinezen in Indië. Er werd in het additionele artikel slechts gesproken over ‘personnes qui sont sujets néerlandais’ naast ‘personnes qui sont sujets chinois’, maar op welke gronden welke Chinezen onder de ene of onder de andere kwalificatie vielen, kwam nergens tot uiting.

In januari verklaarde de Chinese regering zich akkoord met de toevoeging van het additionele artikel aan het consulaire verdrag op voorwaarde dat, om overeen te komen met het beginsel van reciprociteit zoals vastgesteld in het volkenrecht, een aantal woorden zouden worden toegevoegd.

Aan de door Nederland voorgestelde redactie van de laatste zin ‘Ne pourront, pour l’application de la présente Convention être considérées comme sujets chinois les personnes qui sont sujets néerlandais’ werd door de Chinese regering voorgesteld toe te voegen de woorden ‘ni être considérées comme sujets néerlandais celles qui sont sujets chinois’.³¹⁰

Dit voorstel werd door Nederland afgewezen. Men kon niet spreken van reciprociteit, omdat het hier een unilateraal verdrag betrof, inhoudende consulaire vertegenwoordiging van China in de Nederlandse koloniën. Een dergelijke toevoeging was in strijd met de grondslag van het verdrag. Het enige motief voor het additionele artikel was immers om van tevoren elke aanleiding uit de weg te ruimen, die zou kunnen leiden tot misverstanden of moeilijkheden over onderdaanschap bij de toepassing van het verdrag.³¹¹

Vanaf 1875 en vooral na 1900 was de politiek van China erop gericht een einde te maken aan de ongelijke verdragen en de daarin opgenomen exterritoriale rechten van vreemde mogendheden. Bij de pogingen om in nieuwe verdragen met vreemde mogendheden het beginsel van reciprociteit op te nemen (1902 met Japan, 1903 met de Verenigde Staten) kwam men niet verder dan de toezegging van deze landen dat zij in principe bereid waren de exterritoriale rechten op te geven, indien China zijn rechtssysteem op westerse leest zou schoeien. Ook de onderhandelingen met Nederland over het consulaire verdrag werden aangegrepen om het reciprociteitsbeginsel in het verdrag tot uiting te laten komen. Nederland hield echter vast aan het ongelijke verdrag van 1865, dat veel voorrechten met zich meebracht.³¹²

309. Nota A.1 17.02.1910 in V.23.02.1910-G.3/inv.117.

310. Chinese gezant-MBZ 17.01.1910-199 in V.01.03.1910-N.3/inv.117.

311. MBZ-Chinese gezant 29.01.1910-1190 in V.01.03.1910-N.3/inv.117.

312. De Beukelaer 1979:70-1.

In een inmiddels binnengekomen brief had de nieuwe gezant te Peking, jhr. mr. F. Beelaerts van Blokland,³¹³ erop aangedrongen dat het verdrag niet zou worden gesloten voordat de nieuwe bepalingen betreffende het Vreemde Oosterlingen regime tot stand zouden zijn gekomen. Het aanzien van de Chinese consuls zou zeker aanzienlijk worden verhoogd, wanneer ‘zij konden aantonen, dat tot die vrijgeevige bepalingen eerst was overgegaan, nadat China Nederland gedwongen had – want zoo zal het in elk geval, zoowel in China als in Nederlandsch-Indië, worden voorgesteld – Chineesche consuls te accepteren’. Hetgeen De Waal Malefijt aanleiding gaf om nogmaals te benadrukken aan die volgorde vast te houden. Naar verwachting zouden de bepalingen ter herziening van het Vreemde Oosterlingen regime nog dat jaar worden afgekondigd.³¹⁴ Hetgeen inderdaad gebeurde op 15 oktober 1910 (St. 1910 nos. 536, 537 en 538). De Wet op het Nederlands onderdaanschap kwam reeds kort na Beelaerts brief op 10 februari 1910 (Ned.St. 1910 no. 55, Ind.St. 1910 no. 296) tot stand.

Lou antwoordde dat het additionele artikel slechts zag op personen die Nederlands onderdaan waren, en zij die Chinese onderdanen waren terzijde lieten. Dit was niet overeenkomstig het beginsel van gelijkheid van het recht van volken zoals neergelegd in het volkenrecht, aangezien het niet gelijkelijk de rechten van beide contractpartijen waarborgde. Om deze gelijkheid te vestigen had de Chinese regering de toevoeging voorgesteld. Het was vanzelfsprekend dat de door Nederland voorgestelde tekst van het additionele artikel evenals de aanvulling daarop van China betrekking hadden op ‘personnes résidant aux Indes Néerlandaises’.³¹⁵ De Marees wees er in zijn antwoord op dat de bewoordingen van het additionele artikel slechts toezagen op personen die, vanwege de Chinese interpretatie van de Chinese nationaliteit, een dubbele nationaliteit hadden.³¹⁶ De Marees hield, ook na verschillende gesprekken met de gezant, voet bij stuk. Een wijziging of intrekking van het additionele artikel zoals voorgesteld door de Chinese regering was niet mogelijk. De Nederlandse regering vond duidelijkheid hierover absoluut noodzakelijk, juist vanwege het verschil in opvatting tussen China en Nederland over het onderwerp van nationaliteit. De clause had een zuiver interpretatief karakter en had als enig doel van te voren eventuele moeilijkheden uit de weg te ruimen, die zouden kunnen ontstaan als gevolg van de verschillen in wetgeving van de twee contracterende landen.³¹⁷

In juli 1910 was er nog geen beweging in de kwestie. Toen Lou er opnieuw over begon, antwoordde De Marees, dat naarmate de Chinese regering meer bezwaar maakte tegen het additionele artikel, de Nederlandse regering des te vaster vasthield aan haar standpunt. Met haar bezwaren gaf de Chinese regering, aldus De Marees, zelf aanleiding tot achterdocht omtrent haar bedoelingen inzake de door haar gewenste aanstelling van consulaire ambtenaren in Indië. Toen Lou te kennen gaf dat het verdrag met het additionele artikel voor de Chinese regering niet aanvaardbaar was, merkte De Marees op dat de enige die daarbij zou verliezen, diens eigen regering was. Op Lou’s ‘Ja, maar dan hervatten wij onze oppositie

313. Beelaerts trad in maart 1909 te Peking in functie als buitengewoon gezant en gevolmachtigd minister.

314. Beelaerts-MBZ 19.01.1910-74/22, MvK-MBZ 01.03.1910-N.3 in V.01.03.1910-N.3/inv.117.

315. Lou-De Marees 03.02.1910-201 in RGP 1907-1914-504.

316. De Marees-Lou 12.02.1910-2624 in RGP 1907-1914-512.

317. MBZ-Chinese gezant 12.02.1910-2624 van 08.03.1910-4617, MBZ-Chinese gezant 28.05.1910-11079 in RGP 1907-1914-512, 525 en 529.

tegen Uw nieuwe onderdaanschapsregeling voor Indië', gaf De Marees hem te verstaan dat hij op zijn beurt een dergelijk protest onaanvaardbaar vond.³¹⁸

Het onverwacht terugroepen van Lou naar Peking in dezelfde maand maakte een einde aan de onderhandelingen in Den Haag.³¹⁹ De Chinese regering leek, gezien de geringe resultaten, de onderhandelingen te willen verplaatsen naar Peking. Mogelijk had Lou zelf daarop aangedrongen, omdat hij inzag dat verder onderhandelen in Den Haag hem niet veel verder zou brengen. Al kon hij voorlopig nog rekenen op het vertrouwen van De Marees, achter die bewindsman wist hij de minister van Koloniën, wiens wantrouwen voortdurend gevoed werd met berichten uit Indië. In Peking zou hij op eigen terrein zijn en de communicatie met zijn eigen regering zou gemakkelijker verlopen. Zijn (enige) tegenspeler daarentegen, de Nederlandse gezant, zou in een moeilijker positie verkeren, en tegelijkertijd, op Chinese bodem wellicht meer begrip hebben voor het standpunt van en de situatie in China.

6.1.6 *De gezant te Peking: Beelaerts van Blokland*³²⁰

In Peking werd Beelaerts in december 1909 door de Wai Wu Pu in kennis gesteld dat de onderhandelingen in Den Haag waren geopend. Op de onderdaanschapskwestie die tegelijkertijd van Chinese zijde ter sprake werd gebracht, wilde Beelaerts niet verder ingaan dan door te zeggen 'dat mijne regeering in geen geval zou dulden, dat een consul zich mengde in de aangelegenheden van Nederlandsche onderdanen', en dat 'lang niet alle zoogenaamde Chineezzen in Nederlandsch-Indië Chineesche onderdanen zijn'. Uitzonderingsbepalingen voor Chinezen in Nederlands-Indië waren in het belang van de personen zelf, omdat voor

318. MBZ-Beelaerts 04.07.1910-13933/112 in RGP 1907-1914-538.

319. MBZ-Beelaerts 28.07.1910-15272/122 in RGP 1907-1914-554.

320. Jhr.mr. F. Beelaerts van Blokland (1872-1956) had geen diplomatieke ervaring toen hij in maart 1909 benoemd werd tot gezant te Peking. Hij zou zijn benoeming meer te danken hebben aan de goede betrekkingen met het koninklijk huis. Zijn werkzaamheden hadden vooral in de eerste jaren van zijn gezantschap voor een groot deel te maken met de Chinezen in Nederlands-Indië die de Chinese en de Nederlandse regeringen voor allerlei juridische en diplomatieke problemen plaatsden. Hij speelde een actieve rol bij de onderhandelingen rond de totstandkoming in 1911 van het consulaire verdrag tussen Nederland en China en de daarbij behorende nota's. Zijn proefschrift in 1895 'Eenige beschouwingen over het totstandkomen en de rechtskracht van verdragen' waren hem daarbij waarschijnlijk van groot nut. In zijn proefschrift onderzocht hij de destijds brandende kwestie over het totstandgekomen verdrag met Portugal. In een notawisseling bij dat verdrag werden bepaalde kwesties tot grote tevredenheid van de beide regeringen nader geregeld. Met zijn proefschrift nam hij de twijfel weg over de bindende kracht van deze nota's. Hij concludeerde dat er geen twijfel behoefde te bestaan aan de 'geldigheid' van de nota's als die alleen een verklarend karakter hadden.

Beelaerts maakte China mee toen deze een turbulente tijd doormaakte voor, tijdens en na de revolutie die dat land van keizerrijk tot republiek maakte. Hij was zeer begaan met het lot van China. In 1916 kwam hij als deken van het Corps Diplomatique in moeilijkheden toen generaal Tsang Sjuun, die het keizerrijk wilde herstellen, zijn toevlucht zocht tot het terrein van het Nederlandse gezantschap en er twee jaar zou blijven. Bovendien had de Duitse regering het neutrale Nederland gevraagd haar belangen in China te behartigen, hetgeen de geallieerden ertoe bracht Beelaerts tot persona non grata te doen verklaren. Na de wapenstilstand werd Beelaerts teruggeroepen en kon hij in 1919 Peking verlaten. Ondanks dat hij officieel nog steeds persona non grata was, werd hij toch door de Chinese president ontvangen, bij welke gelegenheid hij een hoge Chinese onderscheiding en verschillende geschenken kreeg. Later werd hij van 1927-1933 minister van Buitenlandse Zaken; D. Hellema, B. Zeeman en B. van der Zwan, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, 1999:100-3, 108.

vreemdelingen uit Oosterse landen andere bepalingen golden dan voor vreemdelingen uit andere landen.³²¹

Nadat de onderhandelingen te Den Haag waren vastgelopen, werd ook vanuit China op Beelaerts druk uitgeoefend. Toen Prins Ch'ing de kwestie van het additionele artikel bij Beelaerts ter sprake bracht, had de laatste zich zoveel mogelijk op de vlakte gehouden. Dat het de Chinese regering ernst was, bleek toen enkele weken later een officieel protest van de Chinese regering volgde tegen de nieuwe Wet op het Nederlands onderdaanschap.³²² Beelaerts meende dat hij de ministers Chou En-Lai en Ts'ao Yu-Lin van de Wai Wu Pu overtuigd had van de goede wil van Nederland en van het feit dat de Nederlandse Wet op het Nederlands onderdaanschap 'tenminste evenveel aanspraak op eerbiediging heeft als de Chinese nationaliteitswet van 1909'. Het was een 'magere uitkomst', maar het stemde hem tot grote tevredenheid, gezien de Chinese opvattingen die volgens Beelaerts 'uitmunten door naïviteit'.³²³ Een nieuw punt betreffende het onderdaanschap bracht minister Ts'ao naar voren door te stellen dat de beste weg tot overeenstemming zou zijn om de Chinezen, geboren voor het in werking treden van de Wet op het Nederlands onderdaanschap, te laten kiezen tussen het Chinese en het Nederlands onderdaanschap, hetgeen, merkte Beelaerts op, niet in overeenstemming was met het beginsel van de Chinese wet.³²⁴

Nu de centrale Chinese regering de kwestie met de Nederlandse gezant had opgenomen en Lou naar Peking zou terugkeren, moest Beelaerts volledig op de hoogte worden gebracht van de laatste ontwikkelingen en de stand van zaken. Aan Beelaerts schreef De Marees dat hij tegenover Lou bij diens afscheidsbezoek had herhaald dat 'de onderdaanswet in geen enkel opzicht eenig protest van zijne regeering wettigde'. Zij was niets anders dan de codificatie van een beginsel dat in bijna alle wetgevingen tegenwoordig was neergelegd, namelijk dat nationaliteit niet door afstamming, maar door plaats van geboorte werd bepaald. In verband met deze 'geheel normale wettelijke regeling' hield het additionele artikel der conventie niets onaangenaams in voor de 'Chineesche natie'. Aan dat artikel moest slechts een zuiver interpretatief karakter worden gegeven. Er waren, merkte De Marees verder tegen Lou op, 'tengevolge van een verschillend beginsel, waarvan ons beider wetgeving op de nationaliteit uitgaan, een groep individuen op Java, die zoowel Chineezers als Nederlandse onderdanen zijn; teneinde nu voor die groep elk conflict van nationaliteit bij voorbaat uit te schakelen, wordt bepaald dat voor hen, wat de toepassing der conventie betreft, de Nederlandsche nationaliteit de beslissende zal zijn. Wanneer de Chinese regering opname van het additionele artikel in het verdrag zou prefereren of de letterlijke tekst enigszins zou willen wijzigen, zou De Marees zich daar niet tegen verzetten. Zolang het beginsel van het artikel maar onaangetaast bleef en niet uit het oog werd verloren dat het feitelijk moest dienen 'om aan de te benoemen consulaire ambtenaren elk voorwendsel te ontnemen dat zij onwetendheid omtrent de toepassing der landswet kunnen voorwenden'. Van het door de Chi-

321. Beelaerts-MBZ 11.12.1909-1451/360 in V.10.01.1910-Q/inv.116.

322. Beelaerts-MBZ 04.07.1910-968/252, telegram Beelaerts-MBZ 23.07.1910 in RGP 1907-1914-539 en 551.

323. Als voorbeelden van die zogenaamde naïviteit noemde Beelaerts dat door de Chinese regering werd volgehouden dat de Chinese wet de Nederlandse moest primeren omdat zij enige maanden ouder was. Een andere was 'dat mij, als ware over de zaak nog niets voorgevallen, verzocht werd Uwe Excellentie te melden dat men het consulaire verdrag zeer gaarne zou accepteren indien slechts het additioneel artikel verviel'.

324. Beelaerts-MBZ 28.07.1910-1083/278 in V.10.09.1910-34/inv.765.

nese regering gewenste reciprociteitsbeginsel wilde De Marees niets weten.³²⁵ Aan Beelaerts werd op verzoek van De Waal Malefijt nog uitdrukkelijk geschreven dat op de clausule in het additionele artikel 'onvoorwaardelijk prijs wordt gesteld'.³²⁶

Voordat de onderhandelingen werden hervat slaagde Beelaerts er nog in de 'veldtocht' in de Chinese pers tegen de Nederlandse onderdaanschapregeling te stuiten.

Over het algemeen verdienden de berichten in de Chinese pers, meende hij, 'niet beter dan schouderophalend terzijde te worden gelegd'. Ook nu hadden de artikelen naar zijn mening weinig te betekenen en getuigden zij van weinig kennis van zaken. Wat hem verontrustte was dat de berichten over de Chinezen in Nederlands-Indië in de vorm van correspondentie uit Peking was opgenomen en veel melding maakten van bij de Wai Wu Pu ingekomen stukken, en dat de daarin vermelde bijzonderheden duidelijk maakten dat uit officiële bronnen was geput. Bovendien verspreidde de berichtgeving zich zuidwaarts. Dit was merkwaardig omdat zulke berichten zich meestal in omgekeerde richting, vanuit Zuid-China noordwaarts bewogen. Op diplomatieke wijze had Beelaerts de aandacht van de Wai Wu Pu op de berichtgeving gevestigd en daarbij opgemerkt dat het 'op een dwaalspoor brengen van de openbare mening' weinig bevorderlijk zou zijn voor de verwezenlijking van de wens der Chinese regering om alsnog met Nederland tot overeenstemming te komen omtrent een consulaire verdrag. Een in het Chinees gestelde mededeling van zijn hand liet hij vervolgens via een tussenpersoon verschijnen in een veelgelezen dagblad in Peking, en vervolgens door tussenkomst van de consuls-generaal te Shanghai en Hongkong in daar verschijnende Chinese organen. In die mededeling werd de onjuistheid van de berichtgeving gemeld en aanbevolen de betreffende wet erop na te lezen. Beelaerts achtte het niet onmogelijk, dat de Chinese regering het daarop raadzaam had geoordeeld de beweging in de pers te staken, in afwachting van nader overleg met Lou. Hoe dan ook, het doel was bereikt 'terstond is de veldtocht in de pers tot stand gekomen'.³²⁷

6.2 **Onderhandelingen in Peking (oktober 1910-mei 1911)**

6.2.1 *Nieuwe voorstellen*

In oktober 1910 werden de onderhandelingen tussen Nederland, in de persoon van de gezant Beelaerts van Blokland, en China, in de persoon van de in eigen land teruggekeerde Chinese gezant in Den Haag Lou Tseng Tsiang, hervat. Na besprekingen met zijn eigen regering had Lou naar zijn zeggen het uiterste bereikt wat hij kon bereiken. De tegenstand van de onderkoningen en gouverneurs van de Zuidelijke provinciën had hij niet kunnen overwinnen; de centrale regering durfde de onderkoningen die de openbare mening achter zich hadden, niet te trotseren. Hij had bereikt dat de Wai Wu Pu bereid was af te zien van haar oorspronkelijk verlangen dat het Regeringsreglement van Nederlands-Indië gewijzigd zou worden om de Chinezen met Europeanen gelijk te stellen. De Chinese regering wilde echter niet toestemmen in de voorwaarde van Nederland, dat bij de toepassing van het verdrag de Nederlandse onderdanen niet als Chinese onderdanen zouden kunnen worden aangemerkt. Deze bepaling wenste zij of te zien geschrapt of aangevuld. Het laatste zodanig dat

325. MBZ-Beelaerts 28.07.1910-15272/122 in RGP 1907-1914-554.

326. MBZ-MvK 17.08.1910-17175, MvK-MBZ 10.09.1910-34 in V.10.09.1910-34/inv.765.

327. Beelaerts-MBZ 16.09.1910-1334/327 in V.10.10.1910-30/inv.771.

Nederland in geval van dubbel onderdaanschap in China, de Chinese nationaliteit als beslissend zou erkennen. Hiervan was zij niet af te brengen.³²⁸

Ook het voorstel van Beelaerts, een protocol tot regeling van alle nationaliteitsconflicten, waarbij Nederland feitelijk nog meer zou krijgen dan het additioneel artikel,³²⁹ was onaannemelijk voor de Chinese regering. Wilde Nederland toch niet geheel afzien van een bepaling omtrent het onderdaanschap, dan zag Lou als enige uitweg de uitwisseling van nota's, waarbij door Nederland zou worden erkend 'dat in geval van nationaliteitsconflict buiten Nederlandsch grondgebied de Chineesche wet de beslissende zou zijn, waartegenover de Chineesche regering zou verklaren, in geval van conflict op Nederlands grondgebied de Nederlandsche wet te zullen eerbiedigen'.

Beelaerts had Lou's voorstel direct afgewezen, en al leek Lou hierop voorbereid, hij toonde zich zeer teleurgesteld. Persoonlijk geloofde Beelaerts dat Lou inderdaad al het mogelijk had gedaan om het verdrag tot stand te doen komen, en dat hij het Nederlandse standpunt 'geenszins irrationeel achtte en zich veelal ergerde over de eigenaardige opvattingen, waarmede hij bij zijn landgenoten te kampen had'. Het mislukken der onderhandelingen schreef Beelaerts vooral toe aan de 'uiterst trage gang onzer Chineezepolitiek in Nederlands-Indië'. De voortdurende stroom van verzoekschriften en klachten hadden hun uitwerking niet gemist bij de centrale en provinciale regeringen. 'Men is daardoor onhandelbaar geworden en ik voorzie, dat deze eigenschap zich, naarmate de openbare meening haar reeds zo sterke invloed op de gang van zaken nog ziet toenemen, in steeds meerdere mate zal doen gelden.'³³⁰

6.2.2 *De ontvangst van de herziening van het Vreemde Oosterlingen regime*

De in oktober 1910 bekend gemaakte nieuwe bepalingen op de toelating, wonen en reizen in Nederlands-Indië werden in de pers slecht ontvangen.³³¹ In november had op uitnodiging van Lou opnieuw een gesprek plaats in het gebouw van de Wai Wu Pu. Er zou gesproken worden over de herziening van het passen- en wijkenstelsel en de verwachte beperkende bepalingen op het punt van toelating. Deze nieuwe regelingen hadden de Chinese regering onaangenaam getroffen. Vooral de te verwachten beperkende bepalingen op het punt der toelating hadden bij haar de overtuiging gevestigd dat de Nederlandse regering voor de aan Chinezen toegestane 'onbeduidende meerdere vrijheid', direct een correctief had gezocht en thans niet alleen de immigratie wilde tegengaan, maar bovendien een nieuwe heffing wilde invoeren in de geest van het 'smadelijke' hoofdgeld. Beelaerts slaagde er maar ten dele in met enige argumenten (overbevolking op Java en toenemend pauperisme) de ongunstige indruk weg te nemen. De Chinese regering toonde zich zeer ontstemd. Zowel inzake de Vreemde Oosterlingen politiek als het consulaire verdrag waren bij haar verwachtingen gewekt, die slechts op teleurstelling waren uitgelopen. De voorstanders van een krachtige anti-Nederlandse actie zouden thans veel kans van slagen hebben en reeds werd overwogen de tijdelijk zaakgelastigde uit Den Haag terug te trekken. De centrale regering stond onder

328. Beelaerts-GG 25.10.1910-1526 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

329. Dit voorstel van Beelaerts was ook voor De Marees onaannemelijk, zie MBZ-MvK 12.11.1910-23246 in V.25.11.1910-4/inv.783.

330. Beelaerts-MBZ 25.10.1910-1525/369 in V.25.11.1910-4/inv.783.

331. Twee krantenberichten onder andere *Peking Daily News* 23.10.1910, Beelaerts-GG 27.10.1910-1537 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

grote druk zowel van de onderkoningen van Zuid-China en zeer waarschijnlijk van interpellaties van de Tzucheng Yuan, het parlement. Beelaerts wilde in deze mededeling van Lou geen dreigement zien. Hij erkende dat de zwakke Chinese regering zich in een zeer moeilijk parket bevond, nu zij op geen enkel succes kon wijzen en zij de vrije emigratie naar Java zelfs door een nieuwe belasting op de toelating beperkt zag.

Een bespreking over het consulaire verdrag had de Chinese regering Lou niet opgedragen. Hij had echter de hoop nog niet opgegeven dat Nederland het struikelblok (het laten vervallen van het additioneel artikel of bij nationaliteitsconflicten in China de prioriteit van de Chinese wet erkennen) zou opruimen. Hoewel Beelaerts antwoordde dat daar geen enkel uitzicht op bestond, zegde hij Lou toch toe zich over een andere redactie te willen buigen. Een redactie waarbij in de bij het verdrag te wisselen nota's Nederland 'hetzelfde zou krijgen als bij het additioneel artikel werd beoogd, doch waarbij de schijn zou worden vermeden als gaf China een deel van zijn onderdanen prijs'. Tegenover De Marees wilde hij niet verzwijgen dat zijn persoonlijke opvatting over het additionele artikel zich gaandeweg had gewijzigd. 'Aanvankelijk kwam het vastleggen van het in dat artikel uitgedrukt beginsel ook mij, vooral wegens de van Chinese zijde daartegen geopperde bezwaren, onontbeerlijk voor. Naarmate ik echter den aard dier bezwaren meen beter te hebben leeren doorgronden, heeft het artikel voor mij aan praktische beteekenis verloren. Ik geloof niet dat China er naar streven zal door zijne consuls tegen onze onderdaanschapsregeling te reageren. De Regeering hier, die zoo naijverig is op hare souvereiniteit in eigen huis, begrijpt wel, dat de te benoemen consulaire ambtenaren in onze koloniën de daar geldende wetten hebben te eerbiedigen. Maar zij durft het niet aan, dit, met betrekking tot het onderdaanschap, uitdrukkelijk te erkennen, omdat de openbare meening in die erkentenis het bewijs zou zien, dat de Regeering voor China's eer niet had weten te waken en zelfs voor het zwakke Nederland de vlag had gestreken.' Nederland, ging Beelaerts verder, had niet alleen te maken met de Chinese regering, maar ook met de openbare mening in China. Deze zou zich, indien het verdrag niet zeer spoedig tot stand kwam, meer en meer tegen Nederland keren, en Nederlands-Indië zou daarvan hoogst waarschijnlijk de terugslag ondervinden. Dat zou een veel ernstiger gevaar zijn dan het ontbreken van een bepaling, welke de Chinese consuls zou moeten weerhouden zich te bemoeien met zaken die hen niet aangingen. Tegen dat laatste waren immers andere middelen voorhanden.³³²

6.2.3 *Een nieuw voorstel: wisseling van nota's*

Beide gezanten bleven intussen naar oplossingen zoeken met betrekking tot het consulaire verdrag. Beelaerts stelde voor het additionele artikel te vervangen door een wisseling van nota's, één van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken aan de Chinese gezant, die door de laatste beantwoord zou worden. Lou antwoordde hierop met een tekst die in overleg met de Chinese regering (Prins Ch'ing) tot stand was gekomen. Het voorstel van Lou kwam erop neer dat de Chinese regering in beginsel bereid was een verklaring, als door Nederland gewenst, te tekenen. In de tekst van Beelaerts waren echter enige wijzigingen gemaakt.³³³

332. Beelaerts-MBZ 18.11.1910-1643/383 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

333. Beelaerts-MBZ 05.12.1910-1737/397 met tekst van twee concept-nota's in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

Met dit voorstel was de uiterste grens tot waar de Chinese regering kon gaan bereikt, had Lou Beelaerts medegedeeld. Een uitdrukkelijke erkenning van Prins Ch'ing dat Chinese onderdanen voortaan als Nederlandse onderdanen zouden moeten worden beschouwd was onmogelijk, omdat het zou leiden tot een zeer grote storm van verontwaardiging. Een afwijzing van de Nederlandse regering van dit voorstel zou een definitief einde van de onderhandelingen betekenen. De Wai Wu Pu zou dan ook niet langer in staat zijn een tegenwicht te vormen tegen de voortdurende aandrang van de onderkoningen en gouverneurs om door het zenden van commissarissen en allerlei andere maatregelen de gemoederen der Chinezen in Nederlands-Indië in beroering te brengen en te houden. Opnieuw hadden heftige telegrammen naar de prins-Regent en ook de aanwezigheid van een Chinese journalist uit Soerabaia die het verblijf in Indië was ontzegd, de aandacht van de Wai Wu Pu getrokken. Onder de leden van de Tzucheng Yuan groeide eveneens in toenemende mate een anti-Nederlandse stemming. Met het oog hierop wilde Prins Ch'ing het verdrag zo spoedig mogelijk tot stand laten komen, en wel te Peking. Beelaerts meende, dat wanneer Nederland het toelaten van consuls in Nederlands-Indië wenselijk achtte, het aanbeveling verdiende met de thans voorgestelde tekst genoeg te nemen. De berichtgeving waarop hij, Beelaerts, reeds vaker de aandacht had gevestigd, en de werkelijk grote moeilijkheden waarvoor de Chinese regering zich met betrekking tot deze onderhandelingen gesteld zag, gaf hem de overtuiging 'dat zij inderdaad zonder "het gezicht te verliezen" niet verder kan gaan dan Prins Ch'ing nu voorstelt'. Met die moeilijkheden doelde hij op de heersende grote politieke onrust in China.³³⁴

Het was zonderling, gaf hij toe, dat in de nota's, waaraan door de Chinese regering de voorkeur werd gegeven, werd gezegd, dat voor de toepassing buiten Nederlands-Indië van een verdrag dat uit zijn aard alleen in Nederlands-Indië zijn toepassing kon vinden, in geval van twijfel omtrent de nationaliteit de Chinese wet beslissend zou zijn. Vervolgens werd dan nog eens uitdrukkelijk verklaard dat het uitsluitend de interpretatie gold van het consulaire verdrag. Zowel Lou als Beelaerts voelden het dwaze van de situatie aan, maar vonden het geen reden om de nota's te verwerpen. Zij ontsloten voor de Chinese regering immers de enige weg om bij deze gelegenheid, voor zoveel nodig, de Nederlandse onderdaanschapsregeling te erkennen. In elk ander geval zou Beelaerts er niet toe komen om aan een dergelijke verklaring zijn goedkeuring te hechten. Maar in dit geval leek hem zulk een 'chinoiserie' geen bezwaar. Het verdrag zou op verzoek van de Chinese regering in Peking worden gesloten om elk uitstel te vermijden.³³⁵

De Marees ging, evenals De Waal Malefijt, in grote lijnen akkoord met het voorstel van Beelaerts, mits de nota's gelijktijdig met het verdrag werden gepubliceerd in Nederland en in Indië. De indruk van onwil aan Nederlandse zijde mocht niet gewekt worden, het zou maar voedsel geven aan de niet onbedenklijke anti-Nederlandse stemming. Wel wilde De Marees tien woorden uit de voorgestelde redactie van de nota's geschrapt hebben. Omdat hij deze onaannemelijk vond, zowel wanneer daarmee niet meer bedoeld werd dan die woorden beduiden, maar ook voor het geval de Chinese regering daarmee zou trachten de deur

334. Zie Beelaerts-MBZ 24.10.1910-1510/368 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128, waarin Beelaerts uitvoerig schrijft over een beweging die zich zeer kritisch opstelt tegen de Mantsjoe regering en zich inzet voor meer macht van het parlement, en waarin hij vreest voor de val van de regering; Beelaerts-MBZ 16.12.1910-1796/404 in V.30.01.1911-M.2/inv.128.

335. Beelaerts-MBZ 16.12.1910-1796/404 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

te openen die zou leiden naar een poging tot opheffing van de Nederlandse traktaatsrechten in China. Hij vertrouwde erop dat Beelaerts dat ook voor elkaar kon krijgen.

De tekst van de eerste nota zou, op voorstel van de Chinese regering, als volgt moeten luiden: 'La Convention Consulaire que nous avons signée aujourd'hui parle en plusieurs endroits de 'sujets chinois' en de 'sujets néerlandais'. Par suite de la législation différente de nos deux pays en matière de nationalité ces expressions pourraient prêter à des doutes qu'il semble préférable d'exclure dès maintenant. A cette fin j'ai l'honneur de vous proposer qu'il soit constaté de part et d'autre que, pour l'application de la présente Convention, qui n'a d'autre objet que de déterminer les droits, devoirs etc. des fonctionnaires consulaires chinois dans les possessions ou colonies des Pays Bas, les doutes auxquels ces deux expressions donneraient lieu seront réglés aux Indes Néerlandaises conformément à la législation en vigueur dans ses possessions ou colonies *et en dehors des Indes Néerlandaises suivant la loi chinoise*. Il est bien entendu qu'il ne 's'agit que de l'interprétation de la présente Convention Consulaire.'

Hierop zou een bevestigende nota volgen van de Chinese regering:

'En réponse à Votre note en date aujourd'hui j'ai l'honneur de Vous faire connaître que je suis autorisé à constater avec Vous que lorsqu'il s'agira de l'application de la Convention Consulaire que nous avons signée aujourd'hui et qui n'a d'autre objet que de déterminer les droits, devoirs etc. des fonctionnaires consulaires chinois dans les possessions ou colonies des Pays Bas, les doutes auxquels les expressions 'sujets chinois' en 'sujets néerlandais' donneraient lieu, seront réglés aus Indes Néerlandaises conformément à la législation en vigueur dans ces possessions ou colonies et en dehors des Indes Néerlandaises suivant la loi de nationalité chinoise.

Toutefois, il est bien entendu que cette déclaration interprétative ne s'étend pas au-delà de la présente Convention Consulaire.'³³⁶

De Chinese regering wilde aldus expliciet in de nota's opgenomen hebben dat, al werden in de Nederlandse koloniën op Chinese en Nederlandse onderdanen de daar geldende wetten toegepast, buiten die koloniën de Chinese wet gevolgd zou worden. Zij vreesde dat die impliciete betekenis van de nota onvoldoende duidelijk zou zijn voor of onvoldoende begrepen zou worden door het publiek in China.

De Waal Malefijt tekende hierbij nog aan dat krachtens Art. 2 sub 4 Wet op het onderdaanschap Chinezen uit Nederlands-Indië die in China kwamen, hun Nederlands onderdaanschap zouden verliezen, indien zij zich niet tijdig lieten registreren en deze registratie jaarlijks herhaalden. In China hadden Chinezen uit Indië aldus hun nationaliteit in eigen hand.³³⁷ Deze opmerking van De Waal Malefijt zou de uiteindelijke oplossing brengen.

6.2.4 *Terwille van de openbare mening*

China bleek niet bereid de tien woorden te schrappen. Volgens vertrouwelijke informatie van Lou was de Wai Wu Pu er mee bekend dat die woorden geen enkele praktische betekenis hadden. De laatste durfde echter de verantwoordelijkheid voor het sluiten van het verdrag niet op zich te nemen, 'indien niet door een clause als de gewraakte aan het publiek

336. Beelaerts-MBZ 16.12.1910-1796/404 met concept-nota's in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128; de tien woorden waar het de Chinese regering om ging hebben wij hier cursief aangegeven.

337. MBZ-MvK 20.01.1911-17, MvK-MBZ 30.01.1911-M.2 geheim, nota A.1 van 27.01.1911 in V.30.01.1911-M.2 geheim/inv.128.

zand in de ogen kon worden gestrooid en de indruk kon worden voorkomen als gaf China met een slag zijne onderdanen in onze koloniën prijs'. Na veel over en weer gepraat waren beide gezanten het eens dat, teneinde tegenover de weglating van de tien woorden aan de Chinese regering een aanvaardbaar equivalent te bieden, er maar één uitweg mogelijk was. Tegelijkertijd met de ondertekening van het verdrag en van de interpretatieve nota's in de door Nederland goedgekeurde vorm, zou door Beelaerts een afzonderlijke nota tot de Wai Wu Pu worden gericht, waarin deze 'tot wegneming van een bij de onderhandelingen gebleken misverstand' nog eens zou uiteenzetten dat de Nederlandse wetgeving (Art. 2 sub 4 Wet op het Nederlands onderdaanschap), aan Nederlandse onderdanen van Chinese afkomst, die buiten Nederlands-Indië verbleven, volle vrijheid liet hun Nederlands onderdaanschap prijs te geven en te kiezen voor de Chinese nationaliteit.

Het Art.2 van de Wet op het Nederlands onderdaanschap (Ned.St. 1910 no. 55) luidde:

'Het in artikel 1 bedoelde Nederlands onderdaanschap wordt verloren:

4de door, in geval van verblijf in een vreemd land na te laten zich binnen drie maanden na aankomst aan te geven bij en Nederlandschen Consularen ambtenaar in dat land en door bij voortgezet verblijf na te laten die aangifte binnen de eerste drie maanden van elk kalenderjaar te herhalen. De aangifte door den man of vader voor zijne vrouw of kinderen en door de weduwe voor hare kinderen geldt voor eigen aangifte van dezen.

Wie volgens het onder 4de bepaalde het Nederlandsche onderdaanschap heeft verloren en daarna niet in omstandigheden is komen te verkeeren als bedoeld onder 1ste, 2de of 3de, herkrijgt het door vestiging in Nederlandsch-Indië.'

Een dergelijke nota zou 'natuurlijk' geheel onafhankelijk zijn van het consulaire verdrag, maar door de Chinese regering tegelijkertijd kunnen worden gepubliceerd teneinde de openbare mening gerust te stellen. De urgentie aan Chinese zijde vroeg om een snelle beslissing van Nederland. Het had heel veel moeite gekost de ministers van de Wai Wu Pu tot hun tegenwoordige standpunt te brengen. Elk uitstel en plotselinge – in China niet ongebruikelijke – persoonswisselingen zouden de zaak opnieuw in gevaar brengen.³³⁸ Volgens Beelaerts werd de houding der Chinese regering op dat ogenblik volledig beheerst door de vrees dat de openbare mening, al had die nog minder inzicht in de internationale verhoudingen dan de regering zelf, de Chinese regering zou verwijten in de onderdaanschapsregeling voor Nederland 'de vlag te hebben gestreken'.³³⁹

Dat er binnen de Wai Wu Pu grote verdeeldheid heerste bleek uit een artikel in de *Peking Daily News* van 20 februari 1910, waaruit bleek dat over de onderhandelingen naar de pers toe was gelect. Een ongepaste poging tot intimidatie, meende Beelaerts.³⁴⁰ Het voorstel van Lou en Beelaerts werd ook in eerste instantie niet aanvaard. Opnieuw werd voorgesteld de gehele verklaring over het onderdaanschap te laten vervallen. Het 'gezichtsverlies' dat China zou lijden indien de indruk werd gewekt dat de Chinese regering de Chinese wet had laten wijken voor de Nederlandse, was de reden waarom men geen concessies meer wilde doen. Er was geen nevenbedoeling, verzekerde Lou. Alhoewel het Beelaerts onder de gegeven omstandigheden eerst beter leek de onderhandelingen af te breken, stemde hij erin toe

338. Beelaerts-MBZ 12.02.1911-306/67 in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

339. Beelaerts-MBZ 18.02.1911-346/74 in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

340. Beelaerts-MBZ 21.02.1911-364/77 in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

een laatste poging te wagen en naar een redactie te zoeken waarin het geliefde denkbeeld van gelijkwaardigheid der beide wetten tot uitdrukking zou komen.³⁴¹

Ook nu kon China niet zonder meer akkoord gaan. Vanwege de indruk die het bij het publiek zou maken, wilde China dat uit de afzonderlijke nota van Beelaerts de uitdrukkelijke vermelding van de Nederlandse onderdaanschapswet en het bestaan in China van Chinezen die Nederlands onderdaan waren, uit de tekst verwijderd zouden worden. Daartoe werd door Prins Ch'ing een gewijzigde tekst voorgesteld. Nadat Beelaerts zich ervan had vergewist dat deze niet voor meer dan één uitleg vatbaar was, verklaarde Beelaerts zich, onder voorbehoud, bereid erin toe te stemmen. Van Lou werd daarbij de uitdrukkelijke bevestiging verlangd dat het bij deze nota zou blijven en dat zij niet van Chinese zijde zou worden beantwoord. Nadat ook de Wai Wu Pu de verantwoordelijkheid hiervoor aandurfde, achtte Beelaerts het tot stand komen van het verdrag verzekerd.³⁴²

De uiteindelijke tekst van de afzonderlijke, door Beelaerts goedgekeurde ontwerp nota van Prins Ch'ing luidde als volgt: 'Keizerlijke Hoogheid,

Gedurende den loop der onderhandelingen welke thans bekroond zijn door het tot stand komen van het verdrag omtrent de toelating van Chineesche consuls in de Nederlandsche bezittingen en Koloniën, is meer dan eens het verschil ter sprake gekomen tussen de Wetgeving van onze beide landen op het stuk van het onderdaanschap. In verband daarmee heeft de Chineesche Regeering zich aanhangster getoond van het beginsel van gelijkwaardigheid der beide Wetten.

Ik stel er prijs op te constateren, dat personen van Chineesche afkomst, die Nederlandsch onderdaan zijn, wanneer zij zich in China vestigen, naar eigen verkiezing kunnen handelen: indien zij tot de Chineesche nationaliteit willen terugkeeren bestaat daartegen geen beletsel. Het komt mij inderdaad voor, dat ook dit stelsel geenszins in strijd is met het bovenbedoelde beginsel van gelijkwaardigheid. Ik voeg hieraan nog toe dat ook, indien de bedoelde personen zich in een ander vreemd land vestigen, zij de vrije keuze hebben al dan niet Nederlandsch onderdaan te blijven.³⁴³

Op 22 maart 1911 verklaarde China zich akkoord met een afzonderlijke nota waarin van Nederlandse zijde werd verklaard dat Nederlandse onderdanen van Chinese oorsprong in het buitenland de vrije keus hadden om tot de Chinese nationaliteit terug te keren.³⁴⁴

Aan Nederlandse zijde stemde ook de minister van Koloniën met deze constructie in. De nota's, zonder de tien woorden, zouden na ondertekening en ratificatie gelijktijdig in Nederland en Nederlandsch-Indië worden gepubliceerd. De afzonderlijke nota van Beelaerts tot de Chinese regering, ter regeling van nationaliteitsconflicten in het algemeen, zou pas één dag na de ondertekening van het verdrag worden verzonden. Het lag niet in de bedoeling van De Waal Malefijt deze te publiceren.³⁴⁵ Terwijl de identieke nota's zouden worden gewisseld tussen de Nederlandse gezant te Peking Beelaerts van Blokland en de Chinese gezant te Den Haag Lou Tseng Tsiang als gemachtigden van de Nederlandse en Chinese

341. Beelaerts-MBZ 14.03.1911-522/108 in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

342. Beelaerts-MBZ 22.03.1911-566/119 in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

343. Ontwerp nota van Prins Ch'ing, goedgekeurd door Beelaerts in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

344. Telegram Beelaerts-MBZ 22.03.1911 in RGP 1907-1914-593.

345. MBZ-MvK 11.04.1911-7473, MvK-MBZ 19.04.1911-W.8 zeer geheim in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131; MBZ-MvK 27.04.1911-8439, MvK-MBZ 29.04.1911-W.9 zeer geheim in V.29.04.1911-W.9 zeer geheim/inv.131.

regering, zou de afzonderlijke nota van Beelaerts aan Prins Ch'ing worden gericht, omdat deze nota 'geen onmiddellijk verband houdt met de conventie'.

Op 8 mei 1911 werden het verdrag en de identieke nota's te Peking getekend. Aan de landvoogd, die inmiddels op de hoogte was gebracht werd geseind voor publicatie in de *Javasche Courant* zorg te dragen.³⁴⁶ De afzonderlijke nota van Beelaerts werd twee dagen later, op 10 mei 1911, gezonden aan Prins Ch'ing als voorzitter van de Ministerraad, belast met de leiding van het departement van Buitenlandse Zaken. Twee dagen tevoren waren bij Keizerlijk Besluit verschillende wijzigingen in de regering verordend.³⁴⁷ Op 28 juli 1911 werd de consulaire conventie in Den Haag bekrachtigd en op 30 augustus in het staatsblad gepubliceerd.³⁴⁸

6.2.5 *Reacties na 1911*

De wet op het Nederlands onderdaanschap in samenhang met de afzonderlijke nota's bij het consulaire verdrag tussen Nederland en China garandeerde Nederland dat het tegenover China 'baas op eigen gebied' zou blijven met betrekking tot de Chinezen op Nederlands-Indisch grondgebied. Het verdrag was tot stand gekomen, en daarmee de toelating van Chinese consuls in Indië, na de Wet op het Nederlands onderdaanschap en na de partiële hervorming van het rechtsregime voor de Vreemde Oosterlingen. Formeel was uit deze volgorde niet af te leiden dat factoren die samenhangen met China en de Chinezen in Indië van grote en soms dwingende invloed waren geweest. De Nederlandse regering kon aldus – tegen beter weten in – de stelling verdedigen dat zij de hervormingen en het verdrag uit vrije wil en niet onder politieke druk tot stand had gebracht.

In 1919 werd door vooraanstaande Chinezen in Indië (vanaf 1910 Nederlandse onderdanen) Han Tiauw Tjong en Oei Kiauw Pik betreurd dat de Nederlandse regering had nagelaten de Chinezen in Indië bij referendum de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken voor het behoud van hun Chinese onderdaanschap.³⁴⁹ Veel Chinezen hadden onderdanen van China willen blijven (waarmee zij eigenlijk bedoelden te zeggen dat zij geen prijs stelden op het Nederlands onderdaanschap en er de voorkeur aan gaven vreemdeling-Chinees onderdaan te blijven). Zij hadden zich reeds eerder, voor de totstandkoming van de wet op de Chinese nationaliteit, ten gunste van dit onderdaanschap uitgesproken. In februari 1919 werd door het Chinees-Maleise dagblad *Sin Po* onder de Chinezen met betrekking tot het onderdaanschap een referendum te Soerabaia uitgeschreven. Elders op Java en Sumatra was er een grote actie georganiseerd om zich te verklaren voor het behoud van het Chinese

346. MBZ-MvK 03.05.1911-8858 en 09.05.2922-9462, MvK-GG 10.05.1911-D.11 bis, in V.10.05.1911-D.11bis/inv.132.

347. Gezant te Peking-MBZ 10.05.1911-829/177 in V.01.06.1911-W.13/inv.133. De voorbodes van de revolutie werden later in het jaar bewaarheid, gevolgd door het aftreden van de keizer in februari 1912 en het uitroepen van de republiek.

348. MBZ-MvK 02.08.1911-13658 en 23.08.1911-17589 in V.24.08.1911-92/inv.857.

349. Han Tiauw Tjong, 'De Chinezen op Java en het Nederlandsch Onderdaanschap', *JG* 1919-II:952. Han Tiauw Tjong, een vooraanstaand lid van de Chinese gemeenschap, stelde dit in een voordracht in de Vergadering der Politieke Sectie van het Indonesisch Verbond van Studeerenden op 17 mei 1919; Oei Kiauw Pik (1919, II:962) gaf zijn mening op persoonlijke titel, en niet als president der Chinezen-vereniging Chung Hwa Hui. De vereniging had in deze kwestie nog geen standpunt ingenomen.

staatsverband³⁵⁰ en voor gelijke behandeling met andere vreemdelingen. Het jus soli in de onderdaanschapregeling en het jus sanguinis in de Chinese nationaliteitswet zouden onvermijdelijk tot conflicten leiden. Bovendien had het Nederlands onderdaanschap hen niet in een betere rechtspositie geplaatst. De ongelijkheid tussen Nederlandse onderdanen Nederlanders en Nederlands onderdanen niet-Nederlanders was gebleven.³⁵¹ Het stempel van lidmaatschap van een gemeenschap waaraan rechten verbonden moesten zijn, ontbrak aan de Nederlandse onderdanenwet van 1910. Zij demonstreerde de grote ongelijkwaardigheid en de minderwaardigheid van het onderdaanschap aan het Nederlanderschap in Indië. Het niet opnemen van het recht van optie, repudiatie of abdicatie in de Wet op het onderdaanschap had tot gevolg dat kinderen bij het bereiken van meerderjarigheid niet de keuze hadden om voor het Chinese onderdaanschap te kiezen. Hier was, aldus Han, sprake van gedwongen naturalisatie.³⁵² Het Nederlands onderdaanschap werd aldus als een groot nadeel beschouwd. Niet alleen bood het de Chinezen in Nederlands-Indië geen verbetering in hun rechtspositie, zij waren er in feite op achteruit gegaan. Op Nederlands grondgebied konden zij geen aanspraak maken op bescherming en daadwerkelijke steun van China.

6.2.6 *De Wet op het Nederlands onderdaanschap na 1910*

De Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap van 1892 sloot alleen de bevolking van Nederlands-Indië die geen Nederlanders waren volgens die wet van dat Nederlanderschap uit. Bij de inwerkingtreding op 1 juli 1893 werd voor de bevolking van West-Indië (Suriname en Curaçao), met inbegrip van de Bosnegers en de Indianen, het burgerrechtelijk Nederlanderschap (krachtens de Wet van 1850) vervangen door het volledige Nederlanderschap van de Wet van 1892. Die bevolking had en behield de staat van Nederlander. Bij de wet van 10 juni 1927 (Ned.St. 1927 no. 175) werd de Wet op het Nederlands onderdaanschap (Ned.St. 1910 no. 55) ook verbindend verklaard voor Suriname en Curaçao.³⁵³

Art. 2 lid 1 sub 4 van de Wet op het Nederlands onderdaanschap bepaalde dat het Nederlands onderdaanschap werd verloren indien in geval van verblijf in een vreemd land werd nagelaten zich binnen drie maanden na aankomst aan te geven bij de Nederlandse consulaire ambtenaar in dat land, of bij voortgezet verblijf na te laten die aangifte binnen de eerste drie maanden van elk kalenderjaar te herhalen. Tienduizenden emigrerende Inlanders, onder wie Mekka-gangers, lieten vaak na, vanwege onbekendheid met het voorschrift of onverschilligheid, zich bij de consulaire ambtenaar in het buitenland te melden of de aangifte volgens voorschrift te herhalen. Tot 1928 werden deze personen, die dan formeel het Nederlands onderdaanschap hadden verloren, toch als Nederlandse onderdanen be-

350. Op grond van de Chinese wet op de Nationaliteit bleven de Chinezen in Indië binnen het Chinese staatsverband. Zij waren en bleven Chinese onderdanen. China kon echter, vanwege de aan het consulaire verdrag vastgeknoopte nota's in Nederlands-Indië, geen bemoeienis meer met hen hebben.

351. Oei Kiauw Pik 1919, II:960-3; Han Tiauw Tjong 1919, II:954, 956-7.

352. Han Tiauw Tjong 1919, II:951; Oei Kiauw Pik 1919, II:965-6.

353. Dit had minister van Koloniën Fock overigens reeds in 1908 voorgesteld vanwege het grote aantal Brits-Indiërs, dat zich daar blijvend gevestigd had. Dit voorstel werd toen door de ontwerper Van der Wijck afgewezen, omdat de Wet op het Nederlands onderdaanschap alleen bedoeld was voor de bevolking van Nederlands-Indië, die geen Nederlanders waren krachtens de wet van 1892, zie MvK-Gouv.Suriname 17.01.1908-65/29 in V.17.01.1908-65/inv.520; zie eerder in dit hoofdstuk bij de totstandkoming van de Wet op het Nederlands onderdaanschap.

schouwd. Zij konden zich na het voorgeschreven tijdsverloop alsnog bij de Nederlandse consulaten laten registreren en aldaar hun paspoorten en certificaten laten viseren. Aangezien zoveel mogelijk moest vaststaan of uit Indië afkomstige personen, niet-Nederlanders, zolang zij buiten Indië vertoefden, Nederlandse onderdanen waren of niet, werd Art. 2 lid 1 sub van de Wet op het Nederlands onderdaanschap bij St. 1929 no. 259 gewijzigd. Het vereiste ter voorkoming van verlies van het Nederlands onderdaanschap werd voor personen behorende tot de inheemse bevolking van Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao opgegeven, maar gehandhaafd voor hen 'niet behorende tot de Inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië', waaronder Chinezen. Ten aanzien van Vreemde Oosterlingen bleven de vereisten van registratie enzovoorts gelden, omdat door de regering werd aangenomen dat bij hen bij verzuim van aangifte 'de wil mag verondersteld worden het Nederlandsche onderdaanschap te verliezen'.³⁵⁴

6.2.7 *Als Nederlands onderdaan niet-Nederlander geen meerdere rechtszekerheid*

De Wet op het Nederlands onderdaanschap was bedoeld om een leemte in de Wet van 1892 op te heffen. In 1892 sloot de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap (St. 1892 no. 268) de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestelde personen uit van het Nederlandschap. Zij werden staatsrechtelijk vreemdelingen. In 1910 bracht de Wet op het Nederlands onderdaanschap (Ned.St. 1910 no. 55) deze bevolking van Nederlands-Indië, indien zij voldeden aan de in de wet van 1910 genoemde kenmerken binnen het Nederlands staatsverband. Zij werden Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders. Voor de Chinezen die Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders waren gold naast die rechtsband ook de Chinese wet op de Nationaliteit van 28 maart 1909. Krachtens die wet bezaten alle Chinezen, ongeacht waar zij zich bevonden, de Chinese nationaliteit, aangezien deze nationaliteit 'jure sanguinis langs de vaderlijke lijn aan hun nageslacht' werd doorgegeven. Steunde de wet op het Nederlands onderdaanschap op het ius soli (in Nederlands-Indië geboren uit aldaar gevestigde ouders), de Chinese nationaliteitswet steunde op het ius sanguinis.

Het Nederlands onderdaanschap was een soort nationaliteit, die bij het overschrijden van de landsgrenzen naar verkiesing kon worden opgegeven en bij hernieuwde vestiging in Nederlands-Indië kon worden herkreten. De nationaliteit c.q. het onderdaanschap gaf het desbetreffende land het recht op bescherming van haar onderdanen in den vreemde en aan die onderdanen aanspraak op die bescherming. In de negentiende eeuw en daarna tot 1910 werd voor die bescherming buiten Nederlands-Indië het onderdaanschap door de Indische regering geformuleerd als een uitleg van de term 'Netherlands subject' zoals die voorkwam in de met die landen gesloten traktaten. Deze uitleg werd vervolgens in het bijblad opgenomen of als circulaire naar de hoofden van gewestelijk bestuur en consulaire ambtenaren gezonden. Zij misten aldus een wettelijke grondslag.

Het gemis en de behoefte aan een wettelijke grondslag leidde vanaf het eind van de negentiende eeuw tot vergeefse pogingen van de departementen van Koloniën en Buitenlandse Zaken om tot een wettelijke regeling te komen van onderdaanschap en bescherming. Vanaf 1907 werd die behoefte noodzaak vanwege China's bemoeienissen met zijn onderda-

354. MvT bij ontwerpwijziging Art. 2 lid 1 sub 4 Wet op het Nederlands onderdaanschap van niet-Nederlanders in doss. 2.10.54-827.

nen in Nederlands-Indië en zijn herhaalde verzoeken voor toelating van zijn consuls. Aan die laatste verzoeken kon niet langer worden voorbijgegaan. De verwachting dat Chinese consuls zich niet zouden beperken tot het behartigen van handelsbelangen, maar zich ook zouden gaan bemoeien met het lot en de slechte rechtspositie van China's onderdanen, maakte een regeling van het onderdaanschap van de Chinezen in Indië tot een urgente kwestie. Een wettelijke regeling van het Nederlands onderdaanschap die de Chinezen binnen het Nederlandse staatsverband en onder Nederlands gezag bracht, moest tot stand komen vóórdat een consulaire verdrag werd gesloten en Chinese consuls in Indië werden toegelaten. Een bijkomende voorwaarde voor die toelating was dat de verbetering van de rechtspositie der Chinezen (zoals de hervorming of opheffing van het passen- en wijkensstelsel) voordien zijn beslag moest krijgen. Niet alleen zou dan aan de ontevredenheid onder de Chinezen voor een groot deel zijn tegemoet gekomen, tegelijkertijd konden deze hervormingen dan niet worden toegeschreven aan de bemoeiingen van de Chinese consuls. Voorkomen moest worden dat de indruk ontstond dat deze hervormingen waren afgedwongen.

Het wetgevingsproces tot 1907 bleek een lijdensweg. Over de zeven voorstellen en ontwerpen van Buitenlandse Zaken en Koloniën gezamenlijk en de Raad van State afzonderlijk en het achtste ontwerp van de Commissie Van den Berg waarin Buitenlandse Zaken, Koloniën en Justitie vertegenwoordigd waren, kon geen overeenstemming worden bereikt. De verschillen in opvattingen over onderdaanschap en over het karakter van de regeling, bleken vanwege de uiteenlopende belangen en inzichten, onoverbrugbaar. In 1907 zou het lid van de Raad van State jhr. mr. H. van der Wijck de impasse doorbreken en het uiteindelijke ontwerp leveren voor de Wet op het Nederlands onderdaanschap. Bij zijn ontwerp stelde hij duidelijk dat de wet in de allereerste plaats bedoeld was om de positie te regelen van de Chinezen in Indië, die zowel door Nederland als door China als onderdanen werden beschouwd. Omdat Art. 12 van de Wet van 1892 niet-Nederlanders als vreemdelingen beschouwde, had Nederland geen verweer wanneer China zich erop beriep dat volgens de Nederlandse wet Chinezen in Nederlands-Indië vreemdelingen waren en aldus aanspraak hadden op de bescherming van China. Dit wapen moest China uit handen worden geslagen.

Behalve dat aan China duidelijk moest worden gemaakt dat Chinezen in Nederlands-Indië als Nederlandse onderdanen onder het gezag van de Indische regering vielen, moesten ook China's aanspraken op bescherming van zijn onderdanen in Nederlands-Indië gestuit worden. Voor het eerste diende de onderdaanschapswet. Het tweede probleem werd opgelost in de nota's bij het consulaire verdrag van 1911 tussen Nederland en China. In die nota's werd overeengekomen dat voor Chinezen die zowel Nederlandse onderdanen waren als de Chinese nationaliteit bezaten de wetgeving in de Nederlandse bezittingen en koloniën van kracht was. In Nederlands-Indië vielen deze Chinezen aldus onder het uitsluitende Nederlandse gezag en de Nederlandse wetgeving. Veel Chinezen beschouwden, zoals in de daaropvolgende jaren zou blijken, het Nederlands onderdaanschap als een bittere pil, die zij maar te slikken hadden. Dat onderdaanschap was hen opgelegd, er was geen mogelijkheid dat onderdaanschap te verwerpen en vreemdelingen-Chinese onderdanen blijven. Hun aanspraken op hulp en bescherming van China in Nederlands-Indië werden hen op deze wijze ontnomen. Zij waren daarvoor alleen aangewezen op de regering in Nederland en het gouvernement in Nederlands-Indië.

De Wet op het Nederlands onderdaanschap heeft de Chinezen geen meerdere rechtszekerheid gebracht. Bij die wet werd hun staatsrechtelijke positie vastgesteld, aan hun positie in Nederlands-Indië in het privaatrecht, staf- en publiekrecht veranderde er niets. De totstandkoming diende uitsluitend een politiek regeringsbelang, de vaststelling en verzekering van het

gezag over de Chinezen in Indië en het stuiten van de invloed die China op deze bevolkingsgroep kon uitoefenen en van de bescherming en hulp die hij haar kon bieden. De Wet op het Nederlands onderdaanschap in samenhang met de tussen beide landen gewisselde nota's bij het in 1911 gesloten consulaire verdrag bleek effectief. Zonder de hulp van China en alleen op zichzelf aangewezen zou een verbetering van hun rechtspositie en daarmee het verkrijgen van meer rechtszekerheid voor de Chinezen in Indië veel moeilijker blijken.

7. NOTA'S BIJ HET CONSULAIRE VERDRAG TUSSEN NEDERLAND EN CHINA

De Nederlandse vertaling van de twee nota's uitgewisseld tussen Nederland en China bij het consulaire verdrag gesloten op 8 mei 1911 luiden:

Jhr. Beelaerts van Blokland, Buitengewoon Gezant en Gevolmachtigd Minister van Hare Majesteit de Koningin der Nederlanden aan Lou Tseng Tsiang, Buitengewoon Gezant en Gevolmachtigd Minister van Zijne Majesteit den Keizer van China:

Peking, 8 mei 1911.

Mijnheer de Minister,

De Consulaire conventie, die wij heden geteekend hebben, spreekt op verschillende plaatsen van 'Chineesche onderdanen' en van 'Nederlandsche onderdanen'.

Tengevolge der verschillende wetgeving onzer beide landen inzake nationaliteit zouden deze uitdrukkingen aanleiding kunnen geven tot twijfel dien het beter schijnt terstond uit te sluiten. Te dien einde heb ik de eer Uwer Excellentie voor te stellen wederzijds vast te stellen dat, voor de toepassing dezer conventien, die geen ander doel heeft dan de vaststelling der rechten, verplichtingen enz. van de Chineesche consulaire ambtenaren in de Nederlandsche bezittingen of koloniën, twijfel waartoe deze beide uitdrukkingen aanleiding mochten geven, in de Nederlandsche bezittingen en koloniën beslist zal worden overeenkomstig de wetgeving in die bezittingen of koloniën van kracht.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik, Mijnheer de Minister om U de verzekering mijner hoogachting te hernieuwen.

W.g. Beelaerts van Blokland.

Hierop antwoordde Lou Tseng Tsiang aan Beelaerts van Blokland:

Peking, 8 mei 1911.

Mijnheer de Minister,

In Antwoord op Uwer Excellentie's nota van heden heb ik de eer Haar mede te deelen dat ik gemachtigd ben met haar vast te stellen dat, wanneer het den toepassing geldt der consulaire conventie die wij heden getekend hebben en die geen ander doel heeft dan het vaststellen der rechten, verplichtingen, enz. van de Chineesche consulaire ambtenaren in de Nederlandsche bezittingen of koloniën, twijfel waartoe de uitdrukkingen 'Chineesche onderdanen' en 'Nederlandsche onderdanen' aanleiding mochten geven, in de Nederlandsche

bezittingen en koloniën beslist zal worden overeenkomstig de wetgeving in de bezittingen of koloniën van kracht.

Ik maak van deze gelegenheid gebruik, Mijneer de Minister, om U de verzekering mijner hoogachting te hernieuwen.

W.g. Lou Tseng Tsiang.³⁵⁵

Afzonderlijke nota van 10 mei 1911 van de Nederlandse gezant te Peking, jhr. mr. F. Beelaerts van Blokland aan Prins Ch'ing.

Keizerlijke Hoogheid,

Gedurende den loop der onderhandelingen welke thans bekroond zijn door het tot stand komen van het verdrag omtrent de toelating van Chineesche consuls in de Nederlandsche bezittingen en Koloniën, is meer dan eens het verschil ter sprake gekomen tussen de Wetgeving van onze beide landen op het stuk van het onderdaanschap. In verband daarmee heeft de Chineesche Regeering zich aanhangster getoond van het beginsel van gelijkwaardigheid der beide Wetten.

Ik stel er prijs op te constateren, dat personen van Chineesche afkomst, die Nederlandsch onderdaan zijn, wanneer zij zich in China vestigen, naar eigen verkiezing kunnen handelen: indien zij tot de Chineesche nationaliteit willen terugkeeren bestaat daartegen geen beletsel. Het komt mij inderdaad voor, dat ook dit stelsel geenszins in strijd is met het bovenbedoelde beginsel van gelijkwaardigheid. Ik voeg hieraan nog toe dat ook, indien de bedoelde personen zich in een ander vreemd land vestigen, zij de vrije keuze hebben al dan niet Nederlandsch onderdaan te blijven.

W.g. Beelaerts van Blokland.³⁵⁶

355. Zie voor het K.B. 16.08.1911 de Nederlandse vertaling van de consulaire conventie en de twee nota's Ferguson 1925:258-66.

356. Ontwerp nota van Prins Ch'ing, goedgekeurd door Beelaerts in V.19.04.1911-W.8 zeer geheim/inv.131.

VII GELIJKSTELLING OF GELIJKWAARDIGMAKING

I. INLEIDING

De wijzigingen die in de vorige hoofdstukken werden behandeld en tussen 1910 en 1920 plaatsvonden kwamen voor een deel tegemoet aan de wensen van de Chinezen. Met de opheffing van het passen- en wijkensysteem en de hervorming van de lagere strafrechtspraak was aan twee belangrijke grieven tegemoet gekomen. Anders was het gesteld met de Wet op het Nederlands onderdaanschap van 1910 en de volledige onderwerping aan het Nederlandse privaatrecht bij St. 1917 no. 129. Aan de totstandkoming van beide lagen niet de wensen der Chinezen ten grondslag, maar de noodzaak vanuit internationaal-politiek oogpunt voor de Nederlandse en de Indische regering. De toepasselijkverklaring van het Europese privaatrecht leek geen grote problemen met zich mee te brengen voor de Chinezen, de Wet op het Nederlands onderdaanschap echter leidde bij hen tot grote ontevredenheid. Zonder dat zij er enige zeggenschap in hadden gehad bracht die wet hen binnen het Nederlandse staatsverband, waarop vervolgens door Nederland een effectieve blokkade werd opgeworpen tegen de hulp en invloed van China door in het consulaire verdrag met China overeen te komen dat Chinezen, die niet alleen Nederlands maar ook Chinees onderdaan waren, in Nederlands-Indië onder de Indische wetgeving vielen. Zij voelden zich benadeeld omdat zij hierdoor werden afgesneden van hun stamland en vanaf 1911 feitelijk geheel op zichzelf waren aangewezen. In de hierna volgende jaren zou de confrontatie volgen met de gevolgen van het Nederlands onderdaanschap, een mogelijke militieplicht en het recht van vertegenwoordiging in de Volksraad.

Die gedwongen inlijving in het Nederlandse staatsverband had hen ook geen enkele wijziging gebracht in hun rechtspositie. Zij waren nog steeds onderworpen aan de vele discriminerende en beperkende bepalingen (opheffing of hervorming van een aantal zou pas na 1910 plaatsvinden) en zij waren nog steeds bij wet achtergesteld bij Europeanen en Japanners. De ongeregeldeheden op Chinees Nieuwjaar 1912 waarbij Chinezen hun grieven over hun rechtspositie uitten tegen het gezag onttaarden in botsingen met de inheemse bevolking. Deze rellen lieten niet na diepe indruk te maken bij het gouvernement.¹

Aan het eind van het tweede decennium van de twintigste eeuw stonden Chinezen op verschillende gebieden van het recht reeds gelijk met de Europeanen. De overgebleven ongelijkheid manifesteerde zich na 1920 hoofdzakelijk nog in het strafprocesrecht en het vooronderzoek. Voor de Chinezen ging het echter niet alleen om de opheffing van de ongelijkheid in de praktijk. Daarnaast en vooral wilden zij dat die gelijkstelling in de wet tot uitdrukking gebracht zou worden. Pas dan zou duidelijk zijn dat aan de achterstelling bij Europeanen en Japanners een einde was gekomen en dat Chinezen met deze bevolkingsgroepen gelijk stonden. Die formele gelijkstelling werd overigens ook door de gezant te Peking van groot belang geacht, zij het om andere redenen, namelijk voor de Nederlandse positie in het internationaal-politieke verkeer. Wettelijke ongelijkheid gebaseerd op ronderscheid was tegenover andere mogendheden moeilijk vol te houden en te verdedigen.

1. *ENI* 1939, VIII:173; *IG* 1913, I:1098; zie ook Ter inleiding onder 2.4.4 'Het kantoor voor Chinese Zaken'. De rellen leidden tot een instructie van de MvK en een reorganisatie van het KCZ.

In dit laatste hoofdstuk zullen eerst de gevolgen van de Wet op het Nederlands onderdaanschap en de wens van de Chinezen tot gelijktelling met Europeanen aan de orde komen. Uitingen van deze ontevredenheid betekenden politieke druk voor het gouvernement. In het kort is over de militieplicht en de vertegenwoordiging in de Volksraad reeds geschreven in het Inleidend hoofdstuk onder 2.3.2.2, waar de situatie vanuit Chinees oogpunt is beschreven. Hierop zal in dit hoofdstuk iets dieper worden ingegaan en worden aangevuld met de bezorgdheid hierover aan Nederlandse kant, zowel in Nederlands-Indië als in Peking. Hierna volgt de neerslag van het onderzoek naar het wetgevingsbeleid zoals dat in 1918 in gang werd gezet met het doel op één of andere wijze tot gelijktelling van de Chinezen te komen. Aan regeringszijde ging het erom of en zo ja in hoeverre de bereidheid aanwezig was om aan de Chinezen gelijkheid van rechten toe te kennen. De volgende vraag was op welke wijze men die gelijktelling wilde verlenen. Moest de formele gelijktelling (de gelijktelling in de wet) worden voorafgegaan of worden gevolgd door de materiële gelijktelling (de gelijkheid in de praktijk). Na 1930 waren hervormingen niet meer gericht op gelijktelling maar op gelijkwaardigmaking. Besloten werd in verband met de binnenlandse politiek ten aanzien van de inheemse bevolking de gelijktelling der Chinezen pas te laten plaatsvinden nadat de hervorming van het strafprocesrecht ook voor de Inlandse bevolking haar beslag had gekregen. Het wetgevingsbeleid werd beïnvloed door veel factoren in binnen- en buitenland, zoals politieke druk, het behoud van prestige, de groeiende politieke betekenis van de inheemse bevolking door de opkomst van het Indonesisch nationalisme, de morele verplichting na herhaalde toezeggingen aan de Chinese bevolking, de mogelijke gevolgen van meestbegunstigingsclausules in te sluiten verdragen en de consequenties van de hervorming van de wetgeving in China.

2. ONGENOEGEN EN VERZET (1918-1922)

2.1 **Ontevredenheid over de rechtstoestand**

Het nieuwe Art. 109 RR van 1906 (St. 1907 no. 205, in werking 1 januari 1920) verdeelde de bevolking niet meer in twee hoofdgroepen op grond van ras en geloof, maar onderscheidde drie bevolkingsgroepen: Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen. Elke groep was afzonderlijk aan de voor haar geldende bepalingen onderworpen. Het stelde Chinezen als behorend tot de groep der Vreemde Oosterlingen niet meer gelijk met de inheemse bevolking, maar zij waren ook niet gelijkgesteld met Europeanen. Van de bevolkingsindeling in dit Art. 109 RR zou men vanaf 1919 binnen de regeringsmuren steeds zeggen dat het geen leidend regeringsbeginsel meer was, maar de erkenning van een feit, en dat het bezwaar van de Chinezen tegen dat artikel niet een reële, maar een ‘sentimentsgrief’ was. Daarmee werd eigenlijk gezegd dat die bezwaren tegen die bevolkingsindeling ongegrond waren en dat zij uitsluitend berustten op onterechte gevoelens van discriminatie en achterstelling.

Na de hervorming van de politierechtspraak in 1914 waren van de ‘reeds tientallen jaren’ bestaande grieven in de rechtspleging de klachten overgebleven met betrekking tot het ge-

rechtelijk vooronderzoek in strafzaken, de aard der vrijheidsstraffen en de van Europeanen afwijkende strafrechtspraak.²

Het gerechtelijk vooronderzoek in strafzaken werd ten aanzien van Europese verdachten in het algemeen verricht door onafhankelijke rechterlijke ambtenaren. Voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen werd het gerechtelijk vooronderzoek in de regel verricht door Inlandse bestuursambtenaren, die 'afhankelijk van de Europeesche ambtenaren van het Binnenlandsch Bestuur en verantwoordelijk voor de rust en orde in hun ressort, er belang bij hebben dat op elk gepleegd misdrijf eene veroordeeling volgt'. Lichtvaardige vrijheidsberoving door de toepassing van de voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen geldende bepalingen op de preventieve hechtenis had aanleiding gegeven tot misbruik door de Inlandse politie van het recht tot aanhouding. Ook was het recht tot huiszoeking aan alle Inlandse bestuursambtenaren verleend zonder dat enige formaliteit in acht hoefde te worden genomen, terwijl bij Europeanen een rechterlijk bevel vereist was. Huiszoeking bleek veelvuldig voor te komen, dikwijls zonder enige reden of alleen op grond van een bepaald vermoeden. Al strekte die huiszoeking zich meestal uit over huizen van hen die slecht stonden aangeschreven of als verdachte personen waren aangemerkt, toch ontkwamen ook te goeder naam en faam bekende Chinese families daar niet aan, bijvoorbeeld wanneer de politie handelde op grond van onbetrouwbare inlichtingen.³

Van de ongelijkheid in de strafstelsels volgens de voor Europeanen in 1866 en voor Inlanders in 1873 in werking getreden strafwetboeken was vooral de vrijheidsstraf voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen reden voor klachten. Hun grootste bezwaar was dat zij deze straffen (ten arbeid stelling aan de publieke werken voor de kost zonder loon) in het openbaar moesten ondergaan. Hieraan werd vanaf 1907 enigszins tegemoet gekomen. Vanaf dat jaar werd deze straf voor vrouwen vervangen door gevangenisstraf. In 1911 (St. 1911 no. 121) werd aan de rechter de bevoegdheid gegeven om personen voor wie het met betrekking tot hun lichamelijke toestand niet raadzaam werd geacht deze straf te ondergaan, of voor wie om bijzondere redenen een tewerkstelling buiten de gevangenis feitelijk een strafverzwaring zou zijn, in plaats van deze straf gevangenisstraf op te leggen. In het kader van de in 1905 aangevangen hervorming van het Indische gevangenisstelsel leek men ernaar te streven om veroordeelden voor hun straf van tenaerbeeldstelling aan de publieke werken zoveel mogelijk binnen de gevangenis muren te houden.

De strafmaxima voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen waren bij verscheidene overtredingen hoger dan voor Europeanen, de vervangende straffen vrijwel verdubbeld, en in tal van buiten de strafwetboeken voorkomende strafbepalingen werden Inlanders en Vreemde Oosterlingen met zwaardere vrijheidsstraffen bedreigd dan Europeanen. De rechtspraak tenslotte was voor Europeanen in handen van de Raad van Justitie, die de appèlrechter was voor de Inlanders en de met hen gelijkgestelden. Hun dagelijkse rechter was de Landraad.⁴

In 1918 bleek uit een in de *Indische Gids* aangehaald rekest dat de ontevredenheid van de Chinezen over hun rechtstoestand nog onverminderd was.⁵ In het desbetreffende artikel

2. Zie F.C. Hekmeyer, 'Kan het dualisme in de Indische rechterlijke organisatie ongewijzigd gehandhaafd blijven?', *IG* 1912, II:1581-1602.

3. VR 1925-1926, VR-vergadering 18.11.1925, Algemene beschouwingen, aanvullingsbegroting 1926:115.

4. Hekmeyer 1912, II:1582-5. Hekmeyer had tussen 1910 en 1913 als lid van de Staatscommissie voor het Indische privaatrecht enige voorstellen gedaan met betrekking tot de unificatie van de rechterlijke organisatie; zie ook K.L.J. Enthoven, 'Herziening van het Inlandsch strafprocesrecht zonder unificatie', *Koloniale Studiën* 1930, II:279-88.

5. Zie ook de open brief van 'Een zoon van Han' aan de GG van NI die niet alleen gepubliceerd werd in de *Sin Po*, maar ook in de New-Yorksche *Sun* van 12.12.1917; *IG* 1917, I:259-62.

werd de rechtspositie der Chinezen als minderwaardig gekwalificeerd in vergelijking tot die der Europeanen, in het bijzonder tot die der Japanners en de in de kampong verblijvende Europeanen. Het artikel bevatte behalve een opsomming van door de auteur als gerechtvaardigd bestempelde klachten ook een rekest van enkele vooraanstaande Chinezen aan de gouverneur-generaal. In het rekest werd het onbillijk gevonden dat Chinezen bij de Wet van 1899 achtergesteld waren bij de meest eenvoudige Japanner. Vervolgens werd geklaagd over het dualisme in Indië en de gevolgen daarvan. Tegen het dualisme was reeds herhaaldelijk en krachtig geprotesteerd door de in Nederlands-Indië verschijnende Chinese pers, aldus het rekest, maar nog steeds werd de politierechtspraak uitgeoefend in de meeste gewesten.⁶ Het rekest stelde dat Chinezen in een inferieure rechtstoestand verkeerden en dat deze rechtstoestand door lagere politie-ambtenaren werd aangegrepen om Chinezen voor lichte misdrijven en onbeduidende overtredingen, dikwijls alleen op grond van een gerucht of een blote verdenking zonder duidelijke aanwijzingen met een ‘door geen enkel motief te rechtvaardigen willekeur’ te arresteren. Deze gearresteerde personen werden vaak op barbaarse wijze behandeld, waarbij handtastelijkheden niet uitbleven, waarna zij in voorlopige hechtenis werden genomen. Bij de berechting volgde niet zelden vrijspraak. Huiszoekingen konden door de laagste politie-ambtenaar alleen op vermoedens worden verricht. Aan de gouverneur-generaal werd verzocht aan deze misstanden en aan de willekeur een einde te maken en daarnaast voorzieningen te treffen dat gevangenisstraf voor lichte misdrijven en overtredingen niet tezamen met ernstige delinquenten behoefde te worden ondergaan.⁷

Ook in andere publicaties werd in die jaren gewezen op een noodzakelijke wijziging in de koloniale politiek. Het rasonderscheid in de wet moest weg, niet alleen tegenover vreemde mogendheden zoals China, maar ook om de inheemse bevolking niet te vervreemden. Tegelijkertijd moest er rechtsgelijkheid komen door opheffing van de verschillen. De tijd daarvoor was politiek gunstig, uitstel vanuit de gedachte dat ‘wij nog den tijd hebben’ stond gelijk met ‘roekeloze zorgeloosheid’.⁸

2.2 **Mogelijke consequenties van het Nederlands onderdaanschap**

Het ongenoegen over het Nederlands onderdaanschap laaide in 1916 op toen in augustus van dat jaar het ‘Comité Indië Weerbaar’ werd opgericht⁹ om de koloniën te verdedigen tegen aanvallen van buiten. De oprichting van dat Comité was het gevolg van gevoelens

6. Formeel was de politierechtspraak in 1917 voor Java en Madoera opgeheven.

7. *IG* 1918, I:816-9; het artikel was overgenomen uit het *Soerabaiasch Handelsblad* en was ondertekend door Berretty.

8. *IG* 1912, I:82-3, waarin het artikel van I.A. Nederburgh in de *Nieuwe Courant* van 19 november 1911 werd besproken. In dat artikel pleitte Nederburgh voor de afschaffing van het verouderde rasonderscheid; W. J. Oudendijk, ‘Ongelijkheid’, *Koloniaal Tijdschrift* 1914, I:752.

9. Hoewel Lohanda spreekt van het ‘Comité Indië Weerbaar’, moeten wij volgens het Orgaan der Vereniging ‘Indië Weerbaar’ spreken van de ‘Vereniging Indië Weerbaar’. Deze werd op 31 augustus 1917 (G.B. 29.09.1917-49) opgericht na een besluit van een vergadering van het Voorlopig Comité. Voorzitter van het voorlopig comité en vervolgens president van de Vereniging was K.A.R. Bosscha. De statuten vermeldden als doel: ‘om buiten alle staatkundige en godsdienstige partijen, alle geoorloofde middelen aan te wenden, teneinde zoo spoedig mogelijk te geraken tot eene afdoende economische en militaire weerbaarheid van geheel Nederlandsch-Indië’. Zij wilde dit doel onder meer bereiken door: ‘het voor zooveel noodig en mogelijk verlenen van steun aan de Regeering tot het verkrijgen van hulpmiddelen, van welken aard

van bezorgdheid onder de Europeanen over de situatie in Nederland gedurende de Eerste Wereldoorlog. Het Comité, in de persoon van haar voorzitter Van Hinloopen Labberton, riep de Chinezen en elke andere bevolkingsgroep in Nederlands-Indië op zich bij Indië Weerbaar aan te sluiten.¹⁰ Dit leidde ertoe dat voor Chinezen het mogelijke gevolg van het Nederlands onderdaanschap, de militieplicht, een acuut probleem werd. Hoewel nog geen beslissing was genomen over de verplichte krijgsdienst van Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders, ontstond er grote onrust en tegenstand onder de Chinezen. Men was al niet gelukkig met het aan hen opgedrongen Nederlands onderdaanschap, maar daarbij ook nog de militieplicht vervullen voor Nederland ging hen te ver. Het Nederlands onderdaanschap had hen geen betere rechtspositie gebracht, op een goede behandeling door het gouvernement hoefden zij niet te rekenen, waarom zou men dan het leven willen geven voor Nederlandse belangen.

Bij St. 1917 no. 418 werd de noodzaak vastgesteld om voor Nederlands-Indië de dienstplicht in te voeren. Bij dat staatsblad werd bepaald dat Art. 113 RR als volgt werd gelezen: ‘Op den voet bij algemeene verordening te bepalen, zijn de ingezetenen verplicht mede te werken tot bewaring van rust en orde en, wanneer zij Nederlandsche onderdanen zijn, tevens tot verdediging van het grondgebied van Nederlandsch-Indië. Bij algemeene verordening wordt mede bepaald wie in den zin van dit artikel als ingezetenen moeten worden beschouwd.’

Het dienstplichtbesluit voor Nederlands-Indië later dat jaar (Ned.St. 1917 no. 610), bepaalde dat dienstplichtig waren alle mannelijke ingezetenen van Nederlandsch-Indië, die Nederlandse onderdanen waren en niet behoorden tot de Inlandsche of de daarmede gelijkgestelde bevolking (ondanks dit besluit bleek in 1918 dat de militieplicht voor Inlanders en Chinezen nog niet van tafel was).¹¹ Ingezetenen in de zin van dit besluit waren zij die in Nederlands-Indië woonden. Bij de behandeling van het daaraan voorafgaande wetsontwerp van het nieuwe Art. 113 RR had de minister van Koloniën toegezegd dat omtrent de grondslagen van het dienstplichtstelsel voor de niet-Europese Nederlandse onderdanen de – in mei 1918 voor het eerst bijeen te komen – Volksraad zou worden gehoord, en dat in afwachting van de vaststelling van die grondslagen, voor deze groep onderdanen de gelegenheid zou worden geopend vrijwillig krijgsdienst te vervullen.¹²

Naast de dreiging van de militieplicht deed zich de kwestie van de vertegenwoordiging in de Volksraad voor. In de in 1916 ingestelde Volksraad, die in mei 1918 haar eerste vergadering zou houden, zouden Chinezen ook vertegenwoordigd zijn. De meningen daarover waren verdeeld. Tegenstanders met een sterke oriëntatie op China, door Lohanda als de *Sin Po* groep aangeduid, verzetten zich tegen politieke deelname in de Volksraad. Zij zagen Volksraadleden als marionetten van de regering, die met elke wind zouden meewaaien. Het aantal Chinese Volksraadleden was te klein om enige invloed uit te kunnen oefenen, en hun inbreng aldus van weinig nut. Het voorgeschreven gebruik van de Nederlandse taal werd ook als een probleem gezien. Bovendien zouden deze Volksraadleden meestal Chinese officieren zijn, die zelf ‘niets van de Chinezen zouden weten’. Op hun standpunten zouden de Europese leden van de Volksraad moeten afgaan, met het risico dat het stemgedrag van

ook, die Indië's weerkraft verhoogen of de uitrusting onzer weermacht ten goede komen' (Art. 3 sub 2); Orgaan der Vereeniging Indië Weerbaar 1918, I:2-5.

10. Lohanda 2002:81.

11. Ambt. Chin.Zaken-Dir. B.B. 31.01.1919-1/x, in doss. 2.10.54-745.

12. *ENI* 1918, II:728-9. Hetgeen door *ENI* werd gezegd over het dienstplichtbesluit bij St. 1917 no. 610 kwam niet overeen met het bepaalde.

deze Chinese Volksraadleden beschouwd zou worden de mening te vertegenwoordigen van de Chinese gemeenschap. Hun stemmen zouden zelfs gebruikt kunnen worden voor anti-Chinese maatregelen van het gouvernement. Voorstanders, meest Chinese officieren, onder leiding van H.H. Kan (Kan Hok Hoei) meenden dat er slechts twee opties waren ten aanzien van die vertegenwoordiging: verwerping of medewerking. Voor de in Indië geboren Chinezen als Nederlandse onderdanen was, aldus Kan, vertegenwoordiging in de Volksraad noodzakelijk, omdat zij zonder deelname geen enkele invloed zouden kunnen uitoefenen. Hij was het niet eens met de mening dat deelname aan de Volksraad gelijk stond met het zich afkeren van China. Ook hij wenste in het geheel geen afscheiding van China, China's toestand was echter van dien aard dat voorlopig van die kant niets kon worden verwacht. In strijd met het besluit in november 1917 in de Semarang conferentie genomen tegen deelname aan de Volksraad,¹³ besloot een kleine groep zich toch kandidaat te stellen. Bij besluit van 23 februari 1918 no. 2 werden voor de Chinezen op Java in de Volksraad benoemd H.H. Kan (landeigenaar) en voor de Chinezen op de Buitenbezittingen Lim A Pat (kapitein-titulaire der Chinezen te Muntok).¹⁴

In januari 1919 uitte de ambtenaar voor Chinese Zaken H. Mouw zijn bezorgdheid over de acties van de Chinezen tegen de militieplicht en het Nederlands onderdaanschap. Hij schreef dat door het dagblad *Perniagaan* een referendum was georganiseerd over de militieplicht, waarover bij de regering plannen bestonden om deze in te voeren voor Inlanders en Chinezen. Dat militievraagstuk zou spoedig in de Volksraad worden behandeld en er moest een standpunt komen van de Chinezen. Vervolgens had het dagblad *Sin Po* plannen ontwikkeld voor acties tegen het Nederlands onderdaanschap. Deze plannen betroffen behalve het militievraagstuk, de kwestie van het Nederlands onderdaanschap en de hervorming van de strafvordering. Aan haar lezers had *Sin Po* ter ondertekening een verklaring toegezonden, waarin de eersten zich uitdrukkelijk zouden uitspreken tegen het Nederlands onderdaanschap en tegelijkertijd zouden verklaren dat zij en hun nakomelingen Chinese onderdanen wilden blijven. Met deze verklaringen wilde *Sin Po* de kwestie van het Nederlands onderdaanschap op de Vredesconferentie te Parijs voorbrengen. Bij de Volksraad zou een rekest worden ingediend ter regeling van het onderdaanschap, terwijl ook de aandacht van de internationale pers op deze kwestie zou worden gevestigd. Mouw verwachtte dat het ter sprake brengen van het Nederlands onderdaanschap op de Vredesconferentie te Parijs, met kracht ondersteund door het door de *Perniagaan* gehouden referendum over de militieplicht, Nederland in moeilijkheden zou brengen. Men zou spreken van het 'tyranieke Holland' dat, in strijd met de beginselen van recht en rechtvaardigheid en het door de geallieerden voorgestane 'zelfbeschikkingsrecht der naties', niet alleen de Chinezen 'onder een andere en zwaardere wet doet zuchten' dan Europeanen en Japanners, maar hen ook nog tegen hun zin tot Nederlandse onderdanen had verklaard om hen zodoende de militieplicht te kunnen opleggen. Hij vreesde, dat door de onbekendheid met de Nederlands-Indische toestanden, op de Vredesconferentie een beslissing ten gunste van de Chinese wensen zou worden genomen. En dan, schreef Mouw, waren de gevolgen niet te overzien. 'Zij zou de gehele Chineesche bevolking van Nederlandsch-Indië, die tengevolge van een eeuwenlang verblijf als het ware één met Indië is geworden, overleveren aan vreemde bescherming'. Bij

13. Zie Ter inleiding 2.3.2.2 noot 140.

14. Lohanda 2002:112-6; Van der Wal 1964:206-20, 223-4. Naast de twee zetels voor de Chinezen kregen de Europeanen 11 zetels, de inheemse bevolkingsgroep 5 zetels en de Arabieren 1 zetel.

conflicten tussen Chinezen en Inlanders¹⁵ zou vreemde (Chinese) interventie niet te vermijden zijn en een ernstig gevaar vormen voor de soevereiniteit van Nederland. De kans op een zodanige beslissing op de Vredesconferentie leek hem levensgroot aanwezig, nu hem ter ore was gekomen dat de Chinese regering Lou Tseng Tsiang zou afvaardigen, degene die in 1908-1909 als Chinese gezant te 's-Gravenhage de ziel en promotor was geweest van het verzet tegen het Nederlands onderdaanschap.

Ook werd, aldus Mouw, in regeringskringen in Batavia rekening gehouden met de mogelijkheid dat China de onderhandelingen over een vernieuwing van het in 1911 tussen China en Nederland gesloten traktaat zou aangrijpen om de slechte behandeling van de Chinese ingezetenen in Indië ter sprake te brengen met het doel tot verbetering te komen. Uit verschillende krantenberichten zou zijn gebleken dat er vanuit Chinese kringen in Indië een 'zekere samenwerking met de Regering in Peking' was. Hoe ernstig Mouw de situatie op dat ogenblik inschatte bleek hieruit dat hij ernstig rekening hield met de mogelijkheid dat er op de Vredesconferentie een beslissing buiten Nederland om zou worden genomen, waardoor Nederland gedwongen zou zijn 'de in Nederlands-Indië geboren Chinezen als Chinese onderdanen te erkennen'. Hij zag de enige oplossing in de onmiddellijke gelijkstelling voor de wet van alle rassen met behoud van die uitzonderingen die in bepaalde gevallen nodig mochten blijken. Hij zag het als het enige middel om dit gevaar af te wenden en beschouwde het in geen geval als een te hoge prijs.¹⁶

Voor de Chinezen liep de actie tegen het Nederlands onderdaanschap op de Vredesconferentie uit op een mislukking. Ook de hoop dat het onderdaanschap een belangrijk punt zou worden bij de onderhandelingen voor een nieuw handelsverdrag ter herziening van het traktaat van 1911, bleek ijdel.¹⁷ China had het handelsverdrag ondertekend en opnieuw het Nederlands onderdaanschap en daarmee het gezag van de Indische regering over de peranakan Chinezen erkend. De campagne verloor nog meer betekenis toen de Indische regering de militieplicht terugtrok.¹⁸

Door de Indische regering werden deze acties van de Chinezen goed afgestraft. Van de drie afgevaardigden naar Peking mochten Oey Soean Yoe en Hauw Tek Kong¹⁹ pas naar Indië terugkeren na herhaalde verzoeken, nadat zij excuus hadden gevraagd voor hun deelname aan een beweging die losscheuring van de Indo-Chinezen uit het Nederlandse staatsverband beoogde (dit zou overigens geen strafbaar feit zijn) en nadat zij zich akkoord hadden verklaard met het Nederlands onderdaanschap.²⁰ De derde afgevaardigde, de Chinese onderwijs-inspecteur Him Li, werd, toen hij in Soerabaia aan wal stapte, opgesloten totdat de gelegenheid zich voordeed hem uit Indië te verwijderen. Daarna bestookte hij vanuit Canton het kantoor voor Chinese Zaken met 'verbolgen, machteloze' brieven.²¹ Op Him Li's beklag dat hij zonder vorm van proces 83 dagen werd opgesloten, adviseerde de afdeling Chinese Zaken de landvoogd om aan dit geschimp van een teleurgestelde

15. Waarschijnlijk werd hier bedoeld op het Kudus incident.

16. Ambtenaar Chinese Zaken-Dir. B.B. 31.01.1919-1/x en 05.02.1919-2/x in doss. 2.10.54-745.

17. Ambt Chin Zaken-Dir. B.B. van 13.02.1919-4/x en 25.07.1919-305/19 in doss. 2.10.54-745.

18. Suryadinata 1993:3.

19. Hauw Tek Kong was directeur van *Sin Po* geweest. Hij vertrok met 30.000 handtekeningen, waarmee bedoeld werd dat ongeveer 30.000 families en 300 Chinese verenigingen hadden getekend. Toen hij niet naar Indië terug kon keren, was hij genoodzaakt in China te blijven waar hij zich niet bleek te kunnen aarden; Suryadinata 1993:8.

20. Suryadinata 1981:30-1 noot 27.

21. DJ Filet-GG 22.05.1922-K/17/19 geheim in doss. 2.10.54-746.

agitator geen verdere aandacht te besteden. Het werd niet nodig gevonden in te gaan op Him Li's argumenten, dat hij geen enkel strafbaar feit had gepleegd en dat in een rechtsstaat niemand veroordeeld en gevangen gezet kon worden zonder terecht te hebben gestaan.²²

De acties van de Chinezen en de Chinese pers tussen 1918 en 1920 vonden aldus een jammerlijk einde. De pers bleef echter doorgaan met haar kritische berichtgeving. Door het gouvernement werden deze berichten in de internationale, vooral Chinese, pers over de positie der Chinezen in Indië echter als lasterlijke campagnes beschouwd. In 1921 werd door de landvoogd besloten tot een gedragslijn van niet-reageren, omdat hij het nut niet inzag van tegenspraak. Men kon, schreef Mouw, inmiddels opgeklommen tot adviseur, hoofd dienst Chinese Zaken, over de pers niet spreken van berichten die berustten op misverstand als gevolg van onvoldoende informatie. Hier was sprake van boze opzet, met het doel door middel van de 'grofste sensatie-berichten' in China de aandacht te trekken van het algemene publiek 'het ambtenarendom inclusief', dat niet de minste belangstelling had voor Nederlands-Indië. De enige zuivere drijfveer van deze lieden, die of handlangers van de Chinese regering of politieke avonturiers waren, was hun ergernis dat de 'Chinezen als zodanig krachtens hun nationaliteit in een andere categorie geplaatst zijn dan Europeanen en Japanners'. Met tegenstukken vanuit het Indische gouvernement was geen grotere waardering voor het Nederlands koloniaal bestuur te verwachten. 'Iedere persactie onzerzijds, hoe ook ingeleid of georganiseerd, zou noodzakelijkerwijs leiden tot een polemiek, waarin ons traditioneel dualisme en voor deszelfs handhaving tot op heden, meedogenloos zou worden uitgerafeld', met pijnlijke gevolgen voor Nederland, besloot Mouw.²³

2.3 Tjoe Bou San en het Nederlands onderdaanschap

Van de hoofdredacteuren van het Chinees-nationalistische dagblad *Sin Po* in die periode, Kwee Hing Tjiat en Tjoe Bou San, stond de laatste het meest bekend als de voorvechter voor de opheffing van het Nederlands onderdaanschap.

Tjoe Bou San (1891-1925), te Batavia geboren, nam in 1918 de leiding over van Kwee Hing Tjiat van het Bataviase dagblad *Sin Po*. *Sin Po* was de tegenpool van het conservatieve dagblad *Kabar Perniagaan*, dat gedomineerd werd door Chinese officieren. Onder Kwee had *Sin Po* steeds meer politieke wegen ingeslagen. Onder Tjoe's leiding werd het blad een invloedrijke spreekbuis van het Chinese nationalisme in Nederlands-Indië. Het voerde vanaf 1918 fel campagne voor afschaffing van het Nederlands onderdaanschap.

Hoe groot de worsteling van een Nederlands onderdaan van Chinese afkomst kon zijn met zijn rechtspositie en hoe moeilijk het gewone publiek onderscheid kon maken tussen onderdaanschap en rechtstoestand toonde Tjoe Bou San zelf ongewild aan. Als hoofdredacteur van het dagblad *Sin Po* en overtuigd nationalist en propagandist in de actie tegen het Nederlands onderdaanschap, was Tjoe van mening dat de Indo-Chinezen niet gedwongen moesten worden om Nederlands onderdaan te worden. Zij waren China's 'nationalen' en hadden andere belangen dan Nederlanders. In maart 1922 diende hij voor zichzelf een verzoek in tot toepasselijkverklaring van de voor Europeanen geldende bepalingen (de nieuwe

22. Waarnemend hoofd dienst Chinese Zaken-GG 07.04.1921-190/21 geheim, met klaagschrift van Him Li van 10.03.1921 in doss. 2.10.54-746.

23. Adviseur Chin Zaken Mouw-GG 29.07.1922-344/22 in doss. 2.10.54-746.

formulering volgens het nieuwe Art. 109 RR dat overeenkwam met gelijkstelling). Tegen dat verzoek had de adviseur Chinese Zaken H. Mouw geen bezwaar, het wachten was op de beslissing van de landvoogd. Tjoe werd over zijn verzoek 'hevig gehoord' in het blad van de zogenaamde Majoorpartij (Chung Hwa Hui), aldus Mouw. Zijn verzoek werd opgevat als een grote inconsequentie en een prijsgeven van zijn Chinees onderdaanschap. Ten onrechte volgens Mouw, omdat inwilliging van een dergelijk verzoek geen wijziging meebracht in nationaliteit of landaard volgens G.B. 1 juli 1912 no. 1 (Bijblad 8326). Tjoe verdedigde zich door te wijzen op het nog bestaande dualisme in de wetgeving. Gelijkstelling had niets te maken met het Nederlands onderdaanschap. Als fel tegenstander van het regeringsbeleid voorzag Tjoe waarschijnlijk dat hij als hoofdredacteur van *Sin Po*, vroeg of laat wegens een persdelict voor de strafrechter zou moeten komen. In dat geval prefereerde hij de Raad van Justitie boven de Landraad. Mouw zag hierin niet zozeer een diskwalificatie van de Landraad als een minder deskundige rechter, maar meer de wens van Tjoe om als Chinees voor dezelfde rechter te staan als de Japanner.²⁴ Ons lijkt het meer voor de hand liggend dat Tjoe meer waarborgen wilde hebben voor een goede rechtsgang. Het is niet bekend of aan Tjoe gelijkstelling werd verleend. Hij overleed reeds in 1925 op vierendertigjarige leeftijd.

2.4 Een bezorgde gezant te Peking (1910-1917)

Terwijl in Indië ontevredenheid en onrust heerste onder de Chinezen over hun rechtspositie en het Nederlands onderdaanschap, bereikten berichten vanuit Peking met een zekere regelmaat de gouverneur-generaal in Batavia en de minister van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Vanaf 1909 werden de Nederlandse belangen in Peking behartigd door de gezant jhr. mr. F. Beelaerts van Blokland. Beelaerts die na zijn benoeming en aankomst te Peking de slotonderhandelingen had gevoerd over het consulaire verdrag zou er tot 1919 blijven. Vanuit zijn standplaats zou hij, gesteund door zijn kennis van de omstandigheden in China en zijn visie op de politieke ontwikkelingen, zijn bezorgdheid kenbaar maken en keer op keer aandringen op een spoedige en noodzakelijke wijziging in het beleid ten aanzien van de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië.

In augustus 1910 stelde hij bij de minister van Buitenlandse Zaken de behandeling en de rechtstoestand der Chinezen in Indië aan de orde. Reeds enige malen had hij ook tegenover de landvoogd zijn bezorgdheid over de bestaande situatie uitgesproken. Hij constateerde dat sinds zijn bezoek aan Indië een jaar tevoren, de regering nog niet tot daden – 'althans niet tot daden van betekenis' – was gekomen met betrekking tot de herziening van de beperkende bepalingen waaraan Vreemde Oosterlingen waren onderworpen. In de ongeveer twintig jaren dat de regering zich met de Chinezenkwestie had bezig gehouden, was er, schreef hij, op rapporten, overwegingen en beraadslagingen na, niets tot stand gekomen, bang als men wellicht was voor 'overijling'. Voor het grote publiek leek het alsof de ontwikkelingen in Oost-Azië vrijwel onopgemerkt aan het Nederlandse bestuur waren voorbij gegaan en dat alleen de eisen van Japan dat bestuur voor een ogenblik 'uit zijn dommel hebben doen opschrikken'. Beelaerts constateerde dat de overtuiging steeds meer veld won, dat Nederland

24. Mouw-GG 22.05.1922-K.17/19:4 geheim in 2.10.54-746; Tjoe Bou San, Peranakan's search for national identity; Suryadinata 1993:3; Lohanda 2002:110. De door diverse auteurs gebruikte begrippen zoals nationaliteit, onderdaanschap, staatsburgerschap etcetera zijn ongewijzigd overgenomen.

zich wel bewust was van de veranderingen die in Oost-Azië plaatsvonden, maar zich niet gehouden achtte er rekening mee te houden zolang het niet door pressie van buiten daartoe werd gedwongen. Hij vond het niet langer verantwoord na te laten de aandacht van de minister van Buitenlandse Zaken en van de gouverneur-generaal hierop te vestigen.

Reeds het jaar daarvoor, schreef Beelaerts, had hij opgemerkt dat spoed geboden was bij het herzien van de 'Chineezepolitiek'. Al leek de pan-Sinistische beweging in Indië naar buiten toe niet in betekenis toe te zijn genomen, zij zou intern wel aan diepte hebben gewonnen. Nog meer zorgen maakte hij zich over de publieke opinie in China. Die kreeg een steeds vijandiger karakter en het zou Nederland schaden indien de overtuiging werd versterkt dat het Nederlandse bestuur de in Indië gevestigde Chinezen op 'onwaardige wijze' behandelde. Zonder uitzondering was de Chinese pers slecht te spreken over het bestuur in Nederlands-Indië. En al gaf zij dikwijls een onjuiste of sterk overdreven voorstelling van de feiten, haar berichten bevatten een onmiskenbare kern van waarheid.²⁵ Ook moest worden toegegeven dat zulke toestanden niet voorkwamen in koloniën van andere mogendheden en dat over die landen en koloniën waar ook veel Chinezen waren gevestigd nooit zo ongunstig werd bericht. Telkens weer, aldus Beelaerts, werd in de pers aan Chinese lezers de vraag gesteld wat er zou gebeuren als een Europeaan of Japanner in Indië aan dezelfde behandeling zou bloot staan als die welke de Chinezen voortdurend moesten verdragen. De laatsten werden misschien niet door de Indische regering zelf, maar wel door veel van haar ambtenaren en organen als een minderwaardig ras aangemerkt en behandeld. Een dergelijke behandeling van haar onderdanen kon China niet dulden. In dat land werd steeds door de pers opgeroepen om alle krachten te bundelen tegen het 'onbeduidende' Nederland, dat misbruik maakte van de tijdelijke machteloosheid van China door de onder zijn bestuur levende Chinezen te onderdrukken. Beelaerts vreesde voor een groeiende wrok waarvan de gevolgen verder zouden kunnen reiken dan Nederland kon overzien. Aan de ambtenaren in Indië moest het besef worden bijgebracht dat alle ingezetenen gelijke aanspraak hadden op een billijke en rechtvaardige behandeling van de overheid. Aan de grievende behandeling en willekeur moest een einde komen, vooral daar waar die ambtenaren met de rechtspraak waren belast. Hij werd in China, schreef de gezant, door deze berichten in het diplomatieke verkeer bemoeilijkt. Tegenover Chinese staatslieden moest hij blijven toegeven dat de op handen zijnde maatregelen nog steeds waren uitgebleven.²⁶

Een jaar later, in 1911, drong Beelaerts opnieuw aan op een verbetering van de rechtstoestand der Chinezen, in het bijzonder de hervorming van de politierechtspraak. Het laatste was niet te verwonderen na de zaak Loa Joe Djin, de bemoeienissen daarmee van de Chinese gezant te Den Haag en de gepubliceerde memorie van de Wai Wu Pu²⁷ over de slechte behandeling der Chinezen in Nederlands-Indië. Wat de hervorming van de politierecht-

25. Beelaerts verwees naar artikelen in het in Shanghai verschijnende en veelgelezen *The world's Chinese Students's journal* en de *Java Times* van 13.12.1909. In een (in het verbaal aanwezig) in de Engelse taal geschreven ingezonden stuk van 16.02.1910, werd zeer ongunstig bericht over de behandeling van en de rechtspraak over Chinezen. Het laatste had betrekking op de vonnissen die gewezen waren door de assistent-resident Walbeehm te Kediri enkele weken tevoren in de zaak tegen Chinese schooljongens; Gezant te Peking-GG 17.05.1910-695 in V.25.01.1911-39/inv.796.

26. Gezant te Peking-GG 17.05.1910-695, Gezant-MBZ 24.08.1910-1219/308 met opmerkingen in de kantlijn in V.25.01.1911-39/inv.796.

27. Een eenhoofdige departement dat boven andere keizerlijke ministeries zou staan; Van Dongen 1966:342-3.

spraak betrof kon Beelaerts worden gerustgesteld. Men was inmiddels zo ver gevorderd dat deze zou worden aangekondigd in de komende Troonrede.²⁸ Minister van Koloniën De Waal Malefijt vertelde er niet bij dat ook gouverneur-generaal Idenburg vanwege de urgentie had verzocht om een snellere behandeling van de hervorming van de politierechtspraak, maar dat hij, De Waal Malefijt, niet bereid was van de gewone procedure af te wijken, zolang Indië nog niet met concrete voorstellen was gekomen.²⁹

Beelaerts' bezorgdheid nam niet af na het uitbreken van de revolutie in oktober 1911. Hij was van mening, en anderen met hem, schreef hij in 1912, dat het nog geruime tijd zou duren voordat de rust in China zou zijn teruggekeerd. Toch zag hij China's toekomst niet somber in. Hij verwachtte dat China zich in de nieuwe situatie langzamerhand een belangrijke plaats zou veroveren in een toekomstige wereldorde. De tussenliggende periode gaf Nederland een onverwachte en tegelijkertijd een uitgelezen kans om datgene tot stand te brengen waar hij de laatste twintig jaar niet zozeer door vooruitziende voorzichtigheid, maar eerder door overgrote bedachtzaamheid, nog niet in was geslaagd. Een nieuwe weg zou moeten worden ingeslagen waarlangs de koloniale politiek zich zou hebben te bewegen, een weg aangepast aan de gewijzigde toestanden in Oost-Azië. Zou Nederland die kans voorbij laten gaan, dan moest gevreesd worden dat 'alle latere stappen de indruk zullen maken van onder drang van buitenaf te zijn gedaan, alleen reeds door die schijn het doel zullen missen, en in stede van erkentelijkheid nieuwe eisen zullen in het leven roepen'.³⁰

In Den Haag, en zoals later bleek ook in Indië, werd de waarschuwing van Beelaerts serieus genomen.³¹ De tijd leek rijp voor een nieuwe gedragslijn. De Chinese pers bleef zich roeren, de reeds jaren durende aandacht (in Nederlandse ogen bemoeiingen) van de Chinese regering voor haar onderdanen liet niet af.³² In oktober 1912 bleken Beelaerts te Peking en gouverneur-generaal Idenburg te Buitenzorg vrijwel dezelfde ideeën te hebben over de nieuwe weg die ingeslagen moest worden. Beelaerts was van mening dat een vrijzinnige toepassing van de individuele gelijkstelling met Europeanen veel zou kunnen bijdragen 'om de klachten der Chineezers langzamerhand te doen verstommen'. Niettemin zou een niet gering gedeelte der Chinezen aan de eigen opvatting (en die van de Chinese regering) van het Chinees staatsburgerschap blijven vasthouden. Er kon niet meer worden volstaan met de 'innerlijke overtuiging' van Nederland dat de rechtstoestand der Chinezen beantwoordde aan eisen van billijkheid en in overeenstemming was met de plaats die de Chinezen in de koloniale samenleving innamen. Tegenover de buitenwereld moest een antwoord gegeven kunnen worden op de vraag hoe onderdanen van een vreemde mogendheid in Indië behandeld werden. Het zou zeker niet gemakkelijk zijn China van 'onze' mening te overtuigen dat de Chinezen geen gegronde aanspraken konden doen gelden om, evenals elders, op gelijke voet te worden behandeld als andere vreemdelingen. Beelaerts was ervan overtuigd dat China niet zou rusten voordat de Chinezen in Nederlands-Indië met Europese vreemdelingen en Japanners op één lijn waren gesteld. 'Men geve zich niet over aan droom-

28. MBZ-MvK 30.8.1911-17169, Memorie Wai-Wu-Pu 01.08.1911, artikel *Peking Daily News* 02.08.1911 en nota A.1 18.09.1911 alle in V.11.10.1911-5/inv.870.

29. Zie bij politierechtspraak.

30. BvB-MBZ 11.07.1912-1270/227 in V.12.09.1912-18/inv.964.

31. MBZ-MvK 14.08.1912-14853 en MvK-MBZ en MvK-GG 12.09.1912-18/1988 in V.12.09.1912-18/inv.964.

32. Zie bijvoorbeeld het verzoek om inlichtingen van de Chinese regering via haar zaakgelastigde in Den Haag en het rekest van de luitenant der Chinezen in Jogjakarta in V.19.12.1912-11/inv.991.

beelden: met het tegemoet komen aan zekere door de Chineezen geuite grieven komt men er niet.'

Die grieven mochten, meende Beelaerts, ook niet als op zichzelf staand worden beschouwd. Zij waren een uiting van de algemene ontevredenheid der Chinezen over de uitzonderingsbehandeling waaraan zij waren onderworpen. Het wegnemen van de ene grief zou het sein zijn om met een volgende te komen, telkens weer totdat zij het ogenblik gekomen achtten voor de eis van gelijktelling met Europeanen. Het ging hen, schreef Beelaerts, niet zozeer om materiële zaken of de last die zij ondervonden van beperkende bepalingen, het was de ergernis over het feit dat zij officieel in een lagere klasse waren ingedeeld dan andere vreemdelingen. Zij zouden niet tevreden zijn totdat hun gelijkwaardigheid met de tot andere beschaafde naties behorende vreemdelingen, niet als individu, maar als burgers van het grote Chinese Rijk, was erkend. Dat aanzien van het Chinese Rijk was de zaak waarvoor zij streden. Men kon met argumenten komen dat China voorlopig genoeg te doen had met het orde op zaken stellen in eigen huis, dat men zich in het koloniale beleid niet de wet moest laten voorschrijven door 'Chineesche grootsprekers', maar, waarschuwde Beelaerts, de gedachte was niet vol te houden dat Nederland zich niet hoefde te storen aan China's wensen.

Zelf schreef hij niet blind te zijn voor de ernstige bezwaren die zich tegen een gelijktelling van Chinezen met Europeanen verzetten. Een daartoe strekkende wijziging van het Regeringsreglement vond hij vooralsnog te ver gaan. Maar het was een onafwendbare en onafwijsbare toekomstige eis die men alleen zou kunnen ontlopen door het wegbreken en vervangen van een der voornaamste pijlers van het koloniale regeringsbeleid. Zolang de in de gehele wetgeving doorgevoerde en menigmaal meer op wetsduiding dan op feiten steunende onderscheiding tussen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen ongewijzigd gehandhaafd bleef, zou, vreesde Beelaerts, de Chinezenkwestie in Indië niet tot een bevredigende oplossing kunnen worden gebracht.³³ Met zijn oproep tot een nieuwe gedragslijn zonder tegelijkertijd met concrete voorstellen te komen, liet Beelaerts alle mogelijkheden open.

De door gouverneur-generaal Idenburg in Indië ontvouwde gedachtengang kwam op belangrijke punten overeen met die van Beelaerts. Zonder enig voorbehoud schaarde Idenburg zich achter hetgeen Beelaerts in 1911 had betoogd, dat met het oog op de politieke ontwikkelingen in China, de tijd gekomen was om zonder de indruk te maken onder drang van de Chinese regering te handelen, de nodige maatregelen te nemen voor een regeling, respectievelijk verbetering van de rechtpositie der Chinezen in Indië. Beelaerts' suggestie om het instrument van de individuele gelijktelling op vrijzinnige wijze in te zetten, was toen onmiddellijk opgevolgd. Ook Idenburg verwachtte dat van Chinese zijde steeds sterker zou worden aangedrongen op het laten vervallen van elk onderscheid tussen Europeanen en Chinezen. Zodra de interne organisatie van het Chinese Rijk, ook wat de burgerlijke wetgeving betrof, op westerse leest zou worden geschoeid (binnen afzienbare tijd voorzag Idenburg), zou de Chinese regering de gelijktelling eisen.

Van hem waren, stelde hij onomwonden voorop, geen voorstellen te verwachten voor een algehele gelijktelling van Chinezen met Europeanen, zoals in 1899 met de Japanners was gebeurd. Vanwege het zeer kleine aantal Japanse ingezetenen was het effect van die gelijktelling tegenover de Inlandse bevolking toen niet van betekenis geweest. Gelijktelling van

33. BvB-MBZ 21.10.1912-1758/322 in V.19.12.1912-11/inv.991.

de grote groep Chinese ingezetenen was een andere zaak. Een zodanige gelijkstelling moest hij, uit het oogpunt van binnenlandse politiek, met klem ontraden. Het zou door de Inlanders – en terecht, meende Idenburg – als een achterstelling worden gevoeld. Hij was ervan overtuigd dat zij ‘er ons om [zouden] minachten, zouden van ons vervreemden en bovendien eruit afleiden dat, om iets van dien aard gedaan te krijgen, overmoedig, zelfs dreigend optreden noodig is’. Reeds waren verwijten uit intellectuele Inlandse kringen tot hem doorgedrongen dat de Indische regering onder pressie tot de oprichting van de Hollands-Chinese scholen was gekomen en aldus aan de Chinezen op ruime schaal de gelegenheid had geboden om Europees onderwijs te ontvangen. Voor de ‘eigen landskinderen’ was dat nagelaten.

Ook wees Idenburg er op dat niet over het hoofd mocht worden gezien dat de overgrote meerderheid der Chinese ingezetenen personen waren (koelies, klontongs, handwerkslieden, vissers en dergelijke) die sociaal en intellectueel op zeer laag peil stonden, nog lager dan de gemiddelde Inlander. Vooral door de prijaji's³⁴ zou het als ‘een door niets gemotiveerd onrecht’ worden beschouwd wanneer de ver beneden hen staande Chinese koelie in een met de Europeanen overeenkomende rechtspositie werd gebracht. Deze Chinese koelies zouden bovendien in een rechtstoestand worden gebracht die volstrekt niet zou beantwoorden aan hun rechtsbehoeften. Het was praktisch onmogelijk om in algemene regelingen onderscheid te maken tussen Chinezen en Chinese. Om al deze redenen, nog afgezien van het ontbreken van de personele middelen om de gevolgen van een algehele gelijkstelling ten aanzien van bestuur en rechtspraak te kunnen aanvaarden, moest ‘eens en voor al’ daarvan worden afgezien. Voor die Chinezen die de positie van Vreemde Oosterling waren ontgroeid, en wier rechtsbehoeften bij de rechtspositie der Europeanen pasten, zou de weg van de individuele gelijkstelling moeten worden gevolgd.

Eisen van China, vervolgde Idenburg, zouden – met het oog op de gelijkstelling der Japanners in 1899 – alleen kunnen worden afgewezen, wanneer de Nederlandse regering China er op zou kunnen wijzen dat de Indische wetgeving inmiddels zodanig was gewijzigd dat alle praktische verschillen tussen de rechtspositie van Europeanen en Chinese, welke ‘niet wortelen in het rasonderscheid of in den aard der omstandigheden’ uit die wetgeving verdwenen waren. Voor een wettelijke gelijkstelling zou dan geen reden bestaan. Hij wees er op dat voor dat doel reeds druk gewerkt was en nog steeds gewerkt werd aan een herziening op verschillende rechtsgebieden. Het werktempo zou worden opgevoerd.³⁵

Het hierboven uiteengezette standpunt van Idenburg werd door minister van Koloniën De Waal Malefijt als gedragslijn geheel overgenomen en in de begrotingsdebatten voor 1913 verdedigd.³⁶ De keuzes waarvoor Idenburg zich in 1912 geplaats zag zouden de volgende decennia niets van hun gewicht inboeten. In de binnenlandse politiek was er de afweging tussen de politieke noodzaak tot gelijkstelling van de Chinezen tegenover het niet-antagoniseren van de Inlandse bevolking (er werd in 1912 geen gelijkstelling van de inheemse bevolking met Europeanen overwogen). In de tussentijd moesten de praktische verschillen

34. De inheemse aristocratie.

35. GG-MvK 23.10.1912-1267/27 in V.19.12.1912-11/inv.991. Met de in gang gezette herzieningen doelde Idenburg op de herziening van de Artt. 75 en 109 RR, unificatie van de politierechtspraak, van het belastingwezen, van het strafstelsel (gelijk strafstelsel), verbetering van het vooronderzoek, regeling van een Burgerlijke Stand voor Chinesezen.

36. MvK-MBZ 19.12.1912-11 in V.19.12.1911-11/inv.991, Handelingen TK, begroting 1913, 25 en 27 november 1912, Algemene Beschouwingen par. 4:9-10, Handelingen 782/783 en 848/49.

tussen de rechtspositie van Europeanen en die van Chinezen worden opgeheven. Op internationaal-politiek terrein moest gezichtverlies worden voorkomen, er moest een verdedigbaar standpunt worden ingenomen en tegelijkertijd moest er adequaat worden ingespeeld op internationale ontwikkelingen. En dan moest er afgewacht worden of noodzakelijke beslissingen ook nog in praktische zin haalbaar waren.

Het beleid van een ruime toepassing van het instituut der individuele gelijkstelling waartoe in 1912 werd besloten leek deels geslaagd. Uit Chinese kringen in Indië werden waardevolle geluiden gehoord voor Idenburg en zijn plannen. Al te veel waarde mocht daar echter niet aan gehecht worden, schreef Beelaerts enkele jaren later. Hij bleek zich goed op de hoogte te hebben gehouden van de situatie in Indië. Lagere ambtenaren, aldus Beelaerts, zouden die uitingen van erkentelijkheid wellicht hebben uitgelokt of aangemoedigd. Afgaande op de verslagen van de Chinese en Maleis-Chinese pers waren de Chinezen immers verre van tevreden over het Nederlandse bestuur. Er werd voortdurend aangedrongen op gelijkstelling met Europeanen. In 1916 schreef Beelaerts, nog altijd gezant te Peking, dat de nog steeds bestaande ontevredenheid hem niet verwonderde. Die kwam overeen met zijn verwachtingen in 1912. In 1904, bracht hij in herinnering, werd reeds beseft dat de 'gunst van de gelijkstelling' nauw samenhangt met het levende besef van hen die in Nederlands-Indië waren geboren en opgevoed, dat de staat van Europeaan meer aanzien gaf dan die van Inlander of Vreemde Oosterling. Zo was het, 'zoo is het nu nog en zal het ook blijven', aldus Beelaerts. De reden dat hij in 1916 de kwestie weer aankaartte was dat hij het niet uitgesloten achtte dat Japan in de huidige politieke constellatie, een grote invloed zou uitoefenen op de Chinese politiek. Er zouden zich omstandigheden kunnen voordoen waardoor het in Japan's belang zou zijn Nederland door middel van China in problemen te brengen. Om dat te voorkomen, stelde hij opnieuw voor afstand te doen van de onderscheiding in bevolkingsgroepen als beginsel van koloniaal recht en koloniaal bestuur. Die onderscheiding uit het Regeringsreglement moest verdwijnen. Er diende voor alle ingezetenen van Nederlands-Indië één recht te komen, één bestuursinrichting en één belastingstelsel. Daarnaast zou de koloniale wetgever de bevoegdheid behouden om in die gevallen waarin de algemene regels niet aan de behoeften of omstandigheden van bepaalde groepen of bepaalde streken beantwoordden, daarvan met betrekking tot die groepen of die streken af te wijken. Hetzelfde doel dat Idenburg voor ogen had zou langs een andere weg bereikt worden. Idenburg aanvaardde immers het beginsel van differentiëring, van principiële splitsing, met daarnaast een streven naar zoveel en zo spoedig mogelijke opheffing der verschillen op elk terrein. Beelaerts meende dat zijn eigen voorstel tegenover het buitenland te prefereren was, omdat het uitging van principiële eenheid met waar nodig differentiëring.³⁷ Ook op Buitenlandse Zaken werd in 1916 rekening gehouden met een eis van gelijkstelling door China, al was niet te voorspellen wanneer dat zou gebeuren.³⁸

Al spoedig waren artikelen in de *Peking Daily News* en andere persorganen over de slechte behandeling der Chinezen (zij verschenen in november 1916 vrijwel dagelijks) voor Beelaerts opnieuw aanleiding om aan te dringen op verwijdering van de wettelijke ongelijkheid. In China zou volgens berichten de oprichting worden overwogen van een 'Bureau voor de aangelegenheden van de Chineesche kolonisten', terwijl in de senaat de uitbreiding van het aantal consulaten ter bescherming van de kolonisten, op de agenda

37. BvB-MBZ 31.07.1916-945/189 in V.19.10.1916-63/inv.1616.

38. MBZ-MvK 17.10.1916-39891 in V.19.10.1916-63/inv.1616.

stond. Kortom, het wel en vooral het wee van de ‘kolonisten’ was een ‘hot issue’ in China, ook al twijfelde Beelaerts aan de zuiverheid der motieven. Een nieuwe factor die onrust zaaide was, naast Japan, de oprichting in Indië van een militie-orgaan ‘Indië Weerbaar’. Door het laatste verscherpten zich de grieven tegen de onderdaanschapsregeling. De wens tot gelijkstelling met Europeanen en Japanners klonk luider dan ooit. De geuite klachten onder andere over onderdrukking, misstanden en mishandeling hadden, ongeacht of zij onnauwkeurig of overdreven waren, of valse voorstellingen gaven, allen een grond van waarheid, herhaalde Beelaerts. Afgescheiden van het standpunt van rechtvaardigheid, moesten vanwege overwegingen van internationaal-politieke aard, zonder verwijl de bakens worden verzet. Het beginsel van gelijkheid voor allen moest worden uitgesproken, en zonder over te gaan tot gelijkstelling moest in Nederlands-Indië de wettelijke ongelijkheid in de bestaande vorm uit de weg worden geruimd.³⁹ Het ging Beelaerts in 1917 niet snel genoeg. De druk was groot.

3. VOORSTELLEN TOT OPHEFFING VAN HET RASONDESCHEID (1918-1928)

3.1 1918: De commissie Sonneveld

Zoals hiervoor beschreven werden in de jaren vóór 1918 onder leiding van de Chinese pers in Nederlands-Indië initiatieven ontplooid om internationale steun te vinden in het bijzonder van China tot verwerping van het Nederlands onderdaanschap. Bovendien drongen Chinezen bij het gouvernement zelf aan op een verdere verbetering van hun rechtspositie en op gelijkstellig met Europeanen. Tegen deze achtergrond van smeulend ongenoegen onder de Chinezen begon voor de Indische regering een nieuwe periode van koloniale politiek ten aanzien van de Chinezen.

Reeds voor het einde van de eerste wereldoorlog was het de landvoogd, mr. J.P. graaf van Limburg Stirum,⁴⁰ duidelijk geworden dat de toestand van voor de oorlog niet terug zou keren. Men zou in Nederland moeten inzien dat de leiding in Indische aangelegenheden moest overgaan van ‘sana’ naar ‘sini’.⁴¹ Het gevoel van zelfstandigheid was sterker geworden en in Indië zou men moeilijker inmenging van Nederland verdragen wanneer daarvoor geen sterke gronden bestonden. Hij verwachtte in dit opzicht grote invloed van de Volks-

39. Verschillende brieven BvB-MBZ tussen november 1916 en maart 1917, in het bijzonder BvB-MBZ 09.01.1917-57644, met diverse krantenartikelen in V.24.07.1917-43/inv.1711.

40. Mr. J.P. graaf van Limburg Stirum (GG van 21.03.1916-24.03.1921) werd als gouverneur-generaal gekozen vanwege zijn kennis van internationale verhoudingen. MvK Pleyte wilde iemand die de Nederlandse verhouding tot China, Japan en Turkije kende en de politiek van die landen zou doorzien. Hij moest laten zien ‘dat wij een open deur hebben, maar baas willen blijven in eigen huis’. De nieuwe landvoogd moest van ethische signatuur zijn en aansluiten op de lijn Van Heutsz-Idenburg. Hij maakte vooral geschiedenis door de installatie van de Volksraad in 1918 en zijn later in dat jaar gedane November-verklaring, ook wel bekend als de Novemberbeloften. In die verklaring kondigde hij grote staatkundige hervormingen aan. De laatste jaren van zijn regeerperiode werden gekenmerkt door een moeizame verhouding met Idenburg’s opvolger, de conservatieve minister van Koloniën S. de Graaff; Van Putten 2003:204-7.

41. ‘Sana’ is het Maleise/Indonesische woord voor ‘daar’ ofwel Nederland; ‘sini’ is het Maleise/Indonesische woord voor ‘hier’, ofwel Nederlands-Indië.

raad⁴² en schetste bij de opening van dit adviesorgaan op 18 mei 1918 het toekomstbeeld van ‘een verantwoordelijke regering in Nederlandsch-Indië zelf, die in samenwerking met de Volksraad gerechtigd was tot het nemen van eindbeslissingen over alle aangelegenheden die niet van algemeen rechtsbelang zijn’.

Een half jaar later, in november 1918 hadden onrustbarende berichten over revolutionaire woelingen in Europa en een machtsgreep van Troelstra⁴³ paniek in Batavia veroorzaakt. Men vreesde een machtsovername in Nederland en tegelijkertijd een revolutionaire actie in Indië. Er liepen geruchten over troonsafstand van de Koningin en vervanging van de gouverneur-generaal; er waren berichten over complotten tegen de Indische regering, terwijl ook de instelling van een parlement voor Indië zou zijn overwogen. Van Limburg Stirum had zich voorgenomen om bij een omverwerping van het wettig gezag in Nederland, de instructies van een revolutionair bewind te negeren. Hij stelde zich voor een beroep te doen op de eerder dat jaar ingestelde Volksraad om met de Indische regering samen te werken en de controle van de minister van Koloniën en het parlement tijdelijk over te nemen. Hoewel kort daarop uit telegrammen van de (inmiddels voor de derde maal benoemde) minister van Koloniën Idenburg⁴⁴ bleek dat de situatie in Nederland ten goede was gekeerd, liet van Limburg Stirum op 18 november in de Volksraad een verklaring afleggen waarin, zij het in vage bewoordingen, verregaande staatkundige hervormingen in het vooruitzicht werden gesteld.⁴⁵ Deze ‘Novemberbeloften’ liet hij volgen door de instelling van de Herzieningscommissie.⁴⁶

Met het instellen van de commissie wilde het gouvernement tegemoet komen aan de wens om ‘staatkundige verhoudingen aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden’. Deze kwamen neer op de wens van verzelfstandiging van Nederlands-Indië, de bevoegdheid om het eigen huishouden te besturen door eigen organen in Indië gezeteld, waarover de bevolking zelf enige zeggenschap had. De instelling van de Volksraad, een adviserend orgaan van vertegenwoordiging, was daartoe een eerste stap. De tweede stap, de instelling van de Herzieningscommissie volgde nadat in de Volksraad op 18 november en 2 december 1918 mededelingen werden gedaan over de wapenstilstand in Europa en de vrees voor onrust in Nederland zelf.

Minister van Koloniën Idenburg, niet gekend in de plannen van Van Limburg Stirum, was niet gelukkig met de verklaring van de landvoogd en met de instelling van de commissie.⁴⁷ Hij liet Van Limburg Stirum weten dat zijn gedachten over wat nu reeds aan Indië overge-

42. De Volksraad werd ingesteld bij de wet van 16 december 1916 (Ned.St. 1916 no. 535, Ind.St. 1917 no. 114) als een zuiver adviserend lichaam, zonder wetgevende bevoegdheden.

43. Telegram MvK Idenburg-GG Van Limburg Stirum 15.11.1918-411, GG-MvK 01.12.1918 in Van der Wal 1965:254, 256-7.

44. Het ministerschap van Idenburg duurde van 09.11.1918-23.11.1919.

45. S.L. van der Wal, *Algemene geschiedenis der Nederlanden Nederland en Nederlandsch-Indië*, 1914-42, 14:381-2; De Graaff 1997:298.

46. Commissie tot herziening van de grondslagen der Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, ingesteld bij gouvernementsbesluit van 17.12.1918-1, in het vervolg aangeduid als Herzieningscommissie. Voorzitter was mr. J.H. Carpentier Alting, president GHG. De commissie telde onder haar vele (ongeveer 30) leden ook acht personen van de inheemse bevolking en één Chinees lid (H.H. Kan). De commissieleden waren of Volksraadsleden of vertegenwoordigers op verschillende niveaus van het Europees en Inlands bestuur; zie Verslag van de Commissie tot herziening van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 30.06.1920:xi-xii; *ENI* 1921, IV:621.

47. MvK-GG 11.12.1918 in Van der Wal 1965:261-3.

laten kon worden minder ver gingen, en dat hij in de verklaring eerder een versnelling dan een verandering van richting zag in de uitvoering van het Nederlandse koloniale beleid.⁴⁸

Echter reeds vóór het tijdstip van zijn Novemberverslaving, had Van Limburg Stirum op 9 november de Commissie Sonneveld ingesteld.⁴⁹ Deze had de opdracht de vraag te overwegen of en zo ja, in hoeverre het mogelijk en wenselijk zou zijn het onderscheid tussen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen uit de Nederlands-Indische wetgeving te doen verdwijnen. Bij bevestigende beantwoording van die vraag werden tevens de nodige wetsontwerpen tegemoet gezien.⁵⁰ De aanleiding tot de instelling van de Commissie Sonneveld was waarschijnlijk de omslag in het denken van Van Limburg Stirum over het al dan niet handhaven van het rasonderscheid, het verzet van de Chinezen tegen het Nederlands onderdaanschap en tegelijkertijd hun streven naar gelijkstelling met Europeanen. De nog steeds voortdurende onrust vroeg om een oplossing. De nieuwe minister van Koloniën, S. de Graaff, constateerde dat de landvoogd, Van Limburg Stirum, om hem onbekende redenen, in de loop van 1918 van inzicht was veranderd. Hij vermoedde – en waarschijnlijk terecht – dat deze in de Chinezenpolitiek lag.⁵¹

3.2 Voor en tegen een façadepolitiek⁵²

3.2.1 1919: de Commissie Sonneveld: weg met Art. 109 RR, maar...

Het advies van de Commissie Sonneveld met bijbehorend wetsontwerp was op 11 juni 1919 gereed. Het luidde in één zin samengevat: weg met Art. 109 RR en rechtsunificatie over de gehele linie. In deze volkomen veranderde tijden paste het rasonderscheid niet meer als grondslag van het Indische rechtsleven, schreef de commissie. Zowel van Chinese als van inheemse zijde werd de bestaande toestand als een achterstelling gevoeld. Chinezen wensden gelijkstelling met de bevoorrechte groep der Europeanen, en wel gelijkstelling op alle terreinen, dat wil zeggen: opheffing van alle discriminerende en beperkende bepalingen. Zij stelden zich niet (meer) tevreden met de opheffing van de politierol, het einde van het passen- en wijkensysteem en hun met Europeanen gelijke positie in het privaatrecht. Zij wensden, schreef de commissie, net als de Japanners, volkomen gelijkstelling, en daarmee een einde aan elk verschil in rechtstoestand met de Europeanen. In tegenstelling tot de Japanners was een gelijkstelling van de veel grotere en economisch zo belangrijke groep als de

48. *ENI* 1927, V:36, 1932, VI:144; De Graaff 1997:362.

49. Mr. W. Sonneveld was op dat moment lid van de Raad van Indië. In de commissie namen verder zitting mr. F.J.H. Cowan en mr. K.L.J. Enthoven.

50. Rapport Sonneveld met wetsontwerp in doss. 2.10.54-745; Van der Wal 1965:258 noot 4.

51. Adviseur Chinese Zaken Mouw-GG 21.01.1920-31/20:4 geheim in doss. 2.10.54-745. MvK S. de Graaff schreef dat in begin 1918 GG Van Limburg Stirum de voorkeur gaf aan de herziening van de Indische wetgeving, zodanig dat alle niet door bijzondere omstandigheden geboden wettelijke en administratieve verschillen tussen de onderscheidene bevolkingsgroepen zouden vervallen (idee-Idenburg in 1904) boven het voorstel van de MBZ Beelaerts van Blokland: het opnemen van een nieuw grondrecht, namelijk het beginsel van gelijkheid voor alle bevolkingsgroepen; zie MvK-GG 27.06.1921-18:2-2a in doss. 2.10.54-746.

52. Het woord façade voor de intrekking van Art. 109 RR werd geïntroduceerd door DJ Scheuer in zijn advies over het voorstel van de commissie Sonneveld (DJ-GG 19.08.1919-21763 in doss. 2.10.54-745). Het woord façadepolitiek werd later ook door MvK S. de Graaff gebruikt in MvK-GG 27.06.1921-18/1508:4 in doss. 2.10.54-746; en door Mouw-KCZ in Mouw-GG 31.12.1928-1195/28:7 in doss. 2.10.54-748.

Chinezen echter niet denkbaar zonder opheffing van het dualisme. Zolang echter het dualisme principieel in het Indische recht werd behouden, gaf elke ‘schijnbare begunstiging van een bevolkingsgroep met die der Europeanen’, aan alle overige niet-gelijkgestelde groepen van Aziatische landaard stof tot terechte ontevredenheid. Die groepen, vervolgde de commissie, waren zich ook bewust geworden van hun gelijkwaardigheid en zouden zich met recht kunnen beklagen over het uitblijven te hunnen aanzien van een ‘gunst’, waarop zij evenveel recht meenden te hebben. De Inlandse beweging zag in het dualisme in de Indische wetgeving ‘de opzet van de overheerser om aan de overheersten hun rechten te onthouden’. De noodzaak van een principiële en openlijke opheffing van het dualisme voor alle bevolkingsgroepen werd hiermee door de Commissie Sonneveld erkend.

Het was haar, aldus de commissie, bekend dat de regering reeds in beginsel besloten had tot een vergaande unificatie van zeer belangrijke onderdelen van de Indische wetgeving, in het bijzonder van het strafprocesrecht, en daar ook reeds mee doende was. Bij alle departementen van bestuur werd gewerkt aan plannen voor unificatie. Uit de brieven van die departementshoofden had de commissie de indruk gekregen dat algehele gelijkstelling van de verschillende bevolkingsgroepen zonder bezwaar kon geschieden. Aan de uitvoerbaarheid van het beginsel van rechtsgelijkheid hoefde aldus niet te worden getwijfeld. De uitvoering was slechts een kwestie van tijd, de uiteindelijke, zij het stapsgewijze, gelijkstelling was zeker.⁵³

Mogelijk doelde de commissie op de sedert 1902 bestaande plannen tot unificatie door een grondige herziening van de rechterlijke organisatie en het Inlands strafprocesrecht. In 1913 zag mr. F.C. Hekmeyer, lid van de staatscommissie voor het Indische privaot- en strafrecht in, dat unificatie een groot risico van vertraging bevatte voor de zo noodzakelijke verbeteringen van het Inlands strafprocesrecht. Met zijn werkplan wilde hij de moeilijkheden omzeilen en beginnen met de verbetering van de bestaande regeling van het voorlopig onderzoek in strafzaken. Deze verbetering zou zelfs onafhankelijk van de invoering van een unificatie van de rechterlijke organisatie tot stand kunnen komen. Nadat minister en landvoogd het eens werden over de beginselen van unificatie werd besloten tot unificatie van de rechterlijke organisatie en het strafprocesrecht. Het hiertoe dienende ontwerp Scheuer kwam in 1917 gereed, maar werd onderwerp van jarenlange bewerking. De nieuwe regeling van de preventieve hechtenis, huis- en papieronderzoek (St. 1919 no. 689) werd uiteindelijk nooit ingevoerd. De datum van inwerkingstelling werd in Indië op het laatste nippertje voor onbepaalde tijd uitgesteld.⁵⁴ Men durfde, aldus Neytzell de Wilde, niet door te zetten wegens personeelseisen en de gebrekkige politie in het binnenland.⁵⁵ Ten tijde van het ontwerp Sonneveld (1919) werd nog uitgegaan van de inwerkingtreding van St. 1919 no. 689.

De commissie vroeg zich af of, terwijl aan ‘het slopen van het dualistisch gebouw’ werd gewerkt, de beginselenwet – Art. 109 RR – het reeds verworpen standpunt van een noodzakelijke differentiëring moest blijven uitdragen. Het in stand houden van het artikel gaf voedsel aan het wantrouwen van de bevolking in de bedoelingen van de regering, aan de twijfel of inderdaad koers werd gezet naar algehele gelijkstelling der rassen, en aan de vrees dat wellicht het opperbestuur voor de uitvoering ervan zou terugschrikken. De commissie vond dat de tijd was gekomen voor een ondubbelzinnige uitspraak van de wetgever. Deze

53. Rapport Commissie Sonneveld 11.06.1919 in doss. 2.10.54-745.

54. Enthoven 1930, II:279-81.

55. A. Neytzell de Wilde, ‘De rechtsbedeeling der Indische bevolkingsgroepen, in ontwikkeling en ontwikkeling’, *JG* 1931:100.

zou moeten verklaren dat met het oude beginsel van differentiatie in de wetgeving voor de verschillende rassen voorgoed werd gebroken, dat allen gelijk zouden zijn voor de wet ongeacht het ras waartoe zij behoorden. Kortom, de wetgever zou zich moeten uitspreken voor de afschaffing van de wettelijke onderscheiding van de bevolking in Nederlands-Indië in groepen van verschillend ras. Het moreel gezag van een dergelijke uitspraak kon niet hoog genoeg worden aangeslagen. Het ging, aldus de commissie, uitsluitend om een beginselverklaring van de wetgever. Aangezien de bestaande rechtsongelijkheid der verschillende rassen allereerst beruiste op het regeringsreglement, zou moeten worden overgegaan tot intrekking van Art. 109 RR. Hiermee zou elke onderscheiding naar ras haar wettelijke grondslag verliezen. Zij vond het niet nodig in het Regeringsreglement een nieuw voorschrift op te nemen waarin uitdrukkelijk rechtsgelijkheid aan alle rassen zou worden verzekerd, of aan de regering en alle autonome organen het uitvaardigen van maatregelen, het treffen van regelingen in strijd met het beginsel van rechtsgelijkheid te verbieden. De strekking van de herziening, zijnde de belofte van een volledige gelijkstelling van alle rassen, zou een plaats moeten krijgen in de considerans van de wijzigingswet.

Tegelijkertijd, en hierin zat het venijn, ontkrachtte de commissie de intrekking van Art. 109 RR met haar volgende voorstel. Uitdrukkelijk zou, zolang de unificatie nog niet voltooid was, de toepassing van alle bestaande verordeningen, keuren en administratieve voorschriften geldende onder het ingetrokken Art. 109 RR (bijvoorbeeld in een overgangsbepaling) moeten worden gehandhaafd. Zij bleven van kracht, al waren zij in strijd met de beginselen van de nieuwe wet, totdat zij waren vervangen, terwijl zij in de tussentijdse periode gewijzigd, aangevuld of herzien konden worden. Er was geen termijn bepaald, waarbinnen de feitelijke rechtsongelijkheid zou moeten worden opgeheven.⁵⁶

Directeur van Justitie Scheuer wees op de 'tallooze stappen' die door de wetgever in de richting van unificatie waren gedaan, waardoor de Indische grondwetgever achter was geraakt bij de lagere wetgever. Art. 109 RR gaf geen juiste, maar een te ongunstige weergave van de feitelijke situatie. Er ontbrak een façade aan het dualistische gebouw en de voornaamste taak van de Commissie Sonneveld was naar Scheuer's mening het optrekken van een dergelijke façade geweest. Als voorbeeld nam hij de Chinezen, die, al hadden zij gezien hun huidige rechtstoestand niet te klagen, zich achteruitgezet zouden blijven voelen, zolang de Japanners en niet ook zij tot de bevoorrechte Europese groep werden gerekend. De Chinezen tevreden stellen door hen met Europeanen gelijk te stellen zou op dit moment een stroom van protesten van Inlandse zijde tot gevolg hebben. Onder een dualistisch regime was een bevredigende oplossing van de kwestie onmogelijk. Er restte 'dus niets anders dan het afschaffen van de 'bevoorrechte' groep'. De uitvoerbaarheid van de unificatie was reeds door de commissie erkend, alleen de beginselverklaring van de wetgever ontbrak. Totdat die unificatie was voltooid, moest een façade worden opgetrokken door het Regeringsreglement zodanig te wijzigen dat daaruit alle bepalingen die op welbewust rassenverschil berustten, werden geschrapt. De uitvoering van dit voornemen was een 'allerbelangrijkste politieke stap'. Het eerste gevolg daarvan zou zijn dat het 'voorwendsel – want meer is het niet!' dat het gouvernement met het dualistische stelsel welbewust en opzettelijk de Inlanders bij de Europeanen had achtergesteld en nog achterstelde, daarna niet meer met enige schijn van gegrondheid kon worden uitgespeeld, aldus de directeur van Justitie. Tegelijkertijd zou tegenover het buitenland 'de façade-verandering de beste remedie zijn tegenover

56. Rapport Commissie Sonneveld 11.06.1919 in doss. 2.10.54-745.

een onwelwillende kritiek' en de gevolgen daarvan. Het zou, verwachtte hij, voor de lagere wetgever en voortdurende aansporing zijn om de werkelijkheid zoveel mogelijk overeen te laten komen met de beginselverklaring.⁵⁷

Intrekking van Art. 109 RR zou aldus een façade worden. Na die intrekking zou het erop lijken alsof alle rassen gelijk stonden, maar in de praktijk bleef alles bij het oude. Er zou niets veranderen aan de bestaande toestand van rechtsongelijkheid. Die ongelijkheid zou feitelijk en voor onbepaalde (en mogelijk lange) tijd blijven voortbestaan, namelijk totdat de unificatie was voltooid. De commissie ging er aldus vanuit dat Chinezen en andere niet-Europese bevolkingsgroepen genoeg zouden nemen met het intrekken van het aanstootgevende Art. 109 RR, terwijl aan hun feitelijke toestand van rechtsongelijkheid niets zou zijn veranderd en zij overgeleverd zouden zijn aan een voor hen onbegrijpelijk wetgevingsbeleid: formeel gelijk maar materieel ongelijk. Het wantrouwen dat men met de schrapping van Art. 109 RR had willen wegnemen, zou blijven.

3.2.2 *Voor en tegen schrapping van Art. 109 RR*

In Indië heerste in regeringskringen tussen 1919 en 1921 eenstemmigheid over het eerste deel van het voorstel van de Commissie Sonneveld, de intrekking van Art. 109 RR, maar over de voorgestelde rechtsunificatie was men verdeeld. Van Limburg Stirum was van mening dat met de intrekking van Art. 109 RR niet gewacht kon worden totdat de 'hopeloze achterlijkheid van onze wetgeving' tot het verleden zou behoren. De regering zou anders in ernstige moeilijkheden komen met de voornaamste groep onder de Vreemde Oosterlingen, de Chinezen. Het ging hen niet om economische gelijkstelling, zoals de directeur van Justitie meende,⁵⁸ maar om staatkundige gelijkstelling. Zij verlangden de opheffing van achterstelling op elk gebied. De landvoogd voelde er het meest voor openlijk van de Nederlandse wens te getuigen dat er een einde moest komen aan wat door velen als een 'onduldbare misstand' werd gevoeld en welke steeds meer stof zou bieden voor actie tegen het bestuur, ook buiten de grenzen van Nederlands grondgebied.

Verder koos hij voor het standpunt van de Raad van Indië, die, in tegenstelling tot de Commissie Sonneveld, geen heil zag in unificatie. De Raad meende dat opheffing van het rascriterium kon, maar niet vanzelf en op elk gebied tot unificatie hoefde te leiden. Op een aantal gebieden van de wetgeving was unificatie mogelijk zonder dat van wezenlijke principiële opheffing van het rascriterium sprake was. Hij wees ter illustratie naar het nieuwe Art. 75 RR, dat in de unificatiegedachte niet voldoende ruimte had gelaten voor differentiatie in verband met het verschil in rechtsbehoeften en rechtsbelangen. Algehele unificatie van wetgeving was niet mogelijk zonder gelijkmaking. Het zou nog geruime tijd duren voordat het proces van gelijkmaking zijn voltooiing had bereikt. De tijd om unificatie als leidend beginsel in de wet neer te leggen was, meende de Raad, nog niet aangebroken. Hij wees erop dat de bewegingen onder de Chinezen en daarna onder de Inlandse bevolking niet gericht waren op unificatie, maar op gelijktelling, dat wil zeggen, opheffing van achteruitzetting enerzijds en bevoorrechtiging anderzijds. Zij waren gericht op de opheffing van de verdeling van de bevolkingsgroepen. Deze was al lang niet meer in overeenstemming met de werkelijk-

57. DJ-GG 19.08.1919-21763 in doss. 2.10.54-745.

58. Mogelijk werd met de economische gelijkstelling bedoeld de eenmaking der belastingen, waarmee men op dat moment doende was.

heid. De hierop gegronde behandeling van de drie vermelde groepen in hun betrekking tot de overheid moest uit de weg worden geruimd. Unificatie, meende de Raad, diende beperkt te worden tot het publiekrecht. Op dat gebied mocht niet meer gesproken worden van enige tot bevoorrechtiging leidende ongelijkheid op grond van het rasverschil. Daarbij moest op elk terrein ruimte worden gelaten voor nuttige en nodige differentiatie. De Commissie Sonneveld wilde een onverbidde uitspraak over de opheffing van het rascriterium, de Raad van Indië daarentegen wilde een uitdrukkelijke proclamering van het gelijkstellingsbeginsel. Tegen een dergelijke uitdrukkelijke uitspraak had de Commissie Sonneveld aangevoerd dat dit een verbod inhield aan de regering en alle autonome organen tot het treffen van regelingen die in strijd waren met het beginsel der rechtsgelijkheid. De Raad daarentegen vond een dergelijk verbod juist gewenst, tenzij onder het begrip 'rechtsgelijkheid' werd verstaan 'rechtseenvormigheid'. Dit was niet terecht, meende de Raad, want juist in niet-eenvormigheid, waar die nodig was, openbaarde zich de hoogste rechtsgelijkheid.⁵⁹ Intrekking van de bevolkingsindeling bij Art. 109 RR, met unificatie in het publiekrecht, en daarbuiten rechtsdifferentiatie was aldus de opvatting van de Raad.

Terwijl men in Indië alvast een duidelijke uitspraak wilde over rechtsgelijkheid, in de vorm van de opheffing van het rascriterium hetzij in de vorm van het gelijkstellingsbeginsel, bleek in Nederland minister van Koloniën, S. de Graaff,⁶⁰ een andere mening te zijn toegeedaan. Hij gaf de voorkeur aan een andere volgorde. Eerst een geleidelijke gelijkmaking in het recht tot stand brengen, waarmee ook de Inlandse bevolking gebaat zou zijn, en pas daarna Art. 109 RR schrappen. Hij kon zich niet vinden in de opvatting van de Indische adviseurs die in Art. 109 RR een sta-in-de-weg zagen voor de oplossing van het rassen-vraagstuk. De verdeling der bewoners van Nederlands-Indië in de nieuwe redactie van Art. 109 RR⁶¹ werd, aldus De Graaff, destijds in de Tweede Kamer en nu door hemzelf beschouwd als een erkenning van een feit, en niet als een leidend beginsel van wetgeving. Het hoofddoel bij de nieuwe Artt. 75 en 109 RR was geen andere dan de geleidelijke wegneming van de publiek- en privaatrechtelijke verschillen tussen de onderscheiden bevolkingsgroepen. Het was voor hem zonneklaar dat aan de wetgever van 1906 een streven naar handhaving van het dualisme van de oude Artt. 75 en 109 RR geheel vreemd was geweest. De wetgever had een overgangsstadium naar gelijkheid voor de wet van de bevolkingsgroepen voorzien en gewild. En het sprak vanzelf dat zolang in enig onderdeel van wetgeving of administratie nog met de oude onderscheiding rekening werd gehouden, een wettelijke omschrijving van die groepen niet kon worden gemist. Ook legde Art. 109 RR, naar zijn

59. DJ Scheuer-GG 19.08.1919-21763, RvNI-GG 22.12.1920-5, GG-MvK 19.01.1921-8/3x geheim in doss. 2.10.54-745.

60. S. de Graaff kende het ambtelijk apparaat van het gouvernement door zijn langdurige werkzaamheden in Indië door en door. Hij gold als een bekwaam man, die als persoon niet sympathiek overkwam; Puchinger 1993:216. B. de Graaff (1997:162-6) schetst hem als een onbewogen, droge en behoudend ambtenaar die een kille hooghartigheid uitstraalde. Gedurende zijn ambtelijke loopbaan in Indië beleefde hij als directeur B.B. zijn gloriëtijd. In het parlement genoot hij als minister van Koloniën weinig vertrouwen. Hij had daar de weinig eervolle bijnaam 'Simon de leugenaar' en vanwege zijn geschipper tussen links en rechts om meerderheden te creëren stond hij ook bekend als de 'compromis-minister'. Desalniettemin werd hij driemaal minister van Koloniën: 1919-1923, 1923-1925 en 1929-1933.

61. In de nieuwe redactie van Art. 109 RR (St. 1907 no. 205) werd de bevolking van Nederlands-Indië in drie groepen verdeeld: Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen die ieder onderworpen waren aan het voor hen bedoelde recht. De gelijkstelling hetzij met de Europeanen of met de Inlanders was verdwenen.

mening, de noodzaak van differentiatie niet vast.⁶² De Graaff wilde Art. 109 RR behouden, en ging daarbij voorbij aan de betekenis van dat artikel voor de Chinezen. Ongeacht of het in de Tweede Kamer al of niet beschouwd werd als een leidend beginsel, betekende Art. 109 RR voor hen achterstelling.

Verder was de minister van mening dat het de Chinezen, getuige hun rekest aan de Chinese regering van 1920,⁶³ waarin zij hun grieven tegen het Nederlandse bewind verwoordden, niet in de eerste plaats te doen was om gelijktelling. Hun grootste bezwaar was dat zij door de Wet op het Nederlands onderdaanschap gedwongen waren ingelijfd in het Nederlandse staatsverband. Deze op het jus soli gebaseerde wet sneed de lijn van hun bloed bij hen af, waardoor zij, ‘afstammelingen van een roemrijk volk’, tot barbaren werden gemaakt. Gelijktelling bij wet zou dit hoofdbezwaar (een ‘sentimentsbezwaar’ volgens De Graaff) van de Chinezen niet opheffen. Wat de Inlanders betrof, schreef de minister, van hun zijde was nooit, noch in de Volksraad, noch daarbuiten aangedrongen op een ondubbelzinnige uitspraak van de wetgever dat met het beginsel van differentiëring gebroken was. Zij zouden meer gebaat zijn met een spoedige inwerkingtreding van de regeling nopens de voorlopige hechtenis, de huiszoeking en het papieronderzoek (St. 1919 no. 689, (nog) niet in werking getreden), dan met de vaststelling in de wet van de rassenspolitiek van de regering. Het laatste zou immers alleen een vervanging van woorden door woorden zijn zonder enige praktische betekenis. Niet alleen vond hij het onwenselijk dat de regering zichzelf een ‘wettelijke dwang’ zou opleggen tot vervulling van een ‘ettelijke malen herhaalde, reeds voor een belangrijk deel nagekomen toezegging’, bovendien betwijfelde hij of een dergelijke daad de gewenste indruk zou maken. Zou het wantrouwen ‘bij Inlanders of Chinezen, die niet gelooven in de goede bedoelingen der Regeering’, wel worden weggenomen? Wat was een dergelijke ‘façade’ waard, wanneer zij tot het besef zouden komen dat de overgangsbepaling praktisch weinig voorstelde? Bovendien, schreef De Graaff, wenste aan Nederlandse zijde geen der voorstanders van de ‘opheffing van het rascriterium’ absolute gelijkheid. Ook dacht geen enkele der Indische autoriteiten er immers aan om aan Inlanders en Vreemde Oosterlingen dezelfde invloed zowel op de samenstelling van de Volksraad als in dat lichaam toe te kennen als aan de Europeanen. Kortom, er waren geen redenen van buitenlandse noch van binnenlandse politiek om van stelsel te veranderen. Hij voorzag gevaar in de voorgestelde intrekking van Art. 109 RR, omdat op die gelijktelling bij wet aanspraken zouden kunnen worden gegrond die niet voor verwezenlijking vatbaar waren.

De Graaff drong er bij de nieuwe landvoogd, mr. D. Fock,⁶⁴ op aan dat aan de ideeën van Idenburg zou worden vastgehouden, zijnde herziening van wetgeving en administratieve bepalingen in de lijn van de ontwikkeling der toestanden en rechtsinstellingen in Indië. Hij

62. MvK-GG 27.06.1921-18 in doss. 2.10.54-746.

63. Dit aan de Chinese Regering gerichte rekest was door de gezant te Peking ad MBZ gestuurd bij brief van 02.02.1920-476/21; zie MvK-GG 27.06.1921-18 in doss. 2.10.54-746.

64. Mr. D. Fock (GG van 24.03.1921-07.09.1926) was van 1905-1908 MvK geweest. Hij was een fel tegenstander van de in zijn ogen vergaande stappen van zijn voorganger Van Limburg Stirum. Toen de Novemberverklaring in de TK aan de orde kwam, en Fock als kamervoorzitter eigenlijk van het debat was uitgesloten, droeg hij de voorzitterskamer tijdelijk over om toch aan het debat te kunnen deelnemen. Zijn regeerperiode na Van Limburg Stirum werd gekenmerkt door een onrustig politiek klimaat. In NL was men geschrokken van de radicale koers van zijn voorganger en Fock kreeg de opdracht de remmen aan te zetten. De ontevredenheid vanwege ‘niet nagekomen beloften’ beantwoordde hij met een repressief beleid. Aan het eind van zijn regeerperiode was de situatie in Indië verhard, Nederlanders en Indonesiërs stonden tegenover elkaar; Van Putten 2003:208-13.

gaf de voorkeur aan een wetwijziging die allen die zich in Nederlands-Indië bevonden, gelijke aanspraak zou geven op bescherming van persoon en goederen (Art. 108 RR). Art. 109 zou kunnen worden overgebracht naar een hoofdstuk waarin de betekenis van sommige wetstermen gedefinieerd werd, of naar een overgangsbepaling. Zo kon het aan het gezicht worden onttrokken. De invloedssfeer van dat artikel, vervolgde hij, was reeds zodanig afgenomen dat het niet langer aanspraak kon maken op de belangrijke plaats die het vroeger in de grondwet van Nederlands-Indië had ingenomen. In het regeringsreglement zouden dan slechts twee verdelingen van de bevolking van Indië overblijven, de verdeling tussen onderdanen en vreemdelingen en die tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.⁶⁵

3.2.3 *1923: uitsluitend schrappen van Art. 109 RR is een 'machteloze daad'*

Op de denkbepalingen van de minister antwoordde de nieuwe directeur van Justitie Filet, dat alle onderbouwingen van de nieuwe redactie van Art. 109 ten spijt, het in wezen ging om het effect van dat artikel op de niet-Europese bevolkingsgroepen. Art. 109 was zowel voor de Chinezen als voor de inheemse bevolking een steen des aanstoots, zij het om verschillende redenen. De Chinezen zouden daarin vooral een opzettelijk volgehouden achterstelling zien van Chinezen ten opzichte van Japanners. En verder zouden de onderscheidingen van Art. 109 RR geen rekening houden met het feit dat de Nederlandse onderdanen van Chinese afkomst volgens een welbewuste politiek afgehouden werden van hun oorspronkelijk stamland en getrokken werden naar het Indisch staatsverband. Art. 109 was voor hen een bron van wantrouwen tegen de Indische regering. Tenslotte moest er rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de Indische Chinezen, hetzij door de invoering van een westers familierecht in hun stamland China, hetzij door de sluiting van een nieuw handels- en consulaire verdrag automatisch over zouden gaan in de groep der Europeanen. De bestaande strafrechtspraak zou hierdoor 'uit haar voegen' worden gerukt.

Voor de Inlandse bevolkingsgroep betekende Art. 109 de vastlegging van het regime van ongelijkheid. Zodra de Chinezen door een der bovengenoemde omstandigheden zouden overgaan tot de groep der Europeanen, zou het een bron van hevig protest worden. Al werd door hen rechtsgelijkheid niet altijd gewenst of nagestreefd, op het gebied van de strafrechtspraak, in het bijzonder van het voorlopig onderzoek werd dat wel als een rechtseis gevoeld. Unificatie van het strafprocesrecht, althans van het voorlopig onderzoek, en unificatie van de strafrechtspraak door de residentierechter (eventueel zelfs door afschaffing van de Landraad) als alleen rechtspreekende rechter voor alle rassen met die rechtspraak te belasten, werden door de directeur van Justitie als praktische oplossingen voorgesteld. Daarmee zou de Inlandse bevolking grotendeels tevreden worden gesteld, de oplossing van de Chinezenkwestie zou een stap dichterbij komen, en de rechtsverbetering zou voor de Nederlandse bevolking ook aannemelijk zijn. Pas wanneer die rechtsunificatie werd bereikt kon Art. 109 RR, de steen des aanstoots die terecht of onterecht werd opgevat als de verdeler van de bevolking in hogere en lagere klassen, worden geschrapt. Schrapping zonder meer zou zijn een 'machteloze daad, een belofte die men naast zich neerlegt', het zou een plan zijn dat met ophef aan het volk werd verkondigd en daarmee verwachtingen zou wekken dat de

65. MvK-GG 27.06.1921-18:4-5a in doss. 2.10.54-746.

rechtsongelijkheid opgeheven zou worden, terwijl men tegelijkertijd wist dat men die niet kon uitvoeren zolang personeelsgebrek dat belette.⁶⁶

Zowel de Raad van Indië als Fock gingen met dit compromisvoorstel akkoord. Geen schrapping dus van Art. 109 RR, omdat het vanwege zijn proclamatoire betekenis verwachtingen zou wekken die alleen maar op teleurstelling zouden uitlopen. Daartoe zou pas worden overgaan na unificatie van de strafrechtspraak, vooral van het voorlopig onderzoek in strafzaken. Dat moment zou zijn aangebroken wanneer de voorstellen tot unificatie van het strafproces in een vergevorderd stadium zouden verkeren en ook de personeelsvoorziening geregeld was. Werd na de unificatie van de strafrechtspraak Art. 109 uit het regeringsreglement verwijderd, dan zou toch in een overgangsbepaling – in de wet tot schrapping van Art. 109 RR en niet in het regeringsreglement zelf – de handhaving moeten worden vastgelegd van de nog geldende algemene en andere verordeningen die uit het oude Art. 109 voortvloeiden. Dan zou met de daadwerkelijke invoering van het geünificeerde strafprocesrecht, al was het in een enkel gewest, begonnen kunnen worden. En dit alles, besefte Fock, was weer afhankelijk van de toestand van 's lands geldmiddelen.⁶⁷ Er was kortom nog een lange weg te gaan voordat Art. 109 RR het veld zou ruimen.

4. HET NIEUWE ART. 109 RR

4.1 Zonder ras- en geloofscriterium toch een steen des aanstoots

Al was er in de afgelopen jaren een aanzienlijke verbetering gekomen in de rechtspositie der Chinezen, het nieuwe Art. 109 RR bleef voor hen een steen des aanstoots. De gelijktelling met Inlanders in de nieuwe lezing van Art. 109 RR (St. 1919 no. 816) was wel verwijderd, maar zij bleven behoren tot een aparte groep, de Vreemde Oosterlingen, en hun achterstelling bij Japanners was gebleven.

In juni 1920 was de redactie van het nieuwe Art. 109 RR reden voor het Chinese Volksraadslid H.H. Kan de kwestie van de gelijktelling van Chinezen met Europeanen naar voren te brengen. Hij wees er op dat het Kamerlid Van Kol in de vergadering van de Eerste Kamer van 23 juli 1918 had aangedrongen op de wettelijke gelijktelling van Chinezen met Europeanen en dat minister Pleyte toen had geantwoord dat 'practisch gesproken op het oogenblik de Nederlandsche onderdaan van Chineeschen oorsprong dezelfde rechten heeft als die van Europeeschen oorsprong'. Kan zag in dit antwoord een erkenning van de billijkheid van de gevraagde gelijktelling, ook omdat de Indische regering bij St. 1917 no. 129 het gehele Europese familie- en erfrecht op de Chinezen van toepassing had verklaard. Hij vond het pijnlijk te constateren dat die gelijktelling niet tot uiting kwam in de redactie van het nieuwe Art. 109 RR en karakteriseerde die redactie als een camouflage, waar de Chinezen in mee moesten gaan. Moeten wij, vroeg Kan, ons tevreden stellen met de verkregen rechten zonder dat zulks formeel werd erkend, 'en dit alles ter wille van de zoogenaamde Inlandsche politiek'? Er was niet 'één stem uit de Inlandsche wereld opgegaan' die protest had aangetekend tegen de privaatrechtelijke gelijktelling van Chinezen met Europeanen en die die gelijktelling als een grievend onrecht voor de inheemse bevolking had beschouwd.

66. DJ Filet-GG 01.02.1922-K/4/14 in doss. 2.10.54-746.

67. RvNI-GG 29.01.1923-9, GG-MvK 30.03.1923-29/2x in doss. 2.10.54-746.

Die Inlandse bevolking was zich er terdege van bewust dat een algehele gelijkstelling der Chinezen slechts het tempo kon verhaasten van het aan haar toekennen van meerdere rechten. Kan begreep niet welke bezwaren door het opperbestuur konden worden geopperd tegen een formele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. Ook meende hij dat de verlangde gelijkstelling der Chinezen zich ook zou moeten uitstrekken over de Chinezen, ingezetenen van Nederlands-Indië, die niet in Indië waren geboren. Immers, het Nederlandse familie- en erfrecht was ook op deze ‘Chinezen-vreemdelingen’ van toepassing verklaard, de lagere strafrechtspraak was geünificeerd en de unificatie van het overige strafrecht was de Chinezen in het vooruitzicht gesteld. Het was hem niet duidelijk ‘waarom nog langer de gehate kwalificatie van inferieure natie op de Chinezen moet blijven rusten’. Hij wilde niet geloven dat Nederland doof bleef voor rechtmatige aanspraken alleen omdat zij niet door macht werden ondersteund. Of dat Nederland anders zou hebben gehandeld wanneer China net zo machtig was als de Japanners in 1896.⁶⁸ Een week later reageerde het Volksraadlid Dwidjosewojo met zijn bevestiging dat inderdaad de Inlandse bevolking geen protest had aangetekend tegen de privaatrechtelijke gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. Dit zwijgen schreef Dwidjosewojo toe aan de onwetendheid van die bevolking over die gelijkstelling⁶⁹ en aan het vertrouwen dat zij had in de regering. Die regering zou hen niet onnodig grieven door hen achter te stellen bij een bevolkingsgroep die tot dusver met hen was gelijkgesteld. Gelijkstelling van Chinezen met Europeanen zou naar zijn overtuiging leiden tot verbittering bij de Inlanders ‘waarvan de gevolgen niet te overzien zijn’.⁷⁰

In de ogen van Europeanen hadden Chinezen weinig te klagen nu hun feitelijke rechtspositie die van de Europeanen zo dicht genaderd was, meende de directeur van Justitie. Chinezen moesten begrijpen dat het immers niet de bedoeling was een tegenstelling te scheppen tussen Europeanen en Japanners enerzijds en Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen anderzijds. In dezelfde regeringskringen werd tegelijkertijd toegegeven dat in de ogen van het Chinese publiek die tegenstelling er wel was, en bovendien verbonden aan de tegenstelling tussen westerlingen en oosterlingen, tussen heersers en overheersten. Het stak Chinezen bovendien dat zij ‘als zoodanig d.i. krachtens hun nationaliteit’ in een andere categorie waren geplaatst dan Europeanen en Japanners. ‘Geen individuele gelijkstelling, hoe gemakkelijk ook gemaakt, kan die ergernis wegnemen’. Voor hen stond niet het verschil in wetgeving op de voorgrond, maar het nationaliteitsgevoel, schreef de directeur van Justitie.⁷¹

68. H.H. Kan in VR-vergadering, Algemene beschouwingen, 15 juni 1920, ook geciteerd in VR-vergadering 18.11.1925, Handelingen VR 1925-1926:115-6.

69. Het werd door Dwidjosewojo niet toegeschreven aan de wens tot vasthouden van het eigen adatrecht of de onaanvaardbaarheid van het Europese familie- en erfrecht.

70. Dwidjosewojo in VR-vergadering 22 juni 1920, Algemene Beschouwingen; zie ook de verdere discussie tussen Kan en Dwidjosewojo in VR-vergadering 23 juni 1920, waarbij geen nieuwe punten naar voren kwamen.

71. DJ Filet-GG 22.05.1922-K/17/19 geheim in doss. 2.10.54-746.

4.2 **Het familierechtscriterium**

Bij de discussie over het voorstel van de Commissie Sonneveld was het nieuwe Art. 109 RR dat op 1 januari 1920 in werking was gesteld⁷² niet ter sprake gekomen, alhoewel de nieuwe redactie een mogelijkheid bood om de Chinezen met Europeanen gelijk te stellen. Op twee, voor de Chinezen belangrijke punten week dit nieuwe Art. 109 af van dat welke sinds 1899 gold. De gelijkstellingsbepaling aan de ene kant met Europeanen en Japanners, en aan de andere kant met Inlanders in de redactie van het oude Art. 109 RR was verdwenen. In plaats daarvan was de bevolking verdeeld in drie categorieën, Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, die aan het voor ieder van hen bedoelde recht en de daarbij behorende rechtsbedeling waren onderworpen. De andere – voor gelijkstelling van Chinezen belangrijke – wijziging was dat het 2de lid sub 3 bepaalde dat aan de bepalingen voor Europeanen ook onderworpen waren zij die in hun land aan een familierecht waren onderworpen, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandse. Dit hield in dat ingezetenen van Nederlands-Indië die aan dit familierechtscriterium voldeden met Europeanen gelijkgesteld waren. Het was met betrekking tot de Chinezen niet duidelijk welk land werd bedoeld met ‘hun land’. Was dat China op grond van hun afstamming en de Chinese nationaliteit of was dat Nederlands-Indië, waar Chinezen Nederlands onderdaan waren en onder het Nederlands gezag en sinds St. 1917 no. 129 onder het Nederlandse familierecht vielen.

Reeds direct na de inwerkingtreding van het nieuwe Art. 109 RR vroeg de adviseur, hoofd van den Dienst der Chineesche Zaken H. Mouw, de aandacht van de landvoogd voor dit familierechtscriterium. Verzoeken om inlichtingen van Chinese zijde⁷³ betreffende de betekenis voor de Chinese bevolking in Indië van het nieuwe artikel waren bij hem binnengekomen. Deze nieuwe bepaling had reeds aanleiding gegeven (en zou, zo vreesde Mouw, in de toekomst steeds meer aanleiding geven) tot de opvatting dat ‘het onthouden van de gelijkstelling met de Europeanen aan de Chineezzen niet meer voortvloeit uit een met het verschil in rechtsbehoeften verband houdende principiële onderscheiding der verschillende bevolkingsgroepen in de wetgeving, doch veeleer bedoelt een ongegronde en daarom willekeurige en onbillijke handhaving van het beginsel der algemeene rassendifferentiëring, waaraan een geëigend algemeen criterium – tengevolge van het steeds minder geaccentueerd dualisme in bestuur, rechtspraak en belastingwezen – is ontvallen’. Met andere woorden: het niet gelijkstellen van de Chinezen vloeyde voort uit het alleen en uitsluitend vasthouden aan het rasonderscheid met voorbijgaan aan een principiële toepassing van de wet in casu het familierechtscriterium krachtens Art. 109 lid 2 sub 3 RR. Op grond van de toepassing van het gehele Europese privaatrecht op de gehele Chinese bevolkingsgroep (St. 1917 no. 129, in werking getreden op 1 mei 1919), was reeds geconcludeerd dat deze redactie zodanig was op te vatten dat de gehele Indo-Chinese groep volgens Art. 109 lid 2 sub 3 geacht moest worden tot de Europeanen te behoren. Volgens Mouw strookte dit niet met de bedoeling van de wetgever in 1906. Diens streven was immers in hoofdzaak gericht op het geven van een minder dubbelzinnige redactie van de in het vervallen artikel neergelegde beginselen. Na de opname in het Nederlandse onderdanenverband in 1910 met de Wet op het Nederlands onderdaanschap gaf de recente toepasselijkverklaring van het Europese fa-

72. Ned.St. 1906 no. 347, Ind.St. 1907 no. 205, aangevuld bij Ned.St. 1919 no. 287, Ind.St. St. 1919 no. 622.

73. Van wie deze verzoeken kwamen is niet bekend.

milie- en versterfrecht op de Chinezen in Nederlands-Indië een alleszins redelijke grond voor de boven weergegeven interpretatie, meende Mouw. Het geloofscriterium had plaatsgemaakt voor het ‘familierecht van hun landcriterium’. St. 1917 no. 129 was echter in het leven geroepen met het argument dat juist dat ‘familierecht in hun land’ (waarbij met ‘hun land’ China werd bedoeld) niet beantwoordde aan de rechtsbehoeften van de in Indië woonachtige Chinezen en dientengevolge moest plaatsmaken voor het Europese familie- en erfrecht. De toekenning van zo een ‘door niets te verdedigen invloed van het gehalte van de wetgeving van een ander land, in stede van aan de in Nederlandsch Indië metterdaad toegepaste rechtsregels moet op zichzelf reeds bevreemding en ontstemming wekken. Nog eigenaardiger werd een dergelijk beroep op de in het vreemde land gehuldigde rechtsbeginselen wanneer, aldus Mouw, de betrokken bevolkingsgroep als gevolg van de Nederlandse wetgeving grotendeels in het Nederlandse staatsverband was ingelijfd. Daarmee werden alle betrekkingen met het stamland, met uitzondering van die van sentimentele aard, onherroepelijk afgesneden, en nog wel door een ingrijpen van Nederlandse zijde waarmee dat vreemde land – China – had ingestemd. De Indische regering had zelf de saamhorigheid van de Chinese groep met de Nederlandse staat, zowel in haar binnenlandse algemene Chinezen politiek als tegenover de Chinese regering en haar vertegenwoordigers, op elk gebied en op zeer nadrukkelijke wijze door woord en daad erkend. Een beroep op het in onbruik geraakte recht van hun stamland, was een onmiskenbare loochening van de onderdanenverhouding van de hier geboren Chinezen. Mouw wees erop dat het oude Art. 109 RR voor Chinezen de aanleiding was geweest tot actie voor hun gelijkstelling met Europeanen. Met de recente felle nationale actie voor de opheffing van het Nederlands onderdaanschap hadden de Chinezen, gedreven door hoop en beloften aangaande China’s tussenkomen ten gunste van de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië, getracht langs diplomatieke weg de afschaffing van de door hen gehate afzonderingspositie te kunnen bewerkstelligen. De bittere ironie was dat het gewijzigde Art. 109 RR de Chinezen de vurige verlangde gelijkstelling met de Europeanen onthield met een beroep op hun Chinese afkomst, dezelfde afkomst waarop de Chinezen zelf zich sinds jaren hadden beroepen om door China’s bemiddeling gelijkstelling te verkrijgen. Er was een beginselstrijd tussen de onderdanenregeling en de verwijzing naar het vreemde land China, en er was strijd tussen de toepassing van het Europese familierecht op de Chinezen en het tegelijkertijd verwijzen naar het in Indië in onbruik geraakte recht van dat land enerzijds en dat recht als maatstaf te nemen voor de ontwikkeling en rechtsbehoeften van de sinds veel geslachten gevestigde afstammelingen van China anderzijds.

De invloedssfeer van het oude Art. 109 RR, vervolgde Mouw, was inmiddels zo afgenomen, dat het niet langer aanspraak kon maken op de belangrijke plaats die het voordien in het Regeringsreglement had ingenomen. De algemene rassendifferentiëring was in teveel opzichten in lijnrechte strijd gekomen met de werkelijke toestand en met de politiek van de regering. De tijd was gekomen om daarmee te breken nu aan de algemene rassendifferentiëring haar basis, haar bruikbaar algemeen kenmerk van rechtsbehoeften was ontvallen. De waarheid moest worden aanvaard dat noch de landaard, noch de godsdienst, noch het familierecht in het land van afkomst, noch welk ander algemeen criterium nu als afdoend kenmerk van een bijzondere, van andere groepen geheel verschillende ontwikkeling, rechtsbewustzijn en rechtsbehoefte aanvaard kon worden. Er kon niet meer worden gesproken van een algemeen verschil in rechtsbehoefte, rechtstoestand of van een beginsel van algemene rassendifferentiëring. Dit verouderde beginsel diende plaats te maken voor een beginselverklaring in het Regeringsreglement, die de werkelijke toestand bevestigde en de grondslag



Afdeling voor Chinese Zaken en Oost-Aziatische aangelegenheden van het departement Binnenlands Bestuur te Batavia. Achter het bureau: adviseur H.Mouw, 1933. KITLV-Bijzondere collecties.

van het toekomstige politieke beleid van de regering juist weergaf. Het nieuwe Art. 109 RR moest op de Inlanders en Vreemde Oosterlingen wel de indruk maken dat – alle unificatiemaatregelen ten spijt – de wetgever bedoeld beginsel wenste te handhaven en het om die reden opnieuw aankondigde. De gelijktelling voor de wet van alle rassen moest zo spoedig mogelijk worden uitgesproken, met behoud van die uitzonderingen die in de praktijk nog nodig mochten blijken. Mouw drong er op aan dit opnieuw bij de regering aanhangig te maken. In de huidige omstandigheden moest het zelfs als zeer nadelig en verwerpelijk worden gezien, omdat het onvermijdelijk aanleiding zou geven tot tegenstrijdigheden en zelfs tot een strijd met de grondbeginselen van wetgeving.⁷⁴

De directeur van Justitie deelde Mouw's inzichten en conclusie dat opheffing van het wettelijk ronderscheid een noodzakelijkheid was geworden, welke echter onafhankelijk stond van de hervormingen van het Indisch staatsbestuur.⁷⁵ Twee jaar later, in 1922, wees hij opnieuw op de onhoudbaarheid van het familierechtscriterium. Het was voor de Chinezen niet te vatten dat zij die in Indië aan het Nederlandse familierecht waren onderworpen, niet logischerwijze gelijkgesteld waren aan Europeanen, maar naar de groep der Vreemde

74. Adviseur, Hoofd dienst Chinese Zaken, H. Mouw-GG 21.01.1920-31/20 geheim in doss. 2.10.54-745.

75. DJ Scheuer-GG 07.02.1920 in V.15.05.1920-80/inv.2116.



De Raad van Nederlands-Indië in de nieuwe samenstelling 1930-1931. Van links naar rechts: Achmad Djajadiningrat, H.G.P. Duyfjes, vice-president Ch.J.I.M. Welter, secretaris W.G. Peekema, Koesomo Yoedo, A.J.L. Couvreur, W.P. Hillen, C.W. Bodenhausen. KITLV-Bijzondere collecties.

Oosterlingen werden verwezen.⁷⁶ Hij wees ook op het artikel van Sim Ki Ay,⁷⁷ waarin de inconsequentie van de staatrechtelijke positie der Chinezen kritisch werd beschreven. Sim schreef dat, terwijl men de Chinezen in Indië angstvallig binnen de Nederlandse jurisdictie hield krachtens de Wet op het onderdaanschap van 1910 en daarmee enig staatsrechtelijk verband tussen hen en China ontkende, men hun rechtspositie geheel liet afhangen van 'hun land' China. Sinds het op 1 januari 1920 in werking getreden Art. 109 RR in Indië stonden de Chinezen niet onder een familierecht dat slechts 'in hoofdzaak berust op dezelfde beginselen als de Nederlandsche', neen, zij stonden onder het Nederlandse familierecht zelf. Enerzijds werd hun afkomst ontkend, waar het ging om de toepassing van het staatsrecht (het jus soli van de Wet op het onderdaanschap), anderzijds werd aan die afkomst vastge-

76. DJ Filet-GG 01.02.1922-K/4/14:5 zeer geheim in doss. 2.10.54-746.

77. Aan Sim Ki Ay werd een eervolle vermelding toegekend voor zijn artikel 'De Chineesche nederzetting in Nederlandsch-Indië', ingezonden voor de in 1918 uitgeschreven prijsvraag van de Chinezenvereniging 'Chung Hwa Hui'. In de jury zaten P.H. Fromberg, oud-raadsheer HGH van NI, Tchao Itao, secretaris bij de Chinese legatie te 's Gravenhage, J.L.J.F. Ezerman, oud-adviseur voor Chinese Zaken in NI en J.J.L. Duyvendak, lector in de Chinese taal aan de Leidse Universiteit. Sim was op dat ogenblik drs medicijnen te Amsterdam.

houden (Art. 109 RR 2de lid sub 3) 'eveneens voor de toepassing van het staatsrecht, aldus Sim.⁷⁸

Maar gelijkstelling voortvloeiend uit Art. 109 RR lid 2 sub 3? Dit werd met stelligheid ontkend door de minister van Koloniën De Graaff in zijn memorie van antwoord op het Voorlopig Verslag der Indische Begroting over 1920. En dus veranderde er niets.

5. OPNIEUW ONDERZOEK NAAR ART. 109 RR (1924-1928)

5.1 1924: nieuwe en oude wensen voor gelijkstelling

In 1924, een jaar nadat overeenstemming was bereikt tussen Den Haag en Batavia over het tijdstip van intrekking van Art. 109 RR (dat wil zeggen pas na de unificatie van de strafspraak en met een overgangsbepaling), werd de vraag over het al of niet handhaven van het rascriterium in de wet opnieuw actueel. In de Volksraad werd de gelijkstelling der Chinezen opnieuw ter discussie gebracht en in verband met onderhandelingen met Turkije en Siam over een te sluiten handelsverdrag stelde de regering zich de vraag of de meestbegunstigingsclausule impliceerde dat de desbetreffende vreemdelingen (in casu Aziatische Turken⁷⁹ en Siamezen)⁸⁰ behandeld moesten worden als Europeanen en Japanners. Die vraag was voor wat Turkije betrof extra gecompliceerd omdat de Indische regering het standpunt innam dat volgens Art. 109 RR 'de Europese Turk Europeaan en de Aziatische Turk Vreemde Oosterling is'.⁸¹

Om met het laatste te beginnen. Die vraag of Turken met een beroep op de meestbegunstigingsclausule en in verband met Art. 109 RR moesten worden beschouwd als gelijkgestelden met Europeanen, werd zowel door de minister van Koloniën als door de Indische regering ontkennend beantwoord. Gouverneur-generaal Fock vond het beter Indië geheel buiten het traktaat met Turkije te houden, ook gezien het geringe aantal Turken en de geringe Turkse belangen in Indië. Indien Indië binnen de werkingssfeer van het verdrag zou vallen, dan zou dat bij de Turkse regering zeker leiden tot vragen over de rechtspositie van haar Turkse onderdanen in verband tot Art. 109 RR. Het afwijzen van een beroep van de Turkse regering op de meestbegunstigingsclausule om Turken met Europeanen gelijk te stellen zou, besepte de Raad van Indië, niet zo eenvoudig zijn. De Turkse staat was bezig zich te moderniseren, en de getrokken scheidslijn tussen Europees en Aziatisch Turkije zou in Turkse ogen ongerijmd zijn. Hoe goed verdedigbaar men in Indië het afwijzende standpunt ook achtte, een dergelijk 'zuiver theoretisch' antwoord zou bij de Turkse regering tot

78. Sim Ki Ay, 'De Chineesche nederzetting in Nederlandsch-Indië', *Chung Hwa Hui Tsa Chih*, 1920:42.

79. De Bosporus verdeelde Turkije in een Europees en Aziatisch deel. Turken van het Europese deel werden door Nederland beschouwd als Europeanen, die van het Aziatisch deel tot 1926 als Aziaten, 1ste GS-regeringsgemachtigde 18.08.1924-257x geheim in 2.10.54-747. De Aziatische Turken werden vanaf 4 oktober 1926 als Europeanen beschouwd door de invoering van een BW in Turkije dat het Zwitserse van zeer nabij volgde. Turkije had daarmee een familierecht 'in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandse'; zie rapport Professorencie 10.10.1927:57 in 2.10.54-747.

80. Van de Siamese regering leken geen problemen te worden verwacht.

81. GG-MvK 10.08.1924-86x/1x:1 in V.07.10.1924-47/inv.2672.

‘ontgoocheling’ kunnen leiden. Art. 109 RR was een ‘netelige kwestie’ en in Indië was men het erover eens dat de houdbaarheid van dat artikel aan een hernieuwd onderzoek moest worden onderworpen.⁸²

In de Volksraad had in 1923 het Volksraadlid H.H. Kan opnieuw de gelijkstelling der Chinezen bepleit. Het had toen tot verzet geleid van het Volksraadlid Dwidjosewojo. De Inlandse bevolkingsgroep wilde zich niet achtergesteld zien bij de Chinezen. De toenmalige regeringsgemachtigde voor Algemene Zaken, Muurling, had bij die gelegenheid laten doorschemeren dat de regering zich bewust was dat gelijkstelling alleen van de Chinezen als een onrecht zou worden gevoeld door de Inlandse bevolking.⁸³

Ook in 1924 was de gelijkstelling der Chinezen in de Volksraad onderwerp van discussie. Uit het nog steeds uitblijven van gelijkstelling had het Chinese Volksraadlid Han Tiauw Tjong afgeleid dat de regering liever het onrecht wilde laten voortbestaan tegenover twee bevolkingsgroepen dan tegenover een ervan. Hij wees op het nieuwe Art. 109 RR waarin het criterium van het onderworpen zijn aan het familierecht ‘in hun land’ was opgenomen. Betekende dat dat de regering met de gelijkstelling wilde wachten totdat het nieuwe Chinese Burgerlijk Wetboek in werking was getreden? Beschouwde de regering Indië, het land waar de Chinezen lange tijd hadden gewoond en nog steeds woonden als ‘hun land’, of was dat hun stamland China? Indien het gouvernement Indië als het land der Chinezen beschouwde, dan waren zij sedert de inwerkingtreding van St. 1917 no. 129 reeds onderworpen aan het Nederlandse familierecht. Dan was aan de in het nieuwe Art. 109 RR genoemde eis voldaan en waren de Chinezen in Indië in praktische zin gelijkgesteld. Dan kon er geen sprake zijn van onrecht wanneer die praktische gelijkstelling gevolgd werd door een wettelijke, zoals was gebeurd met de Japanners. De regeringsgemachtigde voor Algemene Zaken J.J. Schriek vermeed een rechtstreeks antwoord door te verwijzen naar de wettelijke positie van de Chinezen die alleen nog maar ten aanzien van de strafvordering verschilde van die der Europeanen. Een unificatie was in bewerking, zei hij, maar zou vanwege de daaraan verbonden kosten, tot betere tijden moeten worden uitgesteld. Meer dan op een wettelijke gelijkstelling van de Chinezen zou de aandacht gericht worden op een zodanige herziening van de Artt. 75 en 109 RR dat daaruit elke gedachte aan rassenvoorrang werd weggenomen. Al werd de noodzaak tot een herziening van de Artt. 75 en 109 RR zowel door Kan als door Han ingezien, beiden verklaarden dat ‘volkomen bevrediging uitgesloten bleef, zoolang niet aan de Chinezen de algehele wettelijke gelijkstelling was toegekend’. De Indische regering gaf bij deze gelegenheid te kennen dat het vraagstuk nog niet rijp was voor een definitieve afdoening en dat zij de behandeling wilde uitstellen tot een nadere gelegenheid.⁸⁴ Opnieuw werd de gelijkstelling voor onbepaalde tijd uitgesteld.

In november 1925 bracht Kan de gelijkstelling opnieuw ter sprake. In de pers circuleerden berichten dat Art. 109 RR spoedig zou worden gewijzigd, terwijl in de memorie van antwoord werd gezegd dat daaromtrent geen mededelingen konden worden gedaan. Kan wist niet in welke richting die wijziging zou gaan, maar hij bracht in herinnering wat hij in de Volksraad in juni 1920 had gezegd over de gelijkstelling der Chinezen en dat hij daarbij had aangedrongen op gelijkstelling bij wet.⁸⁵ Hij kreeg daarbij steun van het Volksraadlid

82. MvK-GG 07.10.1924-47.1277, GG-MvK 10.08.1924-86x/1x, RvNI-GG 01.08.1924-15 alle in V.07.10.1924-47/inv.2672; Nota De Kat Angelino 04.01.1929, vel 1 in doss. 2.10.54-748.

83. VR-vergadering 22 en 23 juni 1923, zie ook Handelingen VR 1925-1926:137.

84. VR-vergaderingen 16 en 25 juni 1924, Handelingen VR 1924-1925:58, 366.

85. Zie paragraaf 4.1.

Schmutzer, dat zich ontevreden toonde over de bovengenoemde regeringsmededeling. Meer dan dat de kwestie ‘in studie’ was, dat de uitwerking van een en ander nog enige tijd zou vragen, en dat binnen afzienbare tijd een voorstel voor advies aan de Volksraad zou worden gezonden, wilde de regeringsgemachtigde in november 1925 echter niet kwijt. Schmutzer toonde zich teleurgesteld, niet omdat hij zich wilde opwerpen als pleitbezorger voor specifiek Chinese belangen, maar omdat de regering hier de indruk wekte alsof zij niets deed aan ‘bepaalde inconsequenties in de wetgeving, waartusschen de rechten van een bepaalde bevolkingsgroep in het gedrang komen, of dat zij althans niet met een bijzondere voortvarendheid ernaar streeft om aan de bestaande, gerechtvaardigde grieven een einde te maken. Indien door een wijziging in de burgerlijke wetgeving van China volgens Art. 109 RR lid 2 sub 3 de gelijktelling van de Chinezen met de Europeanen automatisch van kracht zou worden, zou de desbetreffende herzieningsarbeid van de regering overbodig worden en daarmee het regeringsprestige ernstig geschaad. Aangezien gelijktelling alleen van de Chinezen tot verzet en gevoelens van achterstelling bij de Inlandse bevolking zou leiden, zoals reeds eerder in de Volksraad werd naar voren gebracht, pleitte hij voor het uitdrukkelijk in de wet opnemen van de grondslag van gelijkheid van alle rassen.⁸⁶

De te sluiten handelverdragen met Turkije en Siam, gevoegd bij de aanhoudende klachten van Chinese zijde over het bestaande rasonderscheid, werd door de Raad van Indië urgent genoeg geacht om opnieuw, na het rapport Sonneveld, een onderzoek te doen verrichten naar de intrekking of handhaving van Art. 109 RR.⁸⁷ Ten aanzien van de Chinezen kon, vond ook de landvoogd, niet langer geloofend worden dat het rasonderscheid niet te rijmen was met de wet op het onderdaanschap van 1910 en hun volledige onderwerping aan het Europese privaatrecht daarna bij St. 1917 no. 129.⁸⁸ Hiermee erkende Fock impliciet dat het familierecht in ‘hun land’ het Nederlandse familierecht was en dat met de onderwerping aan dat familierecht gelijktelling van Chinese onderdanen met Europeanen van rechtswege zou moeten volgen.

5.2 **Het rapport Schrieke, de Professorencommissie en de directeur van Justitie**

Het door de Algemene Secretarie voorgestelde en door de Raad van Indië ondersteunde onderzoek naar de houdbaarheid van Art. 109 RR⁸⁹ werd in augustus 1924 opgedragen aan de regeringsgemachtigde voor Algemene Zaken voor de Volksraad, mr. J.J. Schrieke.⁹⁰ In februari 1927 had Schrieke zijn rapport, met wetsontwerp en memorie van toelichting, gereed. Tegen dit rapport had de directeur van Justitie direct ernstige bezwaren. Daarop besloot de opvolger van Fock, gouverneur-generaal jhr.mr. A.C.D. de Graeff,⁹¹ een com-

86. VR-vergadering 18.11.1925 en 25.11.1925, Handelingen VR 1925-1926:115-6, 136-8, 302-3.

87. Advies RvNI 01.08.1924-15 in V.07.10.1924-47/inv.2672.

88. GG Fock-MvK 10.08.1924-86x/1x in V.07.10.1924-47/inv.2672.

89. RvNI-GG 01.08.1924-15, GG-MvK 10.08.1924-86x/1x in V.07.10.1924-47/inv.2672.

90. 1ste GS-regeringsgemachtigde 18.08.1924-257x geheim in doss. 2.10.54-747.

91. Jhr.mr. A.C.D. de Graeff (GG van 07.09.1926-12.09.1931) volgde Fock's advies op om te trachten het verloren gegane vertrouwen van de bevolking terug te winnen. Ondanks een goed begin slaagde hij er niet in de bevolkingsgroepen nader tot elkaar te brengen. Met de strijd om onafhankelijkheid onder leiding van Soekarno en de oppositie van Europese zijde kwam De Graeff steeds meer klem te zitten; Van Putten 2003:214-9.

missie in te stellen om tot een beslissing te kunnen komen. Deze commissie, de Professorencommissie, kreeg van de landvoogd de vrijheid het ontwerp Schrieke te amenderen en zelfs door een eigen ontwerp te vervangen, indien naar haar oordeel het beoogde doel daarmee beter zou worden gediend. Dat doel was om de met name in de Artt. 131 en 163 IS (de vroegere Artt. 75 en 109 RR)⁹² tot uiting komende differentiatie naar ras weg te nemen en zodoende het wettelijk beletsel tegen verdere doorvoering van het unificatie-beginsel, waar en voorzover dit mogelijk en wenselijk was, op te ruimen.⁹³

Het ontwerp Schrieke werd besproken door de directeur van Justitie Rutgers en de Professorencommissie. De hoofdvraag was: moest Art. 163 IS worden ingetrokken en zo ja, met welke gevolgen moest rekening worden gehouden en zo nee, welke alternatieven waren er om tot een standpunt te komen dat tegemoet kwam aan de aanhoudende klachten der Chinezen in Nederland-Indië en tegelijkertijd bruikbaar was in de onderhandelingen over de handelsverdragen met Turkije en Siam.

Schrieke stelde voor Art. 163 IS in te trekken, zodat daarmee de onderscheiding naar landaard als beginsel uit wetgeving en bestuur uit het zicht zou verdwijnen. In een overgangsbepaling zouden de daarbij gegeven omschrijvingen voor de in bestaande bepalingen voorkomende onderscheidingen tussen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, echter gedurende tien jaar worden gehandhaafd. Met het stellen van deze termijn verschilde hij van het ontwerp van de Commissie Sonneveld. Het rasondercheid in Art. 131 IS zou worden vervangen door het onderscheid ontleend aan de regeling van het lidmaatschap van de Volksraad: enerzijds onderdanen-Nederlanders, inheemse onderdanen-niet Nederlanders, uitheemse onderdanen-niet Nederlanders, anderzijds vreemdelingen.

Schrieke wees er op dat de verwijdering uit de wet van het rascriterium herhaaldelijk door de regering was toegezegd. De onderscheiding der bevolkingsgroepen was een doorlopende ergernis van het bewuste deel der Inlandse en Chinese maatschappij. Zij vroegen zich niet af tot hoeveel of tot hoe weinig de wettelijke rasdifferentiatie zich in de praktijk beperkte, maar zij schreven alles waar zij ontevreden over waren toe aan de wettelijke differentiatie, aldus Schrieke. Dit was 'zuiver sentiment' en daarom op den duur des te gevaarlijker. Urgent werd de kwestie door de 'openlijke vijandige' houding van het gehele Oosten tegenover het Westen. Steeds meer landen duldden geen gelijkstelling meer van hun onderdanen met Inlanders. Gelijkheid met Europeanen zou zonodig worden afgedwongen. Een zodanige gelijkstelling was echter praktisch en politiek onaanvaardbaar. Praktisch omdat de Europese rechtspraak daar niet op berekend en niet te betalen was, politiek omdat het voor Inlanders onverdraaglijk zou zijn, indien zij daarvan zouden worden uitgesloten en de Chinese bevol-

92. Het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië (RR), werd na de laatste redactiewijziging en inwerkingtreding op 01.01.1920, in 1925 gewijzigd in Indische Staatsregeling (Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië), Ind.St. 1925 no. 415 jo 577, in werking getreden op 01.01.1926. De Artt. 75 en 109 RR werden in een ongewijzigde redactie opgenomen in respectievelijk de Artt. 131 en 163 IS. Vanaf 1925 werd niet meer gesproken van Art. 75 en Art. 109 RR maar van respectievelijk Art. 131 en Art. 163 IS.

93. Rapport Schrieke met wetsontwerp en MvT 28.02.1927, advies DJ-GG 02.05.1927-K/28/17, 1ste GS- prof. Logemann 04.07.1927-305x in doss. 2.10.54-747. De drie hoogleraren in de Professorencommissie waren J.H.A. Logemann (hoogleraar staatsrecht), B. ter Haar (hoogleraar adatrecht) en R.D. Kolléwijn (hoogleraar intergentiel en internationaal privaatrecht); aan de commissie werd toegevoegd mr. J. Woudstra als lid/secretaris.

kingsgroep wel gelijkstelling zou verkrijgen als een aan China gedane ‘concessie’, schreef Schrieke.

Hij achtte het niet mogelijk om, voorafgaand aan de verwijdering van het rascriterium uit de wet, het unificatieproces te versnellen. Dat proces zou tientallen jaren in beslag nemen. Bovendien was algehele unificatie niet te realiseren, er zou een niet te unificeren rest overblijven. Ook zag hij niets in het zonder meer intrekken van de Artt. 163 en 131 IS, ongeacht het verdere verloop van het unificatieproces. Differentiatie zou nodig blijven. De betrokken niet-Europese bevolkingsgroepen overtuigen van ‘de redelijkheid van een blijvende wettelijke onderscheiding tussen Inlander, Europeaan en Vreemde Oosterling’ leek hem ook een onmogelijke zaak. Daarvoor was het ras-sentiment reeds te sterk geprikkeld, de oude tegenstellingen werden niet meer aanvaard. Het lot van de bestaande wetsartikelen was daarmee beslist, zij moesten weg. De oude onderscheiding moest worden vervangen door een ‘groepsaanduiding, die het ras-sentiment buiten het geding’ liet, aldus Schrieke. Met beide maatregelen zou het rascriterium in woord uit de wet verdwijnen, en niet meer zichtbaar zijn, maar in feite blijven bestaan.⁹⁴

Terwijl Schrieke intrekking van Art. 163 IS noodzakelijk vond vanwege de gedane beloften, de bestaande, maar naar zijn mening niet altijd gegronde ontevredenheid (de sentimentsgrief) en de groeiende politieke onaanvaardbaarheid van rasonderscheid, benaderde de directeur van Justitie Rutgers de intrekking van dat wetsartikel vanuit een ander gezichtspunt. Van hem mocht Art. 163 IS blijven, omdat intrekking naar zijn mening alleen zin had als opheffing van de verschillen in rechtstoestand niet alleen in woord, maar ook in daad plaats had gevonden. Rutgers was van mening, dat het beginsel van onderscheid naar landaard, reeds was afgeschaft door de wet van 31 december 1906 (in werking getreden op 1 januari 1920). Deze wet erkende de verdeling der bewoners van Nederlands-Indië in Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen als een feit, het onderscheid zelf was geen leidend beginsel meer. Het opnieuw principieel afschaffen van het onderscheid, zonder verder praktisch iets te wijzigen, had geen enkel nut. Hij vond het dan ook onjuist de intrekking van Art. 163 IS aan te dienen als iets nieuws, als de verbanning uit wetgeving en bestuur van het rascriterium als beginsel. Immers, al verdween het rasonderscheid in Art. 163 IS, datzelfde onderscheid bleef, voor wat de rechtsbedeling betrof, in Art. 131 IS bestaan. Die bevolkingsgroepen die aanstoot namen aan het rascriterium, zouden zich eerder geprikkeld voelen door een dergelijke wijziging, en daarmee zeker geen genoegen nemen. Rutgers meende dat de grieven niet zouden kunnen worden weggenomen met ‘uiterlijke gestes’, maar alleen met een daadwerkelijke verbetering van de wetgeving, in het bijzonder van het vooronderzoek. Het ging de Chinezen bij hun klachten om gelijkheid met Europeanen, om gelijkheid van waarborgen tegen willekeur. Alleen de afschaffing van Art. 163 IS zou, zo verwees hij naar een eerdere uitspraak van zijn ambtsvoorganger in 1922,⁹⁵ een ‘machteloze daad’ zijn, die verwachtingen wekte waaraan niet kon worden voldaan. ‘Men moge het rassenonderscheid al, om welke redenen dan ook, verzwijgen of trachten te verdoezelen, men leeft in Indië nauwelijks een uur zonder dat het zich opdringt’.⁹⁶

De Professorencommissie had weer andere bezwaren. Zij was het eens met Schrieke dat enerzijds het rascriterium kon en moest worden verlaten, teneinde rekening te houden met

94. Rapport Schrieke 28.02.1927 in doss. 2.10.54-747.

95. DJ Filet-GG 01.02.1922-K/4/14 in doss. 2.10.54-746.

96. DJ Rutgers-GG 02.05.1927-K/28/17 in doss. 2.10.54-747.

de sentimentsgrief. Anderzijds moest er een door reëel onderscheid in rechtsbehoeften gemotiveerde rechtsverscheidenheid worden aanvaard, ook al zou deze achteraf beschouwd blijken te verlopen langs lijnen die met de oude lijnen van rasonderscheid samenvielen. Er was een niet te ontkennen noodzaak tot rechtsverscheidenheid, omdat er een verscheidenheid was in rechtsbehoeften. Zij stelde voor Art. 163 IS in te trekken met handhaving bij afzonderlijke bepaling van de in dat artikel vervatte interpretatieve regels voor de in bestaande bepalingen voorkomende driedelige onderscheiding naar landaard. Deze was onmisbaar zolang in de Indische wetgeving van de onderscheiding naar ras gebruik werd gemaakt. Het rasonderscheid in Art. 131 IS zou moeten worden vervangen door een onderscheid naar maatschappelijke behoeften, waarvan de toepassing werd overgelaten aan de ordonnantiewetgever, die daarbij slechts gehouden was aan eerbiediging van het adatrecht voor de Inlanders en concordantie met het Nederlandse recht voor de Nederlanders. Zowel van het adatrecht als van het Nederlandse recht kon worden afgeweken, wanneer maatschappelijke behoeften dat vereisten. Het advies van de Professorencommissie was dus intrekking van Art. 163 IS met rechtsdifferentiatie, zo lang en waar dat nodig was.⁹⁷

Ook hiermee ging Rutgers niet akkoord. Hij was tegen opheffing van het rascriterium, zolang nog niet tegemoet was gekomen aan de meest dringende en gegronde grieven, namelijk die tegen de bestaande rechtsbedeling (strafvordering). Ook de voorgestelde onderscheiding naar maatschappelijke behoeften – niet goed mogelijk voor het strafrecht en het strafprocesrecht, meende hij – zou in de praktijk der wetgeving alleen tot moeilijkheden en verwarring aanleiding geven.⁹⁸

5.3 1928: de praktische oplossing van de Raad van Indië

De Raad van Indië kwam een jaar later met een ‘practische’ oplossing. Zijn voorstel verenigde elementen uit voorgaande adviezen. De Raad concentreerde zich in de eerste plaats op de hoofdvraag, namelijk of een wijziging van de indeling der bevolking, waarop naar de Indische beginselenwet de rechtsordening steunde, noodzakelijk was. Hij concludeerde, in aansluiting op de betogen van Schrieke, dat die indeling op zichzelf een steen des aanstoots opleverde, die zo mogelijk moest worden weggenomen. Men kon die indeling wel beschouwen als een sentimentsfactor, het daaraan tegemoet komen had echter wel de betekenis van een ‘zeer noodzakelijke daad’. Ook al waren de hoofdlijnen van de Artt. 163 en 131 IS⁹⁹ zo ruim getrokken dat het mogelijk was om de uitwerking van een gelijktrekking op een bevredigende wijze tot stand te brengen, de steen des aanstoots – Art. 163 IS – moest weg. Die gelijktrekking, in het bijzonder van het strafprocesrecht, werd door alle partijen volmondig als noodzakelijk erkend. Wel stelde de Raad daarbij, in aansluiting op de Professorencommissie, een dubbel voorbehoud. De intrekking van Art. 163 IS op grond van sentimentsoverwegingen mocht niet tot gevolg hebben dat reële verschillen, die deze materie in feite beheersten, werden verwaarloosd of verdoezeld. Tegelijkertijd mocht rekening houden met de reële verschillen niet in de weg staan aan het doorvoeren van die gelijkheid ook in de

97. Rapport Professorencommissie 10.10.1927 in doss. 2.10.54.747.

98. regeringsgemachtigde Schrieke-GG 28.02.1927, DJ-GG 02.05.1927-K/28/17, Schrieke-GG 12.05.1927-11/7, rapport Professorencommissie 10.10.1927 geheim, DJ-GG 05.12.1927-A 1/2/21 in doss. 2.10.54-747; nota 1ste afd.-De Kat Angelino 04.01.1929 in doss. 2.10.54-748.

99. Art. 131 IS was het vroegere Art. 75 RR; zie voor de volledige tekst van de Artt. 131 en 163 IS achterin dit hoofdstuk.

praktijk van de lagere wetgeving. Dat laatste was met het oog op de buitenlandse politiek in samenhang met de Chinese bevolkingsgroep ‘uiterst wenselijk en bepaald urgent’.¹⁰⁰ Het kwam samengevat neer op rechtsverscheidenheid waar dat nodig was, en rechtunificatie waar dat mogelijk was.¹⁰¹

Ten aanzien van de Chinese bevolkingsgroep was er naast de sentimentsfactor ook sprake van de realiteit. Voor hen was de bestaande bevolkingsindeling niet meer in overeenstemming met de bestaande rechtsontwikkeling. Chinezen waren nagenoeg geheel aan het materiële privaatrecht en strafrecht der Europeanen onderworpen, waardoor het principieel onjuist was hen nog langer bij de Vreemde Oosterlingen in te delen. Het lag meer voor de hand de groepen der Europeanen en Vreemde Oosterlingen te doen samensmelten. De rechtsontwikkeling van de laatsten ging onmiskenbaar in de richting van het westerse recht, en de Raad vond dat de tijd gekomen was om dit in de beginselenwet (in casu Art. 131 IS) tot uiting te laten komen. In het privaatrecht liep de werkelijke scheiding tussen adatrecht en het in Nederlands-Indië geldende Nederlandse recht. Bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling was er volgens de Raad alle aanleiding om uit te gaan van de tegenstelling adatrecht en westers recht en daarmee van de scheiding tussen de inheemse bevolking en de overige bevolkingsgroepen (Europeanen en Vreemde Oosterlingen) in Nederlands-Indië.

In het overige door Art. 131 IS bestreken recht speelde de tegenstelling oosters en westers recht geen rol. Zowel het strafrecht als de straf- en rechtsvordering waren westers van bouw en beginselen. Het Inlands reglement bijvoorbeeld, berustte in geen enkel opzicht op beginselen van eigen inheems recht. Er was geen enkel bezwaar dat de lagere wetgever op dit terrein het Nederlandse recht tot richtsnoer bleef houden, echter niet alleen voor de Europeanen, maar voor de gehele bevolking. Hem moest wel de nodige vrijheid gelaten worden om daarvan af te wijken indien en voorzover gebleken rechtsbehoeften dit vorderden. Art. 131 IS zou zodanig gewijzigd moeten worden, dat deze hoofdlijnen daarin tot uitdrukking zouden komen. In het privaatrecht zou het adatrecht worden geëerbiedigd en moest met de rechtsbehoeften van de gehele bevolking of van delen van de bevolking rekening worden gehouden. Het in Nederland geldende recht zou in het strafrecht worden gevolgd en in de burgerlijke rechtsvordering en de strafvordering tot richtsnoer worden genomen.¹⁰²

Met dit advies van de Raad van Indië gingen landvoogd en minister in 1928 akkoord. Gouverneur-generaal De Graeff maakte geen melding van het door de Chinese Vereniging Chung Hwa Hui Nederland bij de Indische regering ingediende voorstel om het dualisme in de wet op te heffen en over te gaan tot gelijkheid voor alle rassen.¹⁰³ Minister De Graeff vestigde in zijn antwoord tegelijkertijd de aandacht van de landvoogd op recente krantenartikelen aangaande de op komst zijnde uitvaardiging van een nieuw Burgerlijk Wetboek in

100. RvNI-GG 27.07.1928-24:1-3 in doss. 2.10.54-748.

101. Van Macaulay is de uitspraak bekend ‘Our principle is simply this: uniformity when you can have it, diversity when you must have it, but in all cases certainty’; J.H. Carpentier Altling, ‘Rechtszekerheid versus rechtseenheid’, *JG* 1908, I:729.

102. RvNI-GG 27.07.1928-24:3, 5-9.

103. Op 14 juni 1928 diende de Chinese vereniging Chung Hwa Hui-Nederland daartoe een voorstel in bij de Indische regering. Het voorstel werd ondersteund door verschillende Chinese en Indonesische organisaties en Indonesische politieke partijen zoals de PNI; zie Suryadinata 1981:68-9 noot 14 waarin ook verwezen werd naar het verenigingsblad CHHTC 6 nos. 5-6 (Dec. 1928):110. In die jaren was er meer contact en samenwerking tussen Chinezen en Indonesische nationalisten.

China.¹⁰⁴ Dat nieuwe wetboek zou al spoedig van grote betekenis blijken voor het wetgevingsbeleid.

Op het departement van Koloniën werd het voorstel van de Raad van Indië als volgt samengevat: de 'uiterlijke schijn van bevoorrechtiging van de Europese bevolkingsgroep boven andere' werd uit de beginselenwet geschrapt en daarmee werd een steen des aanstoots verwijderd. Daarnaast werd een andere en juistere classificatie van de ingezetenen ingevoerd op basis van het op hen toepasselijk recht, en tenslotte en vooral werd de positie van Nederland ten aanzien van het buitenland (China) hiermee versterkt. Maar daarmee was ook alles gezegd. Het voorstel van de Raad van Indië zou geen enkele wijziging in de toestand brengen. Alleen een ingrijpende verandering van de strafvordering kon uitkomst geven. Voor dat laatste moest worden aangedrongen op een spoedige herziening van het strafprocesrecht, zodat een nieuwe en billijke regeling ervan kon samenvallen met de inwerkingtreding van de nieuwe Artt. 131 en 163 IS. Pas dan zou 'aan alle tendentieuze kritiek de mond gesnoerd' zijn.¹⁰⁵ Kortom, de doorn in het oog, het wettelijke rasonderscheid, zou men verwijderen, de doorn in het vlees, de praktische verschillen in de rechtstoestand, zou men – in elk geval voorlopig – laten zitten. Tien jaar na het ontwerp Sonneveld was er nog niets nieuws onder de zon. De steen des aanstoots, het Art. 163 IS, stond er nog ongewijzigd.

Aan de directeur van Justitie werd opgedragen zo spoedig mogelijk een wetsontwerp in te dienen op basis van de adviezen van de Raad van Indië, waarbij het rascriterium uit de Indische Staatsregeling zou moeten verdwijnen.¹⁰⁶ De eerder dat jaar ingestelde Commissie Vonk werd opgedragen de strafrechtprocedure te herzien.¹⁰⁷ Met de voorgenomen intrekking van Art. 163 IS zou het rascriterium niet meer zichtbaar zijn in de wet. Het zou gecamoufleerd voortleven onder het mom van rechtsverscheidenheid in een afzonderlijke bepaling en in een gewijzigd Art. 131 IS. Of eerst de voorstellen van de Commissie Vonk zouden worden afgewacht voordat Art. 163 IS zou worden ingetrokken, was niet duidelijk. Een spoedige intrekking van Art. 163 IS leek niet in het vooruitzicht te liggen.

6. VANAF 1928: DE INVLOED VAN CHINA'S NIEUWE WETGEVING

6.1 Roet in het eten

De in december 1928 verschenen krantenberichten over de verdragen die China met verschillende Europese landen had gesloten, zouden roet in het eten gooien. Krachtens deze verdragen, zo luiden de berichten, zouden de Europese verdragsstaten afstand doen van hun exterritoriale rechten met ingang van 1 januari 1930.

Het traktaat dat tussen China en Nederland in 1865 werd gesloten (Ind.St. 1866 no. 11), was een 'ongelijk' verdrag. Het bepaalde in Art. 1 dat Nederland in China consuls kon aanstellen om zijn

104. GG-MvK 17.11.1928-144/1x geheim, telegram MvK-GG 07.01.1929-5 in doss. 2.10.54-748.

105. Nota de Kat Angelino 04.01.1929 in doss. 2.10.54.748.

106. 1ste GS-DJ 11.01.1929-12x geheim in doss. 2.10.54-748.

107. De Commissie Vonk (de commissie tot herziening van het strafprocesrecht) werd bij G.B. 11.01.1929-29 ingesteld en had de opdracht het ontwerpen van partiële verbeteringen in de Inlandse strafprocedure; Vonk was advocaat-generaal bij het HGH; zie Enthoven 1930, II:279-88.

onderdanen te besturen en te beschermen. Volgens het exterritorialiteitsbeginsel zouden Nederlanders in China in strafzaken tegen Chinezen berecht worden door de consuls volgens de Nederlandse wetten. Bij de Vredesconferentie bracht China de door hem in 1902 en 1903 met Engeland, de Verenigde Staten en Japan gesloten traktaten in herinnering, waarbij deze mogendheden verklaarden afstand te doen van de exterritoriale rechten, wanneer China zijn rechtssysteem zou gebracht hebben 'en harmonie avec celui des pays occidentaux', waarbij aan China alle hulp zou worden verleend.

Op 25 juli 1928 sloten de Verenigde Staten als eersten een verdrag met China, waarbij aan de laatste douane autonomie werd toegezegd. Hierna volgden verschillende westerse mogendheden, waaronder België en Italië. Deze twee laatsten zegden echter behalve tariefautonomie ook de afschaffing van de exterritorialiteit toe, en wel per 1 januari 1930. In de Annex II van de met België en Italië gesloten verdragen verklaarde China dat op of voor 1 januari 1930 het nieuwe Burgerlijk- en Handelswetboek in China zouden worden afgekondigd. Nederland zou, behalve wat de douanetarieven betrof, ook niet kunnen achterblijven met de afschaffing der exterritorialiteit. En niet zozeer onder druk van China, maar als gevolg van de verhouding van andere mogendheden tot dat land, verwachtte het hoofd van de Dienst Chinese Zaken, H. Mouw.¹⁰⁸

In december 1928 sloot ook Nederland een traktaat met China, dat alleen de tariefautonomie voor China en de wederzijdse meestbegünstiging regelde. Van de exterritoriale rechten werd nog geen afstand gedaan.¹⁰⁹

De persberichten over de afkondiging van het nieuwe Chinese Burgerlijk Wetboek op westerse grondslag brachten grote onrust op het departement van Koloniën. De voorgenomen intrekking van Art. 163 IS, waartoe in 1928 was besloten, kreeg met deze op handen zijnde afkondiging een geheel nieuw aanzien. Koloniën vreesde dat het samenvallen van de voorgenomen intrekking van Art. 163 IS met de inwerkingtreding van de nieuwe Chinese wetgeving de indruk zou wekken als zou bedoelde intrekking een poging zijn om de gevolgen van die afkondiging in verband tot lid 2 sub 3 van Art. 163 IS (het familierechtscriterium), namelijk de automatische gelijktelling van de Chinezen met Europeanen, te 'verijdelen'. Het zou lijken op een poging om dat artikel 'kwijt te raken vóór wij er last van zouden krijgen'. Het Art. 163 IS, dat tot dan toe een probleem was vanwege het rasonderscheid, had er nu met het familierechtscriterium in verband tot de nieuwe Chinese wetgeving een probleem bij.

De bedoelde 'Nederlandse daad van tegemoetkoming' – het verwijderen van het rascriterium, echter vooralsnog met handhaving van het onderscheid in bestaande bepalingen – zou dan door China en de Chinezen kunnen worden uitgelegd als een list, als een blijk van kwade trouw. Alsof Art. 163 IS, de jarenlange steen des aanstoots voor de Chinezen, geschrapt werd op een cruciaal moment. Namelijk op vrijwel hetzelfde ogenblik, waarop het artikel voor de Chinezen dankzij de nieuwe wetgeving in hun stamland, de brug zou zijn naar hun doel, gelijktelling met Europeanen. Met de opheffing van Art. 163 IS zou die brug dan zijn weggeslagen. De indruk, dat daarmee hun gelijktelling met Europeanen werd verhinderd, zou niet kunnen worden weggenomen door verzekeringen van Nederlandse zijde. Alleen een daad zou effect sorteren en als bewijs kunnen dienen voor de goede bedoelingen van de Indische regering. Minister van Koloniën J.C. Koningsberger dacht daarbij aan een spoedige herziening van de strafvordering en invoering daarvan desnoods op aanvankelijk

108. Adviseur, Hoofd Dienst Chinese Zaken-GG 31.12.1928-1195/28;2-5, Nota de Kat Angelino 04.01.1929 in doss. 2.10.54-748.

109. Zie de artikelen in het *Algemeen Handelsblad* van 28 en 29 december 1928 in doss. 2.10.54-748.

beperkt terrein, bijvoorbeeld alvast in een enkele residentie. Er was geen tijd om de hervorming in details te regelen. Het was voor de binnenlandse en de buitenlandse politiek van groot belang, dat die daad gesteld werd voordat met de verwachte verdere verdragsonderhandelingen met China werd begonnen, voordat China's nieuwe wetgeving gereed was en voordat Art. 163 IS werd ingetrokken. Het zou goed zijn het begin van de uitvoering der hervorming van de strafvordering te laten samenvallen met de indiening van wetsvoorstellen tot herziening van enkele artikelen der IS, waaronder Art. 163.¹¹⁰

6.2 Ten volle aanvaarden van de consequenties: Art. 163 IS moet blijven

In Indië kwam gouverneur-generaal De Graeff na intensief overleg over deze nieuwe ontwikkelingen tot een standpunt. Cruciaal was hierin het advies van het hoofd der Dienst Chinese Zaken, H. Mouw, die vreesde dat aan de gelijkstelling der Chinezen niet was te ontkomen vanwege het te sluiten handelsverdrag en vanwege het nieuw in te voeren Chinese Burgerlijk Wetboek.

Mouw's advies werd gevraagd met betrekking tot het politieke aspect van een eventuele herziening van het Nederlands-Chinese handelsverdrag. De afschaffing van de exterritorialiteit zou daarbij het volgende punt van bespreking zijn en dan, verwachtte Mouw, zou China voor zijn onderdanen in Nederlands-Indië een behandeling eisen op de voet van de meestbegunstigde natie. Die eis was onvermijdelijk, en even onvermijdelijk zou daarop een herziening van de rechtstoestand der Chinezen moeten volgen. Niet alleen omdat Nederland niet uit de pas zou kunnen lopen bij de andere mogelijkheden, maar ook vanwege het op komst zijnde Chinese Burgerlijk- en Handelswetboek.

Er moest rekening worden gehouden dat het op handen zijnde handelsverdrag niet alleen de afschaffing van de exterritorialiteit zou regelen en de opnemng van de meestbegunstigingsclausule, maar ook tot gevolg zou hebben dat de Chinezen aan de bepalingen voor Europeanen zouden worden onderworpen. Ook al zou Nederland het argument hanteren dat die clausule niet impliceerde dat de bestaande rechtspositie der Chinezen niet kon worden gehandhaafd, het was volgens Mouw ondenkbaar dat China daarmee genoegen zou nemen. China zou niet accepteren dat zijn onderdanen bij de Europeanen achtergesteld zouden blijven en wat aan Europese onderdanen werd gegeven zou niet kunnen worden onthouden aan de Chinezen die Nederlandse onderdanen waren. Hij vond het beslist noodzakelijk de Chinezen op korte termijn tegemoet te komen aan hun volkomen redelijk verlangen naar rechtsgelijkheid voorzover hun rechtsbehoeften daarmee gediend waren. Het stond voor Mouw ook vast dat het familierecht in het af te kondigen Chinees Burgerlijk Wetboek overeenstemde met het Nederlandse, ervan uitgaande dat de grondslag het monogame huwelijk was. Bij Art. 1335 van dat ontwerpwetboek was een dubbel huwelijk verboden. Bij invoering van dat wetboek zouden aldus Chinezen op grond van Art. 163 lid 2 sub 3 IS automatisch aan de bepalingen voor Europeanen worden onderworpen. Het maakte volgens Mouw niets uit of de herziening van de Indische Staatregeling tot regeling van het ras criterium al of niet voor de invoering van de Chinese wetgeving tot stand kwam. De overgangsbepaling bij dat wetsontwerp zou immers bepalen dat de regeling van Art. 163 IS voorlopig zou blijven gelden, ook al was Art. 163 IS geëlimineerd. De consequentie uit het voorschrift

110. Telegram MvK-GG 14.02.1929-S.3, Nota De Kat Angelino 12.02.1929 in doss. 2.10.54-748.

van Art. 163 IS lid 2 sub 3 in verband met de invoering van een westers familierecht in China, meende Mouw, zou zonder meer en ten volle moeten worden aanvaard. Hij achtte het uitgesloten dat de Indische regering aan de vooravond van de invoering van het westers familierecht in China, die de Chinezen de 'vurig verbeide gelijkstelling met Europeanen' zou brengen, hun die opnieuw zou onthouden, nu door te verwijzen naar de Indische wetgeving. Nederland zou daarmee de schijn op zich laden 'onwaardig te handelen'. Niet alleen om die schijn te vermijden, maar ook omdat elke poging om de Chinezen uit te sluiten van een gelijke behandeling met Europeanen zou falen om redenen van internationaal-politieke aard. Hij adviseerde de consequenties van Art. 163 IS te aanvaarden en het artikel te laten zoals het was. De gelijkstelling der Chinezen was immers voor het grootste deel reeds een voldongen feit, de praktische bezwaren tegen een volledige gelijkstelling waren zijns inziens niet onoverkomelijk. Zouden er van Inlandse zijde protesten komen tegen deze 'bevoorrechtting' der Chinezen, dan kon direct verwezen worden naar de onvermijdelijke consequentie van Art. 163 IS.¹¹¹ In een latere vergadering van de Raad van Indië raadde Mouw opnieuw en ten sterkste het in een of andere zin tornen aan Art. 163 IS af. Hij vreesde dat de Chinese regering zou trachten daartegenover verstrekkende concessies af te dwingen.¹¹²

De Raad van Indië had bezwaar tegen Mouws opvatting dat in de gegeven omstandigheden de juridische consequentie uit Art. 163 IS in verband tot het nieuwe familierecht in China 'zonder meer en ten volle' zou moeten worden aanvaard. De klachten van de Chinezen over achterstelling hadden vrijwel uitsluitend betrekking op de rechtsbedeling in strafzaken en in het bijzonder op de inrichting van het vooronderzoek. Aan het wegnemen van de reële verschillen op het gebied van het strafprocesrecht werd reeds gewerkt door de Commissie Vonk, terwijl ook een herziening van de Indische staatsregeling in voorbereiding was. Uiteindelijk zouden daarmee aan alle redelijke behoeften der Chinezen worden voldaan, zonder dat rekening hoefde te worden gehouden met de mogelijke invoering van een westers familierecht in China en de daaruit voortvloeiende consequenties. Alles moest in het werk worden gesteld om de hervorming van het strafprocesrecht voor de Chinezen zo snel mogelijk tot stand te brengen, desnoods eerst voor hen afzonderlijk, en pas daarna voor de Inlanders en andere Vreemde Oosterlingen. Al zou deze concessie door het ontwikkeld deel van de inheemse bevolking als een grievende achterstelling worden gevoeld, dit was onvermijdelijk omdat de 'nivellering' voor alle bevolkingsgroepen op korte termijn praktisch niet te verwezenlijken was. Tegenover de inheemse bevolking was de gelijkstelling van Chinezen gelegitimeerd en overigens heel goed verdedigbaar, omdat zij in feite aan de Chinezen slechts gaf wat uit de wet – Art. 163 IS in verband tot het nieuwe Chinese familierecht – voortvloeide. De Raad verwachtte dat van de zijde der Chinezen zeker verzet zou rijzen tegen een ongeclausuleerde onderwerping aan de bepalingen van Europeanen, vanwege de voor hen bestaande afwijkende regelingen, zoals adoptie en erfpachtsrechten. Praktisch was een volledige gelijkstelling ook niet uitvoerbaar, er waren nog geen voorzieningen voor getroffen.

De praktische gevolgen van een gelijkstelling als gevolg van het nieuwe Chinese BW, wilde de Raad ondervangen door aan Art. 163 IS lid 2 sub 3 een opschortende voorwaarde toe te voegen. Hierdoor zouden die gevolgen pas een jaar na invoering intreden. Aan de bepalingen van Europeanen zouden worden onderworpen: 'alle Japanners en voorts alle

111. Hoofd Dienst Chinese Zaken H. Mouw-GG 31.12.1928-1195/28 in doss. 2.10.54-748.

112. Advies RvNI 15.02.1929-21:13 in doss. 2.10.54-748.

van elders afkomstige personen, niet begrepen onder nos. 1 en 2, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandsche, met dien verstande dat de gevolgen, welke in dit opzicht verbonden kunnen zijn aan eene wijziging van het familierecht in het land van herkomst eerst intreden na verloop van een jaar sedert de invoering van die wijziging'.¹¹³

De Raad bood de landvoogd een uitweg door te verklaren dat zijn zienswijze geen principieel karakter droeg.¹¹⁴ Hiervan maakte de landvoogd dankbaar gebruik door zich, tegen het advies van de Raad van Indië in, in afwachting van het oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken, achter het voorstel van Mouw te stellen: het zonder meer en ten volle aanvaarden van de consequenties van Art. 163 IS. Getracht moest worden zich zo goed mogelijk door de moeilijkheden heen te slaan. Gouverneur-generaal De Graeff hield rekening met spoedige onderhandelingen over een nieuw handelsverdrag en de daarmee gepaard gaande meestbegunstigingsclausule. Inmiddels moest gewerkt worden aan de hervorming van het strafprocesrecht. Hij verwachtte niet dat deze voor 1 januari 1930 haar beslag zou krijgen.¹¹⁵

In 1929, zeventien jaar nadat Idenburg had ingezien dat het strafrecht hervormd moest worden en tien jaar nadat de Commissie Sonneveld advies had uitgebracht werd de noodzaak van hervorming in het strafrecht opnieuw erkend. Aan de Commissie Vonk werd opgedragen de meeste spoed te zetten achter de hervorming van het strafprocesrecht voor de Chinezen. In afwijking van de oorspronkelijke opzet diende de hervorming thans in twee etappes te worden gesplitst, waarbij eerst de Chinezen en daarna de Inlanders en de overige Vreemde Oosterlingen op gelijk niveau met de Europeanen zouden worden gebracht. Op zeer korte termijn werden voorstellen van de commissie verwacht, teneinde de Chinezen op strafrechtelijk terrein met Europeanen gelijk te stellen. Die voorstellen dienden tegelijkertijd of kort daarop gevolgd te worden door een schets van een volledige unificatie van het strafprocesrecht. Ingezien werd dat het geschikt maken van het Reglement op de Strafvordering teneinde de Chinezen onder de competentie van de Raad van Justitie te brengen, evenals het ontwerpen van een eenheidsrecht voor alle bevolkingsgroepen, onvermijdelijk zou dwingen tot een belangrijke inkorting van de rechten van Europese verdachten en hun verdediging. Aan de directeur van Justitie werd opgedragen een wetsontwerp samen te stellen tot herziening van de Indische Staatsregeling met het doel daaruit het rascriterium te doen verdwijnen, en wel voor het einde van het lopende jaar. Het was de bedoeling in dat herziene Art. 163 IS de overgangsbepaling met de opschortende voorwaarde zoals de Raad van Indië had voorgesteld (een jaar uitstel vanwege de consequenties voortvloeiend uit het familierecht van China) te verwerken. Ook moest er een oplossing gevonden worden voor de noodzakelijke personeelsorganisatie bij de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. In februari 1929 werd het gehele Indische bestuursapparaat in staat van opperste activiteit gebracht om de 'noodsituatie' het hoofd te bieden.¹¹⁶ De Commissie Vonk oordeelde een half jaar later dat zowel aan de grieven van de Chinezen betreffende de vervolging in strafzaken als aan de gevolgen van de gelijkstelling het beste kon worden tegemoet gekomen

113. Advies RvNI 15.02.1929-21 in doss. 2.10.54-807.

114. Advies RvNI 15.02.1929-21 in doss. 2.10.54-807.

115. Ongedateerde Nota Alg. Secretarie (omstreeks half februari 1929), Telegram GG-MvK 20.02.1929-T.40 beide in doss. 2.10.54-748.

116. GS Commissie Vonk 23.02.1929-53x zeer geheim, GS-DJ 23.02.1929-54x zeer geheim, GS-hoofden der departementen van algemeen bestuur 23.02.1929-55x geheim in doss. 2.10.54-748; Commissie Vonk-GG 01.03.1929-1/Vz in doss. 2.10.54-756.

door een vereenvoudiging van de strafprocedure. Zij was bereid voor het einde van het jaar met een ontwerp te komen.¹¹⁷

Voor de pers bleven deze regeringsactiviteiten niet onopgemerkt. In diezelfde maand bracht Aneta¹¹⁸ het bericht naar buiten dat de regeringsorganen in Indië zich bezig hielden met de bestudering van de mogelijke gevolgen van het verdrag in verband met Art. 163 IS, namelijk dat de Chinezen in Indië dan 'automatisch' zouden worden onderworpen aan de bepalingen voor Europeanen, in het bijzonder wat betrof de strafrechtsbedeling.¹¹⁹

Inmiddels had minister van Koloniën dr. J.C. Koningsberger de minister van Buitenlandse Zaken jhr. mr. F. Beelaerts van Blokland op de hoogte gebracht van het voornemen om Art. 163 IS vanwege het ras criterium te schrappen. De laatste bleek niets te voelen voor een wijziging of intrekking van Art. 163 IS.¹²⁰ Hij was het met gouverneur-generaal De Graeff eens dat de consequenties van Art. 163 IS ten aanzien van de Chinezen in Nederlands-Indië zonder meer en ten volle moesten worden aanvaard en dat getracht moest worden zich zo goed mogelijk door de daarbij rijzende moeilijkheden heen te slaan. Een wijziging van Art. 163 IS nu zou, zijns inziens, in de ogen van de Chinezen en van de Chinese regering onmiskenbaar het karakter van gelegenheidswetgeving dragen. Zo op het laatste ogenblik tot stand gebracht zou het een zeer ongewenste indruk maken, gerechtvaardigde ergernis wekken en Nederland in grote moeilijkheden brengen. Waar het voor de Chinezen het meest op aankwam was de officiële gelijktelling met Europeanen en de verwezenlijking daarvan in het meest sprekende deel der wetgeving, de strafvordering. Het voorstel van de Raad van Indië zou de tegenstelling in de strafvordering tussen de Chinese en de inheemse bevolkingsgroep niet ondervangen. Er waren nog twee andere mogelijkheden voor gelijktelling van Chinezen met Europeanen. De eerste was gelijktelling als gevolg van de totstandkoming van een meestbegunstigingsverdrag met China. Dat verdrag verwachtte hij niet op korte termijn, al was daarover niets met zekerheid te zeggen. Dit was in hoge mate afhankelijk van de houding van de andere mogendheden en van de verdere gang van zaken in China zelf. De tweede mogelijkheid tot gelijktelling was een op Europese leest geschoeid Chinees BW, waarvan de afkondiging volgens de door hem geraadpleegde gezant te China, W. Oudendijk, mogelijk nog dit jaar plaats zou vinden. De datum van officiële invoering van dat nieuwe Chinese familierecht moest als doorslaggevend worden beschouwd, als het moment waarop automatische gelijktelling van Chinezen met Europeanen zou intreden. Hij achtte het onmogelijk een nadere voorwaarde te stellen, bijvoorbeeld dat bewezen moest zijn dat het Chinese familierecht ook voldoende in het rechtsleven was doorgedrongen en toegepast, noch met een opschortende voorwaarde van een jaar. Hiermee ging minister van Koloniën Koningsberger akkoord.¹²¹ Aldus viel reeds in maart 1929, twee maanden nadat besloten was tot intrekking van Art. 163 IS, de beslissing in tegengestelde zin: Art. 163 IS moest blijven.

117. Commissie Vonk-GG 06.09.1929 zeer geheim in doss. 2.10.54-748.

118. Het Algemeen Nieuws- en Telegraafagentschap 'Aneta' werd op 1 april 1917 opgericht.

119. Extract uit bericht Aneta 11.02.1929 in doss. 2.10.54-748.

120. Vergelijk Beelaerts van Blokland 1912-1914: het rassenonderscheid moet weg.

121. MvK-MBZ 26.02.1929-L4, MBZ-MvK 06.03.1929-6564, MvK-MBZ 20.03.1929-T.5, MBZ-MvK 22.03.1929-8878, MvK-GG 26.03.1929-La.C.6/35 in doss. 2.10.54-748.

6.3 1929: het jaar van de beloften

De in maart 1929 bereikte overeenstemming over het ten volle aanvaarden van de consequenties van de handhaving van Art. 163 IS, tussen de Indische regering, de minister van Koloniën en de minister van Buitenlandse Zaken, zijnde de gelijkstelling van de Chinezen met de Europeanen als consequentie van het in China in te voeren westers familierecht, zou slechts kort stand houden, nauwelijks een jaar.

Aan het eind van zijn rede bij de opening van de zitting 1929/1930 van de Volksraad op 15 juni 1929 verklaarde gouverneur-generaal jhr.mr. A.C.D. de Graeff verheugd te zijn het voorrecht te genieten een, zij het ook voorlopig nog gedeeltelijke opheffing van de ongelijkheid van recht, aan te kondigen. Daarmee zou een nieuwe stap worden gezet op de door de regering ingeslagen weg, het wegnemen van 'de ongelijkheid van de verschillende bevolkingsgroepen in de rechtsorde'. Indien het voornemen van de Chinese regering om per 1 januari 1930 een westers familierecht voor geheel China in te voeren, tot uitvoering kwam, dan zouden alle Chinezen in Indië krachtens het voorschrift van Art. 163 IS onder de voor Europeanen bestemde wetgeving worden gebracht, met andere woorden automatisch met Europeanen worden gelijkgesteld. Met dat westerse familierecht werd bedoeld een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandse. De regering, vervolgde De Graeff, zou het liefst willen voldoen aan het redelijke en verklaarbare verlangen van de Inlandse bevolking om tegelijkertijd gelijkgesteld te worden. Dit was haar echter feitelijk onmogelijk, vanwege de vereiste omvangrijke en ingrijpende voorzieningen, vooral ten aanzien van de strafvordering. Er zou echter stelselmatig worden aangestuurd op een algemeen eenheidsrecht op het gebied van strafvordering, een algemeen openbaar ministerie, algemeen voor elke landaard toegankelijke strafrechtelijke colleges, en een algemene gelijkstelling voor alle bevolkingsgroepen. Men kon er van op aan dat 'de eenmaal aangevatte hervorming in zoo snel mogelijk tempo zal worden voortgezet en niet tot stilstand zal komen, alvorens zij over alle onderdanen zal zijn uitgestrekt'.¹²²

In de memorie van antwoord in de Volksraad 1929-1930 naar aanleiding van het afdelingsverslag met betrekking tot de betekenis van de maatregelen tot gelijkstelling van de bevolkingsgroepen lichtte de Indische regering haar plannen als volgt toe. Gelijkstelling was mogelijk indien personen aan de voorwaarden voldeden zoals vermeld in St. 1907 no. 205 en St. 1919 no. 622 (het nieuwe Art. 109 RR van 1906), namelijk dat zij in hun land onderworpen waren aan een familierecht in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandse. Destijds was het stellen van die voorwaarde het gevolg van het gegroeide inzicht dat de rechtsbehoeften van personen en bevolkingsgroepen in Indië langzamerhand in verschillende opzichten naar elkaar waren toegegroeid en dat in deze ontwikkeling moest worden voorzien. Gezien het tijdstip was daarmee voldoende weerlegd dat de gelijkstelling der Chinezen niet door China was afgedwongen. Zodanige gelijkstelling hield echter niet in dat voor allen die tot de groep der Europeanen behoorden, gelijke rechtsvoorschriften moesten gelden. Het doel der gelijkstelling was niet formele gelijkheid, maar 'gelijkheid in bescherming van de eigen behoeften der verschillende volksgroepen, niettegenstaande onderscheid in landaard, om aldus in die groepen de bevrediging te brengen, als gelijken door de rechtsorde te worden behandeld'. Deze algemene gelijkstelling, gegrond

122. Openingsrede GG 15.06.1929 in Chronologische overzicht 1ste gewone zitting VR, Handelingen VR 1929-1930:1011.

op rechtsbehoeften, zo ging het verder, kwam dus neer op het nu wegnemen en voor de toekomst vermijden van die verschillen in de wetgeving, die wezen op een hogere waardering van de ene bevolkingsgroep boven de andere. Een hogere waardering sloot een andere waardering, die tegemoet kwam aan het rechts- of billijkheidsgevoel, geenszins uit, aldus De Graeff. Bij elk onderwerp van wetgeving zou aldus telkens afzonderlijk de vraag moeten worden beantwoord hoe uitdrukking moest worden gegeven aan de onderlinge gelijkwaardigheid van de ‘verschillende volksgroepen, tezamen als Europeanen aangeduid’. Was unificatie geboden of moest, zoals bijvoorbeeld in het familierecht, gekozen worden voor differentiatie. Gelijktelling in de zin van werkelijke gelijkheid werd gedefinieerd als gelijkwaardigheid en steeds zou naar die gelijkwaardigheid gestreefd moeten worden.

Het tweede punt, vervolgde de landvoogd, was dat indien de Chinese Republiek op 1 januari 1930 het westerse familierecht zou invoeren, dit voor de Chinese bevolkingsgroep in Nederlands-Indië rechtsunificatie zou betekenen, een volledige gelijktelling met Europeanen. Vooral zij voelden dat ‘dualisme naar landaard het besef van ongelijkwaardigheid met de overige Europeanen levendig houden zou’. Voor hen was slechts één gebied voor unificatie overgebleven, het strafprocesrecht (het houden van huiszoeking en het stellen in preventieve hechtenis) en de strafrechtspraak (gelijke rechters en gelijke waarborgen bij de berechting van strafbare feiten). Chinezen zouden na gelijktelling bij strafvervolgning door het Openbaar Ministerie worden vervolgd en voor een der Raden van Justitie terecht staan. Het betekende naast praktische voorzieningen zoals uitbreiding van het personeel van de staande en zittende magistratuur ook herziening van het Reglement op de Strafvordering. Dat reglement moest passend worden gemaakt voor alle tot de Europeanen behorende bevolkingsgroepen en daar werd reeds door de Commissie Vonk tot herziening van het strafprocesrecht aan gewerkt. Alvorens echter voorstellen in te dienen ter regeling van de gevolgen van de toetreding van de Chinezen tot de groep der Europeanen, had de regering voor zichzelf een antwoord te geven op de vraag of het nieuwe Chinese familierecht aan de voorwaarde van Art. 163 IS lid 2 sub 3 voldeed. Vervolgens werd hieraan toegevoegd: ‘Vol-doet dit recht daaraan niet, of wordt er op genoemden datum geen nieuw familierecht in China ingevoerd, dan is het de bedoeling de beoogde gelijktelling toch – zij het misschien eenigen tijd later – tot stand te brengen’.¹²³ Deze zinsnede zou – naar later bleek – niet alleen door de Chinezen als een toezegging en een belofte worden opgevat, hetgeen door het gouvernement later als zodanig zou worden ontkend. Tevens werd hiermee gezegd dat de gelijktelling der Chinezen wel enig verband hield met het nieuwe familierecht in China, maar dat het daarnaast onafhankelijk daarvan zou worden tot stand gebracht.

Uitdrukkelijk gaf de regering te kennen dat algehele unificatie, hetzij nu bij de gelijktelling van de Chinezen, hetzij later bij die der Inlanders niet in haar bedoeling lag. De wet bood voldoende ruimte zowel voor rechtseenheid als voor rechtsverscheidenheid. Wanneer vanwege het westerse familierecht van China, onder de term Europeanen ook Chinezen zouden worden begrepen, dan zou, indien differentiatie noodzakelijk mocht blijken, daaraan uitdrukking worden gegeven. De gevolgen op bijvoorbeeld het gebied van de Burgerlijke Stand, het gevangeniswezen, de militieplicht, het onderwijs en kleine verschillen in het

123. MvA in Bijlagen Handelingen VR 1929-1930, Ond.1, Alg.gedeelte, St. 4:10-2.

privaatrecht konden alle afzonderlijk onder ogen worden gezien. Bij handhaving van die differentiatie zou – vanzelfsprekend – naar gelijkwaardigheid worden gestreefd.¹²⁴

De aangevatte hervorming van het strafprocesrecht zou worden voortgezet totdat zij over alle bevolkingsgroepen was uitgestrekt. Het zou leiden tot één algemeen Openbaar Ministerie, één met gelijke waarborgen omgeven strafrechter en één Algemeen Wetboek van Strafvordering. Er zou nog een grote verscheidenheid op het gebied van familie-, agrarisch- en ander recht blijven voortbestaan, maar alleen voorzover dit werd erkend als te zijn geboden door de eigen behoeften van de bevolkingsgroepen. Een gelijktijdige gelijkstelling voor alle bevolkingsgroepen was voor 1 januari 1930 om organisatorische redenen niet mogelijk. Dat doel kon slechts in etappes worden bereikt. Gelijkstelling slechts voor Inlanders die aan bepaalde ontwikkelingseisen voldeden was praktisch niet mogelijk omdat er geen behoorlijke vaste criteria waren en geen bevredigende organisatie van de rechterlijke macht. Bij alle in het vooruitzicht gestelde voorzieningen gold de restrictie dat deze zouden worden uitgevoerd in het tempo dat mogelijk werd gemaakt door de beschikbare middelen.¹²⁵

In de over dit onderwerp in juni en juli 1929 gehouden discussie in de Volksraad werden de regeringsdenkbeelden dat bij gelijkstelling gelijkwaardigheid voorop stond en dat ter bereiking van werkelijke gelijkheid niet formele gelijkheid maar differentiatie geboden was, algemeen aanvaard. Evenzo verging het de etappegewijze plaats te vinden gelijkstelling, eerst de Chinezen en pas daarna de Inlanders. De in de memorie van antwoord gedane toezegging dat, wanneer China niet op 1 januari 1930 een westers familierecht invoerde, de gelijkstelling toch zou plaatsvinden, doch 'wellicht eenige tijd later', werd door de regeringsgemachtigde voor Algemene Zaken in de Volksraad, Kiewiet de Jonge in augustus 1929 als volgt toegelicht. Met 'eenige tijd' werd niet bedoeld een periode van lange duur. Hij verzekerde het Volksraadlid Loa Sek Hie, die deze restrictie betreunde, dat 'in geval de Chinese Republiek niet tijdig gereed mocht wezen, de gelijkstelling der Chinezen, althans voorzover zij Nederlandsch-Onderdanen zijn, door een geheel vrijwillige daad van de Indische Regeering tot stand komen zal'.¹²⁶

Door het Volksraadlid Mandagie (P.E.B.)¹²⁷ werd begrip getoond dat aan de wens van de Inlandse bevolking om gelijktijdig met de Chinezen te worden gelijkgesteld met Europeanen, om de genoemde redenen niet op korte termijn kon worden voldaan. Ook hij vatte de plannen in de memorie van antwoord om voort te gaan met de hervorming van het strafprocesrecht totdat zij over alle bevolkingsgroepen was uitgestrekt, op als een toezegging.¹²⁸ Een jaar later sprak ook Thamrin in de Volksraad uit dat hij 'onze Chinese medeburgers gaarne [gunde] wat zij wenschen te bereiken'. Hij voegde er aan toe dat 'wij ons maar niet

124. MvA in Bijlagen Handelingen VR 1929-1930, Ond.1, Alg.gedeelte, St. 4:12; zie ook B. ter Haar, 'De hervorming van het strafprocesrecht: eene ernstige zaak', *De Stuw*, 1931:10.

125. MvA in Bijlagen Handelingen VR 1929-1930, Ond.1, Alg.gedeelte, St. 4:12-3.

126. Rgsgemachtigde voor Algemene Zaken, Kiewiet de Jonge, in de 19 vergadering vd VR-Begroting 1930, Algemene Beschouwingen, 06.08.1929:608-9.

127. De Politiek-Economische Bond (PEB.), opgericht in 1919, was een behoudende associatiepartij, die zich inzette voor een zoveel mogelijk gelijkwaardig optrekken van de Europese en inheemse bevolkingsgroepen. Leden van alle bevolkingsgroepen konden tot de partij toetreden. Tot de belangrijkste Inlandse leden behoorden regenten die zich van de nationalistische beweging afkeerden. Nadat de associatiepolitiek werd losgelaten en de verhoudingen tussen de bevolkingsgroepen zich verscherpten, verloor de partij in 1927 haar dominante positie in de Volksraad. In 1940 was Yo Heng Kam Volksraadlid voor de PEB; De Graaff 1997:207, 221, 568.

128. 9de Vergadering VR-Begroting voor 1930, Afd.II Dept Justitie, 22.07.1929:241-2.

gelaten in een hoek laten drukken, waardoor wij tenslotte onder alle bevolkingsgroepen hier te lande dus in eigen land staatkundig de minst bevoorrechte groep zouden zijn'.¹²⁹

De door gouverneur-generaal De Graeff in zijn openingsrede van de Volksraad 1929/1930 aangekondigde maatregelen tot gelijktelling van de Chinezen met Europeanen in verband met de voorgenomen invoering van het westers familierecht in China, was aanleiding voor de minister van Buitenlandse Zaken Beelaerts van Blokland om contact op te nemen met zijn ambtgenoot van Koloniën. Hij vroeg zich af waarom de gelijktelling van de Chinezen in Indië, die afhankelijk was van de op dat moment nog niet plaats gehad hebbende onderwerping van de Chinezen in China aan het Europese familierecht, nu al zo officieel werd aangekondigd. Minister Koningsberger volstond met het hem zonder commentaar toezenden van de relevante tekst van de openingsrede van de landvoogd.¹³⁰

Het is mogelijk dat de vraag van Beelaerts tot meer voorzichtigheid bij het departement van Koloniën leidde. In de Tweede Kamer presenteerde de nieuwe (voor de derde maal) minister van Koloniën S. de Graaff,¹³¹ de plannen tot gelijktelling van de verschillende bevolkingsgroepen in het recht als een logische stap in een ontwikkeling, die reeds in 1906 was ingezet. Die ongelijkheid liet zich het sterkst voelen op het gebied van het strafprocesrecht. De hervorming daarvan zou eerst voor de kleinere groep der Chinezen geregeld worden, en daarna voor de zoveel grotere groep van Inlanders. Over gelijktelling der Chinezen, voortvloeiend uit de verwachte invoering van het westers familierecht in het Chinees BW in samenhang met Art. 163 IS, werd door de minister gezwegen. Het Nederlandse familierecht, dat bij St. 1917 no. 129 op Chinezen in enkele gewesten en sinds 1924 in geheel Nederlands-Indië van toepassing was, noemde hij wel één der uitloeisels van de politiek welke gericht was op het streven naar eenheid van wetgeving door geleidelijke wegneming in het privaet- en publiekrecht van verschillen tussen de verschillende bevolkingsgroepen.¹³²

1929 kon aldus met recht genoemd worden het jaar van de toezeggingen. Deze werden in Indië vrijwillig en onomwonden door de landvoogd gedaan in de Volksraad, en door de regeringsgemachtigde bevestigd. Ook door de Volksraadleden werden zij opgevat als toezeggingen, als beloften. In Nederland werden de plannen tot gelijktelling door de minister van Koloniën in de Tweede Kamer aangekondigd, al zweeg hij over de gelijktelling als consequentie van het nieuwe op westerse leest geschoeide familierecht van China in verband met Art. 163 IS lid 2 sub 3.

6.4 **De Commissie Vonk en haar noodordonnantie**

Een half jaar na aanvaarding van haar opdracht, in september 1929, bleek dat de Commissie Vonk zich te optimistisch had getoond. Zij berichtte dat zij niet in staat was de voorgenomen herziening van het strafprocesrecht, voor 1 januari 1930 gereed te hebben, en dat op zijn minst met een jaar vertraging rekening moest worden gehouden.

129. VR-vergadering 13.07.1931, Hand. VR 1931-1932:180.

130. MBZ-MvK 24.06.1929-19218, MvK-MBZ 01.08.1929-11 in doss. 2.10.54-750.

131. S. de Graaff was eerst MvK van 13.11.1919-04.08.1923, daarna van 1923-1925, voor de derde maal van 10.08.1929-26.05.1933.

132. Bijlagen B tot de Handelingen der Staten Generaal 1929-1930, Indische Begroting en Koloniaal Verslag 1929, TK-Ond.4, stuk 29:97-8.

Reeds in maart 1929 vroeg de bovengenoemde commissie te worden uitgebreid in verband met de haar opgedragen taak (omwerking van het Reglement op de strafvordering) en het spoedeisende karakter daarvan. Toegevoegd werden mr. P.F. Woesthoff, raadsheer van het Hooggerechtshof (vertegenwoordiger van de zittende magistratuur, die in 1917-1919 op het departement van Koloniën had meegewerkt aan de unificatie arbeid), prof.mr. B. ter Haar, hoogleraar Rechtshogeschool te Batavia en mr. E.J.F. van Dunné, landsadvocaat te Batavia. Ter Haar zou zich vooral bezighouden met de burgerrechtelijke consequenties van een volledige unificatie van het strafprocesrecht, Van Dunné met de belangrijke inkorting van de rechten van Europese verdachten en verdediging, als gevolg van het eenheidsrecht voor alle bevolkingsgroepen en het geschikt maken van het Reglement op de Strafvordering voor de rechtspraak der Chinezen onder de Raden van Justitie.¹³³

Verzoeken van het Chinese Volksraadlid Yo Heng Kam, later ondersteund door H.H. Kan, voor een grotere vertegenwoordiging der Chinezen in de commissie, werd door de Indische regering afgewezen. Eén Chinees lid in de Commissie Vonk (mr. Phoa Liong Gie) werd voldoende geacht. Ook Yo's verzoek tot instelling van een commissie om advies uit te brengen over de verschillende vraagstukken die zich ten aanzien van de gelijkstelling der Chinezen zouden voordoen werd afgewezen.¹³⁴

Binnen de commissie verschilde men op diverse punten van mening. Vonk zag slechts één oplossing waarmee de verwarring kon worden opgevangen die zou ontstaan bij de eerste etappe, de gelijkstelling der Chinezen. Voor de plotselinge overgang van de Chinese bevolkingsgroep tot de Europese stelde hij een noodwet voor. Deze was bestemd slechts voor korte tijd te gelden en zou alleen de voorzieningen betreffen die nodig waren wanneer het aantal strafzaken voor de Raden van Justitie zou verveelvoudigen als gevolg van de invoering van het nieuwe Chinese familierecht. Ook die noodwet zou niet voor 1930 gereed kunnen zijn. Pas daarna zou de commissie zich bezig kunnen houden met haar oorspronkelijke taak, de unificatie van het formele strafrecht voor alle bevolkingsgroepen. Indien de invoering van het westers familierecht in China zou uitblijven zou de noodvoorziening achterwege kunnen blijven en de algemene regeling inmiddels gereed zijn.¹³⁵

Op 15 april 1930 had de Commissie Vonk haar noodordonnantie gereed, met een daarop aansluitende schets betreffende de unificatie van de strafrechtspleging voor alle bevolkingsgroepen. Uitgangspunt was de vereenvoudiging van de strafrechtspleging voor Europeanen. Het omgekeerde, de Chinezen en de inheemse bevolking onder het Europese strafprocesrecht brengen, zou personeelsproblemen en te zware financiële offers met zich meebrengen.

In de noodordonnantie waren wijzigingen opgenomen in de rechterlijke organisatie, het Reglement op de Strafvordering en de Rechtsreglementen voor de Buitenbezittingen. De voorzieningen, die tot vereenvoudiging van de rechtsgang voor Europeanen in strafzaken zouden leiden waren:

Uitbreiding der bevoegdheden van het Openbaar Ministerie en de Hulpofficieren;

Instelling van 'politierechters' naar Nederlands voorbeeld;

Beperking der verstek- en verzetprocedure;

133. Commissie voor de herziening van het strafprocesrecht-GG 01.03.1929-1/Vz geheim in doss. 2.10.54-756.

134. Regeringsgemachtigde voor Algemene Zaken bij de Volksraad Kiewiet de Jonge-GG 24.09.1929-14-6 in doss. 2.10.54-756.

135. Commissie herziening strafprocesrecht-GG 06.09.1929 zeer geheim, 1ste GS commissie Vonk 13.09.1929-298x geheim in doss. 2.10.54-748.

Vervanging van het hoger beroep in strafzaken door revisie;
Overdracht van enkele bevoegdheden van de Raad van Justitie naar de president van dat college.¹³⁶

Voor lichtere strafzaken zouden de Chinezen onttrokken worden aan de Landraden en onder de competentie van de nieuw in te stellen alleen rechtsprekende politierechters worden gebracht. In de regel was dat de Landraadvoorzitter (de residentierechter). Voor de zware strafzaken kwamen de Chinezen voor de zes Raden van Justitie. De kostenvermeerdering en de uitbreiding van het personeel werden met dit plan beheersbaar geacht door de overheveling van strafzaken van de Raden van Justitie naar de politierechters.

6.5 1930: het jaar van de loochening

1 januari 1930 ging voorbij zonder dat de Boeken IV en V van het Chinees BW werden ingevoerd. Bij de behandeling van de Indische begroting voor 1930, werd in januari 1930 door het Chinese Volksraadlid H.H. Kan teruggekomen op de plannen der regering. Hij betuigde zijn erkentelijkheid 'voor de verklaring der Regeering, dat Zij Haar belofte inzake de gelijktelling der Chineezinnen binnenkort gestand zal doen en zich niet heeft laten bewegen om de uitvoering van Haar toezegging een richting te doen inslaan, waardoor die zou gaan verwateren'.¹³⁷ Het woord 'belofte' riep geen tegenstand op.

In maart 1930 begrootte mr. J.J. Schrieke, thans directeur van Justitie, de kosten van de gelijktelling der Chinezen op het gebied van de strafrechtspleging op f. 480.000. Hiermee diende rekening te worden gehouden bij de begroting voor 1931.¹³⁸

In dezelfde maand volgde eveneens van zijn hand een advies naar aanleiding van de vraag welke voorzieningen, buiten die van het strafprocesrecht, nodig zouden zijn met het oog op een automatische gelijktelling van de Chinezen als gevolg van de invoering van een westers familierecht in China. Na overleg met andere departementen en de adviseur voor Chinese Zaken H. Mouw, kwam Schrieke tot de volgende conclusies. Bestaande rechtsverschillen in het belang der Chinezen zelf, of vanwege praktische redenen, zouden voorlopig gehandhaafd moeten worden.¹³⁹ Alleen op het gebied van de strafrechtspleging werd verandering nodig geacht, zoals het praktisch uitvoerbaar maken van maatregelen bij de vervolging en berechting van de Chinezen op geheel gelijke voet als de Europeanen. Het maakte niets uit of de gelijktelling automatisch, dan wel door een regeringsdaad tot stand zou komen.

Met Mouw achtte Schrieke een formele verklaring omtrent rechtsgelijkheid voor de Chinezen noodzakelijk. Zij zou de uiterlijke bekroning zijn van de politiek die sedert een twintigtal jaren tegenover de Chinezen in Indië was gevolgd. Het tijdperk, waarin de Chinese

136. Nota 1ste afd. 25.06.1931:3-4, 7. De nota werd gemaakt in verband met de bespreking tussen MvK en de nieuwe GG mr. B.C. de Jonge bij de aanvaarding van zijn ambt als landvoogd in doss. 2.10.54-751, ook in archief De Jonge.

137. H.H. Kan, in de 50ste vergadering van 29.01.1930, 1ste Aanvullende begroting voor 1930, Alg. Besch., Hand.VR 1929-1930:1733.

138. DJ-GG 12.03.1930-A 7/3/13 in doss. 2.10.54-750.

139. Handhaving van agrarische rechten (erfpachtsrechten op particuliere landerijen, bezitsrecht enzovoorts), uitsluiting van de militieplicht, handhaving van de voor Chinezen geldende voorschriften ten aanzien van eigen pensioen, onderwijs, zie DJ-GG 25.03.1930-K/8/8, onder punten 6-10 in doss. 2.10.54-750.

bevolkingsgroep zich over achterstelling kon beklagen, zou hiermee worden afgesloten. Tegelijkertijd zou tegenover China worden bevestigd dat aan de Chinezen in Indië 'het volle pond' was toegekend. De rechtsongelijkheid die zou blijven bestaan totdat deze met de onderwerping aan het strafprocesrecht voor de Inlanders uit de weg geruimd zou zijn, vond hij geen bezwaar. Zowel Schrieke als Mouw meenden dat het effect van een officiële verklaring van gelijkstelling niet te onderschatten was. In Indië zou daarmee veel twijfel en onzekerheid worden weggenomen, China zou geen reden meer hebben om zich over de rechtsongelijkheid te beklagen en een eventuele verdragsherziening zou geen problemen meer met zich meebrengen. Aan die gelijkstelling lagen immers vrijwel uitsluitend politieke motieven ten grondslag. En dat politieke doel zou met die officiële verklaring bereikt worden.

De vorm voor de gelijkstelling was wel een probleem. Schrieke stelde als enige mogelijkheid een gelegenheidswet voor.

Het opnemen van de Chinezen in de bevolkingsgroep der Europeanen, in navolging van de Japanners in de Japannerwet, was niet mogelijk. Het aantal Chinezen was niet alleen veel groter, zij hadden ook andere rechtsbehoeften (wat Schrieke hiermee precies bedoelde was niet duidelijk). Er zou in menig opzicht verschil moeten blijven voortbestaan. Het ging hier om opheffing van die laatste verschillen, waarvoor geen goede grond meer was aan te voeren.

De tweede mogelijkheid was om de Chinezen bij ordonnantie als groep gelijk te stellen met Europeanen. Art. 131 IS 2de lid onder b, stond toe dat een deel der Vreemde Oosterlingen aan de voor Europeanen geldende bepalingen werd onderworpen. De ordonnantiewetgever miste echter de bevoegdheid om de gelijkstelling uit te strekken over alle regels van overheidswege vastgesteld. Volledige formele gelijkstelling zou hiermee niet kunnen worden bereikt, zodat deze mogelijkheid ongeschikt was.

De speciale wet Schrieke tot gelijkstelling der Chinezen zou los staan van de bepalingen der Indische Staatsregeling en niet in botsing komen met Art. 163 IS. De wet zou uit drie onderdelen bestaan: 1. Chinezen zouden worden onderworpen aan alle bepalingen voor Europeanen, voorzover niet uitdrukkelijk anders bepaald; 2. Bepalingen voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden waren niet toepasselijk op Chinezen, tenzij het tegenovergestelde alsnog uitdrukkelijk werd bepaald; 3. De op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet bestaande bijzondere bepalingen voor Chinezen bleven van kracht, totdat zij waren ingetrokken of vervangen.

Zonder deze gelegenheidswet af te wachten, kon de reële gelijkstelling der Chinezen op het gebied van de strafrechtspleging alvast plaatsvinden, meende Schrieke, en zelfs per 1 januari 1931 in werking treden.¹⁴⁰

Dit ging de minister te snel, hij wilde de gelijkstelling uitstellen tot een 'meer opportuun tijdstip'. De gebruikelijke bezwaren werden van stal gehaald. De extra uitgaven van een half miljoen vond hij uit begrotingsperspectief bedenkelijk, en de op zo korte termijn te realiseren personeelsuitbreiding problematisch. Het laatste argument was opmerkelijk omdat in Nederland reeds met succes juristen waren gerecruteerd voor de aanstaande gelijkstelling der Chinezen.¹⁴¹ Ook de landvoogd liet weten dat hij op dezelfde gronden – geld en personeel – besloten had geen post voor de gelijkstelling op de begroting te zetten, maar deze een jaar uit te stellen. Verder achtte hij het onwaarschijnlijk dat de omvangrijke wetgevende arbeid voor 1 januari 1931 kon worden afgerond. Er moest eerst overeenstemming komen

140. DJ-GG 25.03.1930-K/8/8 in doss. 2.10.54-750.

141. Zie Wertheim 1997:1, 12.

tussen hem en de minister over de wetsinhoud en de hoofdzaken van de overige maatregelen, en pas dan zou hij het gehele pakket met een kredietaanvraag op de begroting van het volgende jaar zetten. Al hadden Schrieke en Mouw aanbevolen zo snel mogelijk te handelen om aan de Chinese verlangens tegemoet te komen en de indruk bij de te hervatten verdragsonderhandelingen te voorkomen dat de gelijktelling was afgedwongen, toch meende De Graeff dat uit politiek oogpunt voldoende bereikt zou zijn indien met voortvarendheid werd gewerkt aan de wetsherzieningen en deze spoedig hun beslag kregen. De feitelijke invoering kon worden uitgesteld totdat zij voor wat betreft financiële en personele voorzieningen beter verantwoord waren.¹⁴² De eerste tekenen van twijfel en aarzeling zowel in Nederland als Indië traden hiermee naar voren.

Toen in april 1930 besloten werd voor 1931 geen post op de begroting uit te trekken voor de gelijktelling der Chinezen, maakte de pers melding van een vertraging voor onbepaalde tijd. Voor het Volksraadslid Yo Heng Kam was dit aanleiding tot de volgende vragen, namelijk 1. Of het juist was dat de praktische doorvoering van de gelijktelling der Chinezen, onder meer ten aanzien van het strafprocesrecht, op verschillende bezwaren was gestuit, met als gevolg vertraging voor onbepaalde tijd; 2. In welk stadium de kwestie verkeerde; 3. Welke motieven tot het uitstel van de begin 1930 aangekondigde gelijktelling hadden geleid; en 4. Of de regering niet met hem van oordeel was dat de gelijktelling, na de aankondiging daarvan in de Volksraad en om tal van andere redenen, tot de urgente vraagstukken was gaan behoren, waarbij financiële bezwaren niet de doorslag mochten geven.

Zoals te verwachten was trachtte de regering te sussen en gerust te stellen. Op de eerste vraag was het antwoord dat de veronderstelling van Yo onjuist was. Er waren geen bezwaren, maar organisatorische moeilijkheden die tijd en voorbereiding vergden. De voorstellen van het departement van Justitie tot vereenvoudiging van het voor Europeanen geldende strafprocesrecht¹⁴³ waren reeds in handen van het Hooggerechtshof en de procureur-generaal voor advies. De datum van gelijktelling per 1 januari 1930 was eerder genoemd in verband met de eventuele automatische gelijktelling als gevolg van de destijds aangekondigde, maar inmiddels nog niet tot stand gekomen hervorming van het familierecht in China. Het feit dat deze hervorming nog niet tot stand was gebracht 'heeft in de voorbereiding van de invoering der gelijktelling hier te lande slechts in zoverre invloed gehad als met het oog op de noodzakelijkheid van een deugdelijk en doelmatig karakter verantwoord kon heten'. Met andere woorden, het uitstel gaf het gouvernement enige ruimte voor een verantwoorde voorbereiding van de gelijktelling. Nog steeds, herhaalde de regering 'dit gaarne met nadruk', werd door haar aan de gelijktelling een hoge mate van urgentie toegekend. Pas wanneer de nieuwe bepalingen van strafprocesrecht het staatsblad hadden bereikt zou de regering bij de begroting rekening houden met de financiële gevolgen 'zo enigszins mogelijk bij die voor 1932'. De toestand van 's lands financiën zou echter alleen een rol mogen spelen en tot uitstel mogen leiden, indien deze dat 'onafwijsbaar' zou vorderen.¹⁴⁴ De ge-

142. Telegram MvK-GG 17.04.1930-K.8, GG-MvK 19.04.1930-L in doss. 2.10.54-750.

143. Ontwerp DJ bij brief DJ-GG 06.05.1930-K/30/3 in 2.10.54-750; dit ontwerp kwam tot stand na ontvangst van de ontwerp noodordonnantie Commissie Vonk. Los van de op dat moment bestaande onzekerheid over een nieuw Chinees BW, leek het wenselijk de gelijktelling van de Chinezen langs de weg van het strafprocesrecht mogelijk te maken, en zo aan Chinese verlangens tegemoet te komen, zie telegram GG-MvK 19.04.1930-La.L in doss. 2.10.54-750.

144. Vraag VR-lid Yo Heng Kam-Regering 23.05.1930, antwoord regering 05.06.1930-147x in doss. 2.10.54-750.

lijkstelling op het terrein van het strafprocesrecht werd met deze uitspraak, hoge mate van urgentie of niet, met zeker twee jaar uitgesteld. Van een algehele gelijkstelling werd niet gesproken.

In zijn openingsrede in de Volksraad in juni 1930 sprak de landvoogd met geen woord over de gelijkstelling der Chinezen; alleen de hervorming in het strafprocesrecht kwam ter sprake. Hij deelde mee dat er een ordonnantie was ontworpen tot vereenvoudiging van het strafprocesrecht voor Europeanen, waardoor het praktisch mogelijk zou zijn dit recht ook over de Chinese bevolkingsgroep uit te strekken. Hiermee zouden de Chinezen op dit punt met Europeanen worden gelijkgesteld, 'niet als politieke gunst, maar als voltooiing en bevestiging van de rechtspositie welke reeds, onder meer op civielrechtelijk gebied, hun deel is'. Was dit bereikt dan kwam de strafrechtpleging over de inheemse bevolking aan de orde. Hierbij zou gestreefd worden het verschil in rechtswaarborgen voor verdachten van verschillende landaard, voorzover praktisch mogelijk, op te heffen, door de strafrechtspleging voor Inlanders aan die voor de andere bevolkingsgroepen gelijkwaardig te maken.¹⁴⁵ Het ging hier dus slechts om een deel van het strafprocesrecht, de rechtspraak. Met de herziening van het vooronderzoek en de preventieve hechtenis, de grote grieven, was nog niet begonnen.

Het Volksraadslid Yo Heng Kam concludeerde uit dit antwoord dat in ongeveer 1932 de gelijkstelling der Chinezen ook in de praktijk zou zijn doorgevoerd, met name op het gebied van het strafprocesrecht. Hij was er echter niet gerust op dat, ook al werden de moeilijkheden met de omzetting der rechtscolleges en dergelijke alle tijdig overwonnen, de kwestie der gelijkstelling toch niet bezwaren van andere aard¹⁴⁶ zou ontmoeten.¹⁴⁷ Yo ging er aldus nog steeds vanuit dat de gelijkstelling van het strafprocesrecht onderdeel was van de aanstaande algehele gelijkstelling.

Ook Nederlandse Volksraadleden verweten de regering dat zij met betrekking tot de gelijkstelling met Europeanen van Chinezen en eventueel van Inlanders, telkens beloften voor de toekomst deed, zonder in staat te zijn die gedeeltelijk of geheel te verwezenlijken.¹⁴⁸

In juli 1930 constateerde H.H. Kan dat er, voornamelijk door de financiële toestand, niets was gekomen van de 'inlossing der belofte' van de gelijkstelling der Chinezen. Hij drong er bij de regering sterk op aan, nu er vooruitlopend op die gelijkstelling, door de regering reeds een post was gesteld voor een groot aantal juristen, de gedachte vast te houden dat de gelijkstelling, volgens meer dan eens afgelegde regeringsverklaringen, er komen moest. Zij moest zich niet laten leiden door nevenfactoren, maar moest handelen alsof de Chinese regering de nieuwe wet in China in werking had gesteld en daarmee de gelijkstelling der Chinezen automatisch in laten gaan.¹⁴⁹

145. Openingsrede GG, 16.06.1930, Hand VR 1930-1931:8.

146. Zonder nadere uitleg verwees Yo naar het probleem op het gebied van het onderwijs dat zou volgen uit de gelijkstelling der Chinezen. De Europese Lagere Scholen, bedoeld voor Europeanen en de met hen gelijkgestelden, waaronder de meer ontwikkelde en met Europeanen gelijkgestelde Chinezen, zouden dan ook openstaan voor de nieuwe gelijkgestelden, de Chinezen uit alle lagen der bevolking; Govaars-Tjia 1999:119, 187, 195.

147. Yo Heng Kam, 5de vergadering begroting 1931, 11.07.1930, in Hand.VR 1930-1931:85.

148. Onder anderen R.A.A. Fruin, vertegenwoordiger van de Vaderlandsche Club, in Handelingen VR 1930-1931/I:225.

149. H.H. Kan, 9de vergadering Begroting 1931, 16.07.1930, Hand. VR 1930-1931:243.

Nu werd echter gereageerd op het woord ‘belofte’. De regeringsgemachtigde Kiewiet de Jonge maakte bezwaar tegen het door de Volksraadleden Yo Heng Kam, Fruin en H.H. Kan gebruikte woord ‘belofte’. Er was, stelde hij, door de regering geen belofte gedaan omtrent gelijktelling op 1 januari 1930, indien de Chinese Republiek niet een westers familierecht invoerde op die datum. Ook omtrent gelijktelling op een later tijdstip had zij ‘slechts verwachtingen, nimmer beloften uitgesproken’. Hij merkte daarbij op dat de idee van invoering van westers familierecht door de Chinese regering was verworpen. Hier was sprake van een misverstand, dat de regering graag door H.H. Kan, vanwege zijn autoriteit, opgehelderd wilde zien. Kan deed dat, overigens niet direct, maar twee vergaderingen later. Hij verklaarde zich bereid op verzoek van de Regeringsgemachtigde zijn woorden ‘eenigszins te wijzigen’. Wanneer zijn woorden ‘in de ooren van de Regeering een weinig apodictisch’¹⁵⁰ zouden klinken wilde hij wel het woord ‘belofte’ vervangen en in plaats daarvan spreken van ‘de inlossing der in uitzicht gestelde mogelijkheid’. Waarmee Kiewiet de Jonge als Regeringsgemachtigde zich ‘volkomen’ tevreden toonde.¹⁵¹ Hiermee gaf Kan te kennen de regering niet aan haar woord te willen houden. Kan had veel gezag en daarbij veel connecties in de Nederlandse maatschappij. Het had er alle schijn van dat hij bezweken was voor de Nederlandse druk. Het is te betreuren dat juist hij zich op een cruciaal moment aan het nieuwe regeringsstandpunt had geconformeerd ten koste van de belangen van de bevolkingsgroep die hij in de Volksraad vertegenwoordigde. Er kon beslist niet gesproken worden van een ‘mogelijkheid’. De regering had de gelijktelling per 1 januari 1930 toegezegd, indien het Chinees BW van kracht zou worden en beloofd dat indien deze niet zou plaatshebben, de gelijktelling toch – enige tijd, maar niet lang daarna – door zou gaan als een vrijwillige daad.

6.6 **Het gelijkwaardigheidsbeginsel**

In zijn advies van oktober 1930 op Schrieke’s voorstellen met betrekking tot de gelijktelling der Chinezen¹⁵² maakte de Raad van Indië zich definitief los van de gelijktelling der Chinezen. De Raad was in de loop van dat jaar vrijwel geheel vernieuwd. Alleen de vicepresident, Ch. Welter,¹⁵³ had een lidmaatschap dat terugging tot 1926. Per 1 januari 1930 hadden voor het eerst twee Indonesiërs R.A.A. Achmad Djajadiningrat en P.A.A. Koesomo Joedo in de Raad zitting genomen,¹⁵⁴ in de loop van 1930 werden twee andere leden vervangen door J. van Kan en L.H.W. van Sandick,¹⁵⁵ de overige twee leden W.P. Hillen en C.W. Bodenhausen waren lid sinds respectievelijk augustus en oktober 1929.¹⁵⁶

150. Stellig, onweerlegbaar.

151. Rgsgemachtigde Kiewiet de Jonge 16de vergadering Begroting 1931 25.07.1930, H.H. Kan 18de vergadering Begroting 1931 29.07.1931, Hand VR 1930-1931:500, 609.

152. Voorstellen in DJ-GG 25.03.1930-K/8/8.

153. Ch.J.I.M. Welter zou later van 24.06.1937-25.07.1939 minister van Koloniën worden.

154. De samenstelling van de Raad van Indië onderging bij St. 1929 no. 285 een wijziging. Hij werd met twee leden niet-Nederlanders/inheemsen uitgebreid tot 6 leden, de voorzitter niet meegerekend. Het aantal Nederlandse leden wilde men niet terugbrengen; Kleintjes 1932, I:179.

155. L.H.W. van Sandick was controleur B.B. in de Westerafdeling van Borneo. Uit een voordracht bij zijn studie aan de Nederlands-Indische Bestuursacademie 1909, ontstond zijn boek ‘Chineezen buiten China’. Mr. J. van Kan was hoogleraar te Batavia en had onderzoek verricht naar de codificatie van de wetgeving voor Nederlands-Indië.

156. Van der Wal 1965, II:696.

Reeds in zijn openingszinnen maakte de Raad duidelijk dat de ontworpen 'algehele gelijkstelling' van de Chinezen met Europeanen niet de strekking had de Chinezen over de gehele lijn aan dezelfde bepalingen te onderwerpen als de Europeanen. Een zo volkomen gelijkstelling zou in het nadeel der gelijkgestelden zijn. Geen starre rechtseenheid stond de Raad voor ogen, maar gelijkwaardige bescherming van de eigen rechtsbehoeften der gelijkgestelden, zonder dat voor de ene bevolkingsgroep een hogere maatstaf dan voor de andere werd aangelegd bij de waardering van rechtsbelangen. Overheersend was het gelijkwaardigheidsbeginsel, het betekende naast rechtseenheid rechtsverscheidenheid waar dat vereist was. Alleen bij de strafrechtspleging kon er sprake zijn van 'algehele' gelijkstelling.¹⁵⁷ Met het innemen van dit standpunt gaf de Raad aan niet de gelijkstelling van Chinezen met Europeanen voor ogen te hebben, maar meer die van de inheemse bevolking. De Chinezen wilden algehele gelijkstelling en het enige terrein waar die gelijkstelling nog niet bereikt was, was de strafrechtspleging en het vooronderzoek. Een dergelijke gelijkstelling zou niet in hun nadeel zijn, integendeel, met rechtseenheid zou het gouvernement aan hun rechtsbehoeften voldoen. Zij waren immers reeds onderworpen aan het Europese privaatrecht, voor welk rechtsgebied rechtsverscheidenheid gewenst kon zijn. Voor hen speelde rechtsdifferentiatie na St. 1917 no. 129 geen enkele rol meer.

Drie vragen had de Raad zich gesteld. De eerste was of juist tegenover de Chinese bevolkingsgroep het ogenblik gekomen was om tot 'algehele' gelijkstelling over te gaan. De tweede of er voor de regering aanleiding was om gelijkstelling aan de Chinezen te verlenen, zonder ook de gelijkstelling van de inheemse bevolkingsgroep af te wachten. De laatste vraag was of de regering zich door afgelegde verklaringen zodanig gebonden had en zodanige verwachtingen had gewekt, dat terugtreden niet meer goed mogelijk was. Alle drie vragen werden ontkennend beantwoord. In zijn antwoord op de eerste vraag was voor de Raad doorslaggevend dat algehele gelijkstelling van de Chinezen nu beslissend zou zijn voor het rechtsonderscheid tussen Chinezen en Inlanders en om die reden door de ontwikkelde onder de inheemse bevolking als een schrijnend onrecht zou worden gevoeld. Rechtsgelijkheid tussen Chinezen en Europeanen vergrootte de ongelijkheid tussen de Chinezen en de inheemse bevolking. Dit feit zou niet worden weggenomen door het argument dat de rechtsongelijkheid tussen Chinezen en Inlanders reeds bestond en dat de gelijkstelling van de Chinezen met Europeanen de logische consequentie was van de reeds jarenlang gevolgde regeringspolitiek. Al verlangde de inheemse bevolking niet naar een formele gelijkstelling met Europeanen op privaatrechtelijk gebied, bij de strafrechtspleging moesten hun rechtsbelangen wel op gelijkwaardige wijze als voor de Chinezen worden veilig gesteld. Het gevaar dat een ongelijke waardering van wezenlijke rechtsbelangen als achterstelling werd gevoeld, lag op de loer. Ook van de wens tot gelijkstelling van de Inlandse bevolking had de regering zich herhaaldelijk getoond bewust te zijn en zij had verklaard dat ook daarnaar gestreefd moest worden. Verder bracht de Raad in herinnering dat in de Volksraad door de heer Mandagie het verlangen was uitgesproken naar gelijktijdige gelijkstelling. Mandagie werd echter, naar onze mening, door de Raad onvolledig en ook daardoor onjuist geciteerd. Naast het uitspreken van dat verlangen liet Mandagie ook blijken begrip te hebben dat die gelijktijdige gelijkstelling niet gerealiseerd kon worden. Mandagie wenste de Chinese bevolking 'van harte geluk met de a.s. gelijkstelling' en noemde 'de toezegging in de memorie van antwoord, dat de nu aangevatte hervorming van het strafprocesrecht zal

157. Advies RvNI 17.10.1930-XI in doss. 2.10.54-750.

worden voortgezet, totdat zij over alle bevolkingsgroepen is uitgestrekt' hoopvol.¹⁵⁸ Mandagie zag aldus de gelijktelling der Chinezen als een eerste aanzet van een gelijktelling, die zich vervolgens zou uitstrekken over de inheemse bevolking.

Dat er geen aanleiding was om de Chinezen eerder gelijk te stellen dan de inheemse bevolking, grondde de Raad op drie punten: 1. Ook al was op de Chinezen het privaatrecht der Europeanen toepasselijk verklaard, het strafprocesrecht was een andere zaak. Het eerste werd door anderen niet begeerd, het tweede zou de ene bevolkingsgroep achter stellen bij de andere; 2. Tegen het argument dat de maatregelen voor de Chinezen veel gemakkelijker zouden worden getroffen dan voor de inheemse bevolkingsgroepen, schreef de Raad dat, indien daardoor de gelijktelling der inheemse bevolking veel later zou komen dan die der Chinezen, een 'hatelijke tegenstelling' zou worden geboren of bestendig; 3. het gerucht van een herziening van het Chinese familierecht op westerse grondslag was een loos gerucht dat, suggereerde de Raad, door China met onduidelijke bedoelingen was verspreid. Er rustte derhalve op de Indische regering niet de plicht de hieruit voortvloeiende gelijktelling zoals opgelegd door Art. 163 IS, na te komen. De kwestie van een spoedige en afzonderlijke gelijktelling van de Chinezen was, meende de Raad, aan de orde gesteld en gebleven op basis van een vals gerucht, en verdiende aldus 'geen beter lot dan te worden terzijde gesteld'.

De vraag of de regering zich gebonden moest achten aan eerder afgelegde verklaringen werd ook ontkennend beantwoord en als volgt gemotiveerd. Na het bericht omtrent het familierecht op westerse grondslag had de regering zich op het 'edelhoedige standpunt' gesteld, dat het in haar bedoeling lag de gelijktelling der Chinezen door een geheel vrijwillige daad tot stand te doen komen, ook al zou het nieuwe Chinese familierecht niet voldoen aan de bij Art. 163 IS gestelde eisen. De uitlatingen door of namens de regering over deze kwestie 'bevatten niet meer dan de toezegging' [...] 'Zij bevatten geen enkele stellige aanwijzing dat de Regeering Zich aan een bepaalden termijn zou hebben gebonden, noch ook, dat Hare toezeggingen aldus in ernst zouden zijn opgevat'. Na het uitblijven van het Chinese Wetboek, was die 'veronderstelling' vanzelfsprekend prijsgegeven. Ook al werden door of namens de regering in 1929 en 1930 verklaringen afgelegd, 'in geen dezer verklaringen wordt een bepaalde termijn of eene bepaalde gebondenheid aanvaard'. De Raad wees daarvoor naar de uitdrukkelijke verklaring van de regeringsgemachtigde in juli 1930, waarbij de regering zich 'voor de toekomst losmaakt van elke toezegging op korten termijn, ja zelfs van elke stellige toezegging'. Bij die gelegenheid had Kiewiet de Jonge verklaard dat de regering 'omtrent die verwezenlijking op een later tijdstip slechts verwachtingen, nimmer beloften uitgesproken' had. De Raad concludeerde hieruit dat de regering 'zich niet door eene stellige belofte gebonden wanen kan, noch ook de stellige verwachting van belanghebbenden heeft gewekt'. Zij volhardde in haar voornemen de rechtsongelijkheid in de zin van ongelijke waardering van rechtsbelangen voor allen weg te nemen, maar kon zich de vrijheid voorbehouden, het tijdstip voor de verwezenlijking van de herziening te kiezen. Hoe men ook had gedacht over de spoed waarmee de gelijktelling der Chinezen ter hand diende te worden genomen, het huidige standpunt van de regering was met de laatste verklaring van Kiewiet de Jonge 'stellig bepaald in de richting van mogelijk uitstel'. Dat tijdstip zou komen wanneer de bedoelde vereenvoudiging van het strafprocesrecht de gelegenheid zou bieden allen, Europeanen, Chinezen en Inlanders, voorzover gewenst, aan dezelfde be-

158. Mandagie, Hand. VR 1929-1930, 9de Vergadering VR 22.07.1929:241-2.

palingen te onderwerpen. De Raad nam dit 'princiële standpunt' in, los van overwegingen van praktische aard. De financiële consequenties in aanmerking genomen, twijfelde de Raad er niet aan, dat de gelijkstelling der Chinezen 'thans in de hoogste mate inopportuun zou zijn'. Hij adviseerde niet in te gaan op het voorstel van directeur van Justitie Schrieke, zowel wat de formele verklaring van gelijkstelling der Chinezen betrof, als met betrekking tot rechtsgelijkheid voor Chinezen op het stuk der strafrechtspleging, voorafgaand aan die voor de inheemse bevolking. Integendeel, er diende aangestuurd te worden op de voorbereiding van een algemene regeling van de strafrechtspleging voor alle onderdanen, en in aansluiting daarop een bijzondere regeling voor de algehele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen, voorzover deze gewenst was.¹⁵⁹

Met dit voorstel nam de Raad een tegengesteld standpunt in dan die van het jaar ervoor.¹⁶⁰ Hij keerde de volgorde om. Door de gelijkstelling der Chinezen uit te stellen totdat voor de gehele bevolking een algemene regeling van de strafrechtspleging tot stand was gekomen, werd het eerste verschoven tot een onzeker tijdstip in de verre toekomst. De realisering van een herziening van de strafrechtspleging voor alle onderdanen zou zowel financieel als organisatorisch-juridisch jaren – misschien wel tientallen jaren – in beslag nemen, voorzover niet nog andere factoren een spaak in het wiel zouden steken.

Wertheim meent dat de 'uitbreiding van de Raad van Indië met twee Indonesische leden niet zonder invloed is geweest op de bijzondere aandacht, nu opeens gevestigd op de belangen van het inheemse bevolkingsdeel'.¹⁶¹ De samenstelling van de Raad was zeker een factor van grote betekenis. Hij stelde nu de belangen van de inheemse bevolking op de eerste plaats, en maakte de gelijkstelling der Chinezen daaraan ondergeschikt. Alle argumenten tegen de gelijkstelling der Chinezen waren argumenten voor een daaraan voorafgaande gelijkstelling van de inheemse bevolking. Het was de bedoeling te voorkomen dat (de intelligentsia van) die bevolking zich achtergesteld zou gaan voelen bij de Chinezen. Gelijkstelling van de inheemse bevolkingsgroep, gelijktijdig met die der Chinezen, werd in 1929 organisatorisch reeds onmogelijk geacht. Het kwam de Raad goed uit dat de Regeringsgemachtigde zich reeds had losgemaakt van de beloften van de regering, hij hoefde zich alleen daarbij aan te sluiten. Hoe men het wendt of keert, toezeggingen zoals die gedaan waren in de Volksraad, konden vanwege de vrijwilligheid en de daarbij gebruikte bewoordingen, niet als verwachtingen, mogelijkheden of edelmoedigheid worden afgedaan. Het waren beloften die toen het gouvernement eraan herinnerd werd, overigens ook niet direct maar pas in een later stadium, werden tegengesproken.¹⁶²

De aarzelingen bij minister en landvoogd in 1930, gevolgd door het besluit om in elk geval tot 1932 geen post voor de gelijkstelling op de begroting op te nemen, het niet meer vermelden van de plannen tot gelijkstelling der Chinezen door de landvoogd, het met nadruk ontkennen van de beloften door de Regeringsgemachtigde, kregen aldus in 1930 een sluitstuk met een nieuwe ontkenning van die toezeggingen en de afwijzing van gelijkstelling der Chinezen door de Raad van Indië. Aan diens advies, vooral met de uitdrukke-

159. Advies RvNI 17.10.1930-XI, GS-DJ 27.10.1930-335x in doss. 2.10.54-750.

160. Vergelijk het advies RvNI van 15.02.1929-21 in 2.10.54-847, waarin hij schreef dat de inheemse bevolking genoeg moest nemen en begrip moest hebben voor de op handen zijnde gelijkstelling der Chinezen.

161. Wertheim 1997:19.

162. Toezegging: stellige belofte, verklaring waarbij men iets toezegt.

lijke vermelding van een ‘princiepelijk standpunt’, kon door de landvoogd niet zomaar worden voorbijgegaan.

6.7 Een verloren zaak

Schrieke weerlegde op verschillende punten het advies van de Raad. Hij verwierp diens suggestie dat de herziening van het Chinese familierecht een loos gerucht zou zijn, verspreid van Chinese zijde. Het waren het hoofd van de dienst Chinese Zaken H. Mouw en de Nederlandse gezant te Peking W.J. Oudendijk, die hierover hadden bericht respectievelijk aan de landvoogd en aan de minister van Buitenlandse Zaken. Van dat moderne Chinese Burgerlijk Wetboek waren de delen I t/m III reeds in werking getreden. De boeken IV en V zouden eind 1930 worden afgekondigd. De vraag of het nieuwe familierecht van China in hoofdzaak zou berusten op dezelfde beginselen als het Nederlandse in de zin van Art. 163 IS, zou alleen door de rechter beantwoord kunnen worden. In afwachting daarvan moest men voorbereid zijn op de mogelijkheid van een automatische gelijktelling van de Chinezen. Men kon de kwestie niet, zoals de Raad van Indië meende, zomaar terzijde stellen. Ook met betrekking tot een binnenkort te verwachten verdragsherziening met China was de gelijktelling der Chinezen vereist. Schrieke wees op het eerdere advies van de Raad van juli 1928, waarin deze zelf de invoering van rechtsgelijkheid voor de Chinezen op zeer korte termijn beslist noodzakelijk had geacht. Dat was nog steeds een zwaarwegende factor, en waarom dat nu niet meer zou zijn, werd door de Raad niet toegelicht.

Ook de stelling dat de regering niet zou handelen in strijd met door haar gedane beloften of afgelegde verklaringen, noch met door haar gewekte verwachtingen door de gelijktelling van de Chinezen uit te stellen totdat alle groepen der bevolking aan een geünificeerd strafprocesrecht zouden worden onderworpen, werd door Schrieke weerlegd. De gelijktelling der Chinezen, afzonderlijk en vooraf, was hen uitdrukkelijk in het vooruitzicht gesteld en door regeringsverklaringen bevestigd. Daarbij was ook verklaard dat bij uitblijven van automatische gelijktelling de regering die gelijktelling spoedig tot stand zou brengen als een ‘vrijwillige daad’. Dat was geen edelmoedigheid achteraf, maar doelbewust beleid, om zich – in het bijzonder tegenover de eigen onderdanen – niet door China de wet te laten voorschrijven, en om een noodzakelijke rechtsontwikkeling in Indië niet van gebeurtenissen in het buitenland afhankelijk te stellen. Ondanks die toezeggingen was in de Chinees-Maleise pers herhaaldelijk betwijfeld of het de Indische regering wel ernst was, en was gewaarschuwd dat de in Indië geboren Chinezen zich niet moesten vleien met de hoop dat de inwilliging van hun rechtmatige verlangens door de Indische regering vrijwillig zou geschieden. Slechts machtsontwikkeling in China zou zulks tot stand kunnen brengen. Ook na het geruststellende antwoord op de vragen van Yo Heng Kam, schreef Schrieke, werd nog ‘in de Chinees-Maleise pers gemompeld dat men wel steeds weer uitvluchten zou kunnen vinden om de aangekondigde hervorming uit te stellen’. Nu werd uitstel van die gelijktelling bepleit, ditmaal niet vanwege de organisatorisch-juridische problemen, niet vanwege de kosten, maar vanwege de onbillijkheid tegenover de Inlandse bevolking. En dat terwijl tot dusver iedereen het erover eens was dat met unificatie in twee etappes de billijkheid voldoende was in acht genomen. ‘Duidelijker verloochening van het tevoren in het openbaar verkondigd standpunt is wel niet denkbaar’, aldus Schrieke.

De algehele unificatie in het strafprocesrecht, vervolgde Schrieke, betekende een omvangrijke en ingrijpende reorganisatie van de zittende en staande magistratuur. Het dualisme moest worden opgeheven. Voor de Inlandse bevolking en de Vreemde Oosterlingen

was nog niet voldaan aan het beginsel van scheiding van rechterlijke macht en bestuur (vervolging en vooronderzoek). De unificatie zou voor de Europeanen ontegenzeggelijk een verzwakking betekenen van enige elementen van de strafprocedure, die naar traditie als waarborgen voor een goede strafrechtspleging werden beschouwd. De vereenvoudiging van het Europese strafprocesrecht, waarover reeds een ontwerp gereed was, was te beschouwen als de eerste stap naar unificatie. Die unificatie zou slechts geleidelijk en stapsgewijs tot stand kunnen worden gebracht en tientallen jaren in beslag nemen. Liet men de gelijkstelling der Chinezen hierop aansluiten, dan moest men bereid zijn om ook hun gelijkstelling evenzo lange jaren uit te stellen, ondanks de duidelijke toezeggingen van de regering, ondanks de invoering van een westers familierecht in China en ondanks de eisen van de Chinese Republiek bij de komende verdragsherziening. Die consequenties moest men onder ogen zien.

Zou daarentegen de gelijkstelling der Chinezen, volgens plan, worden uitgevoerd, dan zou daarvan een belangrijk signaal uitgaan naar de Inlandse bevolking, meende Schrieke. De intellectuelen onder hen zouden daarin een bewijs zien van de ernstige wil van de regering om, ondanks de achteruitgang die dit voor de Europese groep beduidde, de eerste stap te zetten op de weg naar een gelijkwaardige rechtsbedeling voor allen. Een nieuw uitsstel voor onbepaalde tijd zou niet nalaten ook bij hen wantrouwen en ontstemming te wekken. Het zou de indruk kunnen wekken dat de regering er niet toe kon besluiten om van de voorrechten der Europeanen ook maar iets prijs te geven en daaruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat van unificatie ook wel niets zou komen.

In de tussentijd, opperde Schrieke, zou er haast gemaakt kunnen worden met de behandeling van zijn voorstel tot vereenvoudiging van het strafprocesrecht voor Europeanen. Na een half jaar was daar nog niet op gereageerd door de procureur-generaal en het Hoogge-rechtshof.¹⁶³

Schrieke wist dat hij een verloren zaak verdedigde. Hij stond alleen. De landvoogd had immers onmiddellijk het advies van de Raad van Indië opgevolgd en hem, Schrieke, opgedragen een algemene regeling voor te bereiden 'voorzoveel doenlijk van de strafrechtspleging voor alle onderdanen en, in aansluiting daaraan, een bijzondere regeling te ontwerpen voor een algehele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen'.¹⁶⁴ Ook het feit dat het Hooggerechtshof en de procureur-generaal geen haast maakten met de hervorming van het strafprocesrecht maakte het zeer aannemelijk dat men in de loop van 1930 binnen de Indische regering reeds had besloten de in 1929 gedane belofte van gelijkstelling van de Chinezen niet na te komen. Voor de gelijkstelling der Chinezen betekende dit in het gunstigste geval uitstel, maar afstel werd een mogelijke realiteit.

6.8 1931: het jaar van de definitieve omslag

6.8.1 *Een nieuwjaarsrelletje*

Kort na zijn reactie op het advies van de Raad van Indië en zijn visie op de door de regering beloofde gelijkstelling der Chinezen aan de Indische regering, werd Schrieke het middelpunt van een nieuwjaarsrel. In een interview dat hij in januari 1931 aan het dagblad *De*

163. DJ Schrieke-GG 25.11.1930-K/72/22 in doss. 2.10.54-750.

164. GS-DJ 27.10.1930-335x geheim in doss. 2.10.54-750.

Locomotief voor het Nieuwjaarsnummer had gegeven, en dat was overgenomen door de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, zei Schrieke dat de gelijkstelling door de regering aan de Chinezen was toegezegd, en dat deze belofte zonder twijfel met alle voortvarendheid zou worden ingelost. De nodige juristen (75 in aantal) waren reeds gerecruteerd. Zodra het nieuwe Burgerlijk Wetboek in China in zijn geheel zou zijn afgekondigd en wanneer zou blijken dat dit overeenstemde met het Nederlandse familierecht, zou automatische gelijkstelling volgen van de Chinezen. Het nodige moest in gereedheid worden gebracht in verband met de verwachte verveelvoudiging van het aantal strafzaken voor de Europese rechter en voor de totstandkoming van de overgangsbepalingen. 'De gelijkstelling', zei Schrieke in het interview, 'is voor de Chineesche bevolkingsgroep van grote importantie op het gebied van het strafprocesrecht. Zij is thans toegezegd en zij wordt verwacht.' Ook politiek was de maatregel van grote betekenis. Schrieke verwachtte dat 1931 een belangrijk jaar zou worden voor het 'inlossen van de belofte'.¹⁶⁵

Minister van Koloniën De Graaff toonde zich weinig gelukkig met het interview, omdat 'daardoor de indruk zou kunnen worden gewekt of versterkt dat de Regeering ten aanzien van het vraagstuk reeds definitief positie heeft genomen en de gelijkstelling dan ook wel zeer aanstaande zou zijn, waardoor het nemen van een eindbeslissing over deze gewichtige en netelige aangelegenheid wordt bemoeilijkt'. Tussen hem en de landvoogd was immers reeds overeengekomen om geen post voor gelijkstelling op de begroting te brengen. Bovendien was hem gebleken dat er in Indië tegengestelde inzichten waren over de gelijkstelling. Er was meer tijd nodig om tot een beslissing te komen. Hij voelde zich genoopt zich in het antwoord op het voorlopig verslag betreffende de Indische begroting zeer gereserveerd uit te laten over het vraagstuk der gelijkstelling.¹⁶⁶ Gouverneur-generaal De Graeff volstond met de doorzending van Schrieke's brief waarin deze uiteenzette zich in de gegeven omstandigheden gerechtigd te achten tot de gemaakte mededelingen bij het interview. Door of namens de regering, en daarbij wees Schrieke op diverse uitspraken die bekend waren bij het publiek, waren herhaaldelijk toezeggingen gedaan. Het onderwerp zelf en hetgeen de regering daarover verklaarde, werd door de Chinese pers eerst met grote belangstelling en daarna in de loop van 1930 met toenemende twijfel en wantrouwen gevolgd. Toen hem in het interview die vraag gesteld werd, en daarbij de veronderstelling werd geuit dat de gelijkstelling der Chinezen vanwege bezuinigingsfactoren wel uit zou blijven, wilde hij, schreef Schrieke, niet opnieuw voedsel geven aan de ontstemming en het wantrouwen van de Chinezen door niet te antwoorden. Ook kon hij geen twijfel uiten aan de verwezenlijking van de aangekondigde plannen. Al wist hij dat de Raad van Indië een heel nieuw standpunt had ingenomen, toch hadden noch de landvoogd, noch de minister van Koloniën zich daarover uitgesproken. Hij zou niet hebben durven suggereren dat de regering op dit punt was 'overstag gegaan'. Met zijn uitspraken, ging Schrieke verder, had hij niets nieuws gezegd. Hij wees er nog op dat ook de Chinese pers over de op handen zijnde gelijkstelling herhaaldelijk had gepubliceerd en ontstemd was dat met de inlossing van die belofte zolang werd getalmd. Kort geleden had ook de Chinese minister Wang dit in een rede gezegd.¹⁶⁷ Er was geen speld tussen te krijgen, maar Schrieke wist natuurlijk wel beter. Het leek de minister

165. Interview Schrieke in het Nieuwjaarsnummer van *De Locomotief*, overgenomen in *NRC* van 27.01.1931 in doss. 2.10.54-751.

166. MvK-GG 03.02.1931-S.2/18 in doss. 2.10.54-751.

167. DJ-GG 24.03.1931-K/26/17 in doss. 2.10.54-751.

het beste de kwestie te laten rusten.¹⁶⁸ Het wantrouwen van Chinese zijde zou door het interview van Schrieke mogelijk even zijn verminderd, al spoedig zou het gerechtvaardigd blijken. Achter de schermen was de omslag reeds in gang gezet en spoedig zou het doek vallen over de gelijkstelling der Chinezen als een vrijwillige daad.

6.8.2 *Een stuitend voorstel*

Na de rel rond het interview van Schrieke besloot minister de Graaff het over een andere – de ons bekende – boeg te gooien. Opnieuw werden de kostenpost en de personeelsvoorziening in verband tot een automatische gelijkstelling der Chinezen tegen het licht gehouden. Wat het personeelsvraagstuk betrof kon Schrieke de minister geruststellen. De omstandigheden waren nog nooit zo gunstig geweest, schreef hij. Uit Nederland zouden juristen worden uitgezonden, en in Indië was het aantal kandidaat rechterlijke ambtenaren aanzienlijk uitgebreid. Hun aantal van 47 eind 1927 was in 1931 gegroeid tot ongeveer 85. De financiële consequenties, zoals die door hem vorig jaar waren geraamd op *f.* 480.000, konden naar beneden worden bijgesteld tot ongeveer *f.* 300.000. Een grote kostenpost voor spoeduitzending van juristen uit Nederland kon worden geschrapt, omdat die uitzending inmiddels had plaatsgehad. Echter, de beantwoording van de vraag of de financiële consequenties van de gelijkstelling aanvaardbaar waren, was afhankelijk van het standpunt dat ingenomen werd ten aanzien van de gelijkstelling. Schrieke was van mening dat de gelijkstelling er moest komen. Hoe men ook dacht over gelijkstelling als een vrijwillige daad van de Regering, er bestond een morele verplichting om aan de Chinezen hun gelijkstelling toe te kennen op grond van het criterium van Art. 163 IS. Indien Nederland zich achteraf aan die verplichtingen onttrok ten nadele van de Chinezen, zou dat alleen schade betekenen op politiek gebied. Het zou zijn goede naam aantasten en ‘onberekenbare afbreuk aan het moreel prestige der Regering binnenslands’ doen. De aanvaarding van de consequenties van het wetsartikel, kon, naar zijn stellige overtuiging, niet verworpen worden met een beroep op de kosten van *f.* 300.000. Hij kon, schreef Schrieke, daarom alleen volmondig ja zeggen op de vraag van de minister of de gelijkstelling der Chinezen in verband tot de kosten en het nodige personeel, aanvaard kon worden. Er waren echter anderen, vervolgde hij, die een dergelijke morele verplichting ontkenden en geen nadelige consequenties van het niet aanvaarden van de consequenties van Art. 163 IS verwachtten. Voor hen zou een uitgave van *f.* 300.000 een onoverkomelijk bezwaar zijn.¹⁶⁹

Volgens Wertheim gingen in 1931 bezuinigingsfactoren een rol spelen, waarschijnlijk mede onder invloed van de toenemende economische wereldcrisis.¹⁷⁰ Op grond van de persoonlijke ervaringen van Wertheim moet aan het bezwaar van personeelsvoorziening niet zo zwaar worden getild. De nodige 75 extra juristen, onder wie Wertheim zelf, waren reeds in 1929 gerecruteerd en in 1930 aangekomen.¹⁷¹ Wat de financiële consequenties betrof, ook daarvan moet betwijfeld worden of die onoverkomelijk waren. Het kwam de regering goed uit om dit argument te gebruiken om van de toezeggingen af te komen. In juni 1931 schreef

168. GG-MvK 30.03.1931-28/2 geheim, MvK 18.05.1931-M.9 in doss. 2.10.54-751.

169. DJ-GG 04.05.1931-K/33/3 zeer geheim in doss. 2.10.54-752.

170. Dat er voor 1931 geen begrotingspost voor de gelijkstelling was uitgetrokken, werd ook in politieke kringen in Indië opgemerkt, zie de vragen van Yo Heng Kam en de verklaring van Kiewiet de Jonge in de Volksraad.

171. Wertheim 1997:1, 15, 21.

de 1ste afdeling van het departement van Koloniën hierover dat bij het in gedrang komen van eerder gemaakte toezeggingen, men zijn toevlucht kon nemen tot een beroep op de financiële toestand.¹⁷² Het geldelijke aspect leek dus bepaald niet van doorslaggevend belang, het was meer een argument om achter de hand te houden en desgewenst in te zetten. Nog later, in april 1932, toen de depressie nog niet voorbij was, schreef de landvoogd jhr.mr. B.C. de Jonge dat indien het nodig mocht zijn, er geen overwegend bezwaar was tegen de kosten voor gelijktelling der Chinezen.¹⁷³ Er was, zoals bleek, voldoende rechterlijk personeel, en indien nodig ook voldoende financiële middelen, maar de politieke wil ontbrak.

Wij kunnen er vanuit gaan dat in 1929 niet alleen gouverneur-generaal De Graeff de gelijktelling der Chinezen wilde, maar dat men daar ook in Nederland, gezien de recrutering van juristen, achter stond. Al spoedig kwamen er echter tegengeluiden. Het tijdstip waarop de gouverneur-generaal zijn belofte voor gelijktelling der Chinezen deed, werd door de minister van Buitenlandse Zaken te vroeg geoordeeld. Het hoefde niet te betekenen dat Beelaerts tegen de gelijktelling der Chinezen was, reeds vanaf 1912 had hij daar immers keer op keer op aangedrongen. Voor de buitenlandse politiek zou de gelijktelling immers alleen maar gunstig uitwerken. Belangrijker waren de bedenkingen en bezwaren van de minister van Koloniën en die van de Raad van Indië. De minister, S. de Graaff, een behoudende man, die naar velen in Indië meenden weinig 'oog had voor de noden en behoeften van de kolonie',¹⁷⁴ zag liever eerst praktische hervormingen in het strafrecht alvorens tot gelijktelling over te gaan. Daarnaast was er de Raad van Indië met twee inheemse leden, die de belangen van die inheemse bevolking voorop stelde, de politieke keuzes om bij de gelijktelling der Chinezen de inheemse bevolking niet het gevoel te geven achtergesteld te worden. En tenslotte was daar het Chinese Volksraadlid met gezag, H.H. Kan, dat de belangen der Chinezen onvoldoende behartigde. In feite werd binnen de Indische regering inlossing van de belofte uiteindelijk alleen verdedigd door Schrieke. Van gouverneur-generaal De Graeff werd niets meer gehoord over gelijktelling der Chinezen, en nadat hij in september 1931 werd vervangen door de conservatieve jhr.mr. B.C. de Jonge was er op dat terrein niets meer te verwachten. Wat ook niet hielp was dat de invoering van het Chinese BW op zich liet wachten. Het wantrouwen en gemor van de Chinese pers werd door de Chinese leden in de Volksraad onvoldoende ondersteund. Aan Chinese zijde liet men na een uitspraak van de regering of van de rechterlijke macht uit te lokken over de betekenis van het familierecht-criterium in Art. 163 lid 2 sub 3 IS in verband met de onderwerping der Chinezen aan het Nederlandse familierecht bij St. 1917 no. 129 en de gevolgen daarvan voor hun gelijktelling. Dat Chinese BW liet op zich wachten en de druk van de Chinezen en de Chinese pers was in 1931 gewoonweg niet groot genoeg om de beloofde gelijktelling der Chinezen politiek urgent te maken.

Het kon niet anders of Schrieke beseftte dat, gezien de recente ontwikkelingen en de datum van 5 mei 1931 (invoering van de Boeken IV en V van het Chinees BW), het de minister niet zozeer te doen was om de personeels- en kostenfactor, maar dat deze een oplossing wilde voor het geval dat 'moest worden aangenomen dat de consequenties van Art. 163

172. Nota 1ste afd 25.06.1931:31 in doss. 2.10.54-751.

173. GG-MvK 12.04.1932-26/2 geheim in doss. 2.10.54-753.

174. De Graaff 1997:165.

IS niet te aanvaarden zijn'.¹⁷⁵ In deze kwestie, schreef Schrieke, ging het niet meer om de vraag of maar hoe men kon voorkomen dat de Chinezen in Indië met Europeanen werden gelijkgesteld wanneer in China een familierecht werd ingevoerd dat op dezelfde beginselen beruiste als het Nederlandse. Invoering op 5 mei van het nieuwe Chinese familierecht zou leiden tot gelijkstelling van de Chinezen, tenzij de rechter anders oordeelde, en deze had zich daarover nog niet uitgesproken. Wilde de regering geen gelijkstelling, dan had zij, meende Schrieke, geen keuze dan het standpunt in te nemen dat, zolang niet door het Hoogerechtshof in tegengestelde zin was beslist, de rechtstoestand van de Chinezen in Indië door de invoering van het nieuwe familierecht in China geen wijziging had ondergaan. Met andere woorden, dat dit familierecht niet geacht kon worden te voldoen aan het criterium van Art. 163 IS. Juridisch zou dit te verdedigen zijn met het innemen van het principiële standpunt dat de gelijkstelling van het buitenechtelijke kind met het wettige kind in het nieuwe Chinese familierecht niet overeen te brengen was met een grondbeginsel van het Nederlandse familierecht. Dat zou de grond moeten worden waarop niet kon worden erkend dat het nieuwe Chinese recht in hoofdzaak beruiste op dezelfde beginselen als de Nederlandse.¹⁷⁶

Indien het Hoogerechtshof zou beslissen dat door de inwerkingtreding van het nieuwe Chinese recht op 5 mei aanstaande de bepalingen voor Europeanen toch op de Chinezen zouden worden toegepast, dan moest er een antwoord komen op de vraag op welke wijze de consequenties van Art. 163 IS weer konden worden opgeheven. Deze opheffing – in Schrieke's eigen ogen onaanvaardbaar – kon het beste tot stand worden gebracht door een wet, waarbij de rechtstoestand der Chinezen met terugwerkende kracht werd geregeld, los van het bepaalde in Art. 163 IS. Formeel zou dan de schijn worden bewaard dat gelijkheid met de Europeanen – voorzover in het belang der Chinezen of in het algemeen belang – het einddoel bleef. Afwijkende behandeling ook op het gebied van de strafrechtspleging zou dan als tijdelijk kunnen worden aangemerkt. Een dergelijke wet verdiende in elk geval de voorkeur boven een wijziging of aanvulling van Art. 163 IS. De laatste had immers vooraf tot stand moeten worden gebracht, voor de invoering van westers recht in China.

Doel van de speciale wet Schrieke was het uitschakelen van de consequenties van Art. 163 IS. Aangezien regeling bij wet niet mogelijk was, zag Schrieke als enige mogelijkheid een regeling bij ordonnantie, waarbij de werking van die voorschriften voor Europeanen welke men niet op Chinezen toegepast wilde zien, zodanig werd beperkt dat de Chinezen, ook wanneer zij in het algemeen tot de groep Europeanen gingen behoren, daar niet meer onder zouden vallen (dienstplicht). In andere gevallen, zoals ten aanzien van de competentie van de Europese rechter in strafzaken, zouden de Chinezen met name moeten worden uitgezonderd. Bij alle overige verschillen waarvan de aanvaarding 'onaanmemelijk' werd geacht bijvoorbeeld vanwege de kosten, moesten de wijzigingen bij ordonnantie worden aangebracht.

Ondanks dat het zijn eigen voorstel was, kwalificeerde Schrieke deze zelf als bijzonder 'stuitende gelegenheidswetgeving' die de 'grootste ergernis' zou ontmoeten, zowel bij de Chinezen in Indië als in China, en die hij om die redenen niet bruikbaar vond.¹⁷⁷

175. DJ-GG 04.05.1931-K/33/3 zeer geheim in doss. 2.10.54-752.

176. Zie voor de redenering met betrekking tot het buitenechtelijke versus het wettige kind DJ-GG 19.01.1931-K/4/41 zeer geheim in doss. 2.10.54-750.

177. DJ-GG 04.05.1931-K/33/3 zeer geheim in doss. 2.10.54-752.

Enige weken later volgde de definitieve omslag. In een telegram deelde gouverneur-generaal De Graeff de minister mee dat hij, evenmin als Schrieke, een aanvaardbare uitweg zag om aan de consequenties van Art. 163 IS te ontkomen. Zijn voorlopig standpunt was dat hij de 'in overweging genomen' gelijktelling der Chinezen op het gebied van het strafprocesrecht vanwege budgettaire gevolgen voorlopig wilde laten rusten, totdat een uitspraak van de rechter in een te verwachten testcase tot een andere gedragslijn zou dwingen. Hij hield het er op dat dit laatste weinig waarschijnlijk was. Hoewel hij zei dat hij er persoonlijk moeite mee had, meende de landvoogd dat er voor de Indische regering in de gegeven omstandigheden geen ander standpunt mogelijk was dan (zoals Schrieke voorstelde) de invoering van het nieuwe Chinese familierecht te beschouwen als niet van invloed te zijn op de rechtstoestand der Chinezen in Indië.¹⁷⁸ Automatische algehele gelijktelling der Chinezen was hiermee definitief van de baan. Niets doen en afwachten, daar kwam het op neer. Chinezen die als Nederlandse onderdanen onderworpen waren aan het Nederlandse Burgerlijk Wetboek en het Nederlandse familierecht, waren voor hun rechtspositie in Indië, afhankelijk van de interpretatie van de Indische regering van het nieuwe op westerse leest geschoeide Chinese Burgerlijk Wetboek.

Aan het besluit van De Graeff werkten twee gebeurtenissen mee. De Boeken IV en V Chinees BW waren inmiddels ingevoerd (5 mei 1931) zodat er een standpunt moest komen over het Chinese familierecht. Het tweede punt was dat enkele weken tevoren, op 23 april 1931, te Nanking een verdrag tussen Nederland en China tot stand was gekomen, dat de exterritorialiteit regelde. Bij de bij dat verdrag gewisselde nota's was de meestbegunstigingsclausule voor Chinese onderdanen alleen toepasselijk verklaard op het Rijk in Europa. De Indische regering had er namelijk op aangedrongen dat Nederlands-Indië zou worden uitgesloten van de wederkerige toepasselijkheid van het verdrag. Bij eerdere onderhandelingen met Perzië over een verdrag was gebleken dat Teheran in de veronderstelling verkeerde dat de meestbegunstigingsclausule in Indië gelijktelling van Perzische onderdanen met Europeanen meebracht. Ook de Chinese regering, vermoedde men in Indië, zou van die veronderstelling uitgaan. Een 'onaangename teleurstelling' moest China tot elke prijs bespaard worden, vooral nu het vraagstuk der gelijktelling van alle Chinezen in Indië speelde, dat ongetwijfeld ook de aandacht van de Chinese regering had. Indië moest buiten het verdrag worden gehouden.¹⁷⁹ De dreiging van gelijktelling voortvloeiende uit de meestbegunstigingsclausule van het Nanking verdrag met China was hiermee afgewend. Over bleef de dreiging van een mogelijke 'automatische gelijktelling' als gevolg van het op 5 mei 1931 in werking getreden familierecht. Voorlopig werd dat ondervangen met het nieuwe standpunt dat 'de Indische regering en de Indische rechter stilzwijgend hadden aangenomen' dat 'na 5 mei 1931 in de rechtstoestand van de Chinezen geen verandering is

178. GG-MvK 19.05.1931-135 in doss. 2.10.54-705.

179. Na de totstandkoming van het verdrag wilde minister van Buitenlandse Zaken Beelaerts van Blokland per se dat daaraan geen bekendheid mocht worden gegeven, al kreeg de Indische regering een afschrift van deze nota's, GG-MvK 19.03.1931-70, MBZ-MvK 11.05.1931-14860, MBZ-MvK 21.05.1931-16415, MBZ-MvK 11.06.1931-18907 en nog andere stukken in doss. 2.10.54-705. Het departement van Koloniën had geen verklaring voor deze wens tot geheimhouding. Wel werd opgemerkt welk een vreemde indruk het zou maken, indien de rechter op grond van het verdrag tot gelijktelling van Europeanen zou besluiten, waarop de nota's dan plotseling een ander licht op de kwestie zouden laten schijnen.

gekomen'. Afgewacht moest worden of in geval van een testcase de rechter ook dit standpunt zou innemen. Zo nee dan was men voorbereid; de noodordonnantie lag gereed.¹⁸⁰

7. TWEE BLOKKEN AAN HET BEEN: HET CHINESE FAMILIERECHT EN ART. 163 IS

7.1 Onzekerheid over de interpretatie

Twee kwesties bleven de Indische regering aldus zwaar op de maag liggen, de interpretatie van het Chinese familierecht en Art. 163 IS. Indien in een testcase over dat familierecht in verband tot Art. 163 IS de uitspraak van de rechter ongunstig zou uitvallen voor het gouvernement (het Chinese familierecht voldoet aan het vereiste van Art. 163 IS), dan moest de schade (gelijkstelling der Chinezen) op zijn minst beperkt, maar liefst geheel weggenomen worden (gelijkstelling ongedaan maken). Totdat een testcase zich zou voordoen zou het standpunt worden ingenomen dat het Chinese familierecht niet berustte op dezelfde beginselen als de Nederlandse (de gelijkstelling van het buitenechtelijke kind met het wettige kind in het nieuwe Chinese familierecht was niet overeen te brengen met een grondbeginsel van het Nederlandse familierecht).

Zolang echter hierover geen zekerheid bestond kon Art. 163 IS met het oog op China en de Chinezen in Indië niet gewijzigd of geëlimineerd worden. Het zou erop lijken alsof men de gelijkstelling der Chinezen langs deze weg (Chinees familierecht jo Art. 163 IS) wilde verhinderen. Echter, intrekking van Art. 163 IS zou mogelijk wel gewenst zijn om andere redenen. Namelijk vanwege de bestaande grieven tegen het rasonderscheid op zichzelf (een sentimentsgrief meende men aan Nederlandse zijde) en indien het stadium der hervormingen in het strafprocesrecht (een reële grief erkende het gouvernement) dat mogelijk maakten. De situatie gaf de regering weinig bewegingsruimte, zij was haar 'legislatieve vrijheid' kwijt. Met twee blokken aan het been was het moeilijk lopen.

7.1.1 *Interpretaties van een op westerse leest geschoeid Chinees familierecht*

Bij de herziening van Art. 109 RR in 1906, had men bij de totstandkoming van lid 2 sub 3 van dat artikel een voorziening voor ogen, om Amerikanen, Australiërs en andere personen van westerse afkomst die niet uit Europa afkomstig waren, toch aan het Europeanenrecht te onderwerpen.¹⁸¹ Met de mogelijkheid dat China en mogelijk ook andere niet-westerse landen hun rechtssysteem zouden hervormen op de grondslag van een westers recht, inclusief een westers familierecht, leek men toen geen rekening te hebben gehouden. Dit was des te merkwaardiger omdat reeds in 1902 en 1903 wetgeving op westerse grondslag een der voorwaarden was, welke door Engeland, de Verenigde staten en Japan aan China werd gesteld, in ruil voor hun bereidheid af te zien van hun aanspraken op exterritorialiteit voor hun onderdanen in China. In 1904 werd de eerste commissie voor de Chinese codificatie ingesteld. Tussen 1904 en 1927 verschenen verschillende ontwerpen van het Burgerlijk Wetboek, maar deze ontwerpen werden geen wet.¹⁸² Vanaf 1928 werd er echter door China

180. DJ-GG 22.10.1931-K/82/1:8-9 in doss. 2.10.54-752.

181. DJ-GG 22.10.1931-K/82/1:10 in doss. 2.10.54-752.

182. Kolléwijn 1931:323-4.

aangestuurd op een spoedige invoering van de verschillende delen van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Voor de Boeken IV en V over het familierecht zou dat 5 mei 1931 worden.

De gelijktelling in 1899 van Japanners met Europeanen, waarvoor Art. 109 RR werd gewijzigd (Japannerwet, St. 1899 no. 202), werd gemotiveerd met het nieuwe, niet in de wet opgenomen beschavingscriterium, erop neerkomende dat de beschaving van de Japanners als gevolg van de op handen zijnde invoering van het westerse recht, beschouwd kon worden gelijkwaardig te zijn aan de westerse. Politieke gronden waren doorslaggevend om die gelijktelling tot stand te brengen, een nadere bestudering of en zo ja in hoeverre dat nieuwe Japanse recht overeenkwam met de beginselen van het Nederlandse recht werd niet overwogen.¹⁸³ Een aanwijzing of er toen bijvoorbeeld naar het instituut der shoshi's (buitenechtelijke kinderen) in het Japanse familierecht werd gekeken, is niet gevonden. Hun plaats in het nieuwe Japanse familierecht leverde in elk geval geen bezwaar op tegen de erkenning van gelijkwaardigheid van dat Japanse familierecht met het Nederlandse, aldus de Nederlandse gezant te Peking.¹⁸⁴

Door de invoering van een nieuw Burgerlijk Wetboek in Turkije dat het Zwitserse van zeer nabij volgde, werden Aziatische Turken¹⁸⁵ vanaf 4 oktober 1926 ook als Europeanen beschouwd. Turkije had met dat nieuwe wetboek, zo schreef de Professorencommissie in 1927, een familierecht 'in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandse'.¹⁸⁶ Er werd niet vermeld of en zo ja hoe dit familierecht werd beoordeeld en op welke gronden deze conclusie werd getrokken. Volgens Kolléwijn had alleen het Russische familierecht een regeling van het buitenechtelijke kind dat vergelijkbaar was met het Chinese.¹⁸⁷

Met betrekking tot het op westerse leest geschoeide familierecht van Japan en mogelijk ook dat van Turkije, had men het niet nodig gevonden dat familierecht aan een nauwkeurig onderzoek te onderwerpen in verband met de gelijktelling met Europeanen. Nu het de gelijktelling van Chinezen met Europeanen betrof werd een dergelijk onderzoek wel noodzakelijk geacht. Wat het Chinese familierecht betrof werd aan Nederlandse zijde niet geformuleerd aan welke precieze voorwaarden dat nieuwe familierecht moest voldoen om gekwalificeerd te worden als 'in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandsche'. In het begin werd de eis van monogamie genoemd, later werd daar onder andere aan toegevoegd de positie van natuurlijke, door de vader erkende, kinderen. Volgens Art. 1065 Chinees BW stonden die kinderen, zelfs als zij uit overspel of bloedschande waren geboren, volkomen gelijk met wettige kinderen. In feite was het antwoord op deze vraag ook niet belangrijk in juridische zin, het ging hier om een politieke vraag. Het juiste antwoord was dat, welke op dat ogenblik politiek gewenst werd gevonden. En dan zouden zonodig niet de overeenkomsten met het Nederlandse familierecht, maar de verschillen het antwoord bepalen.

Voorafgaand aan de invoering van de Boeken IV en V Chinees BW op 5 mei 1931 legde men bij de beoordeling van dat Chinese familierecht het accent op het beginsel van monogamie. In 1928 oordeelde het hoofd Dienst Chinese Zaken H. Mouw op grond van het verbod van dubbel huwelijk (Art. 1335 ontwerp Chinees BW), dat aan het criterium van het

183. Zie artikel over de Japannerwet, in RM Themis.

184. Gezant te Peiping Thorbecke-MBZ 23.11.1931-2098/384:7 in doss. 2.10.54-752.

185. Turken geboren in het Aziatisch deel van Turkije.

186. Rapport Professoren Commissie 10.10.1927:57 in doss. 2.10.54-747.

187. Kolléwijn 1931.

monogame huwelijk was voldaan en het Chinese familierecht beschouwd kon worden te voldoen aan het vereiste van Art. 163 lid 2 sub 3 IS.¹⁸⁸ Dit was overigens ook het regeringsstandpunt in 1929. Twijfel of de gevolgen van Art. 163 IS zonder meer en ten volle aanvaard moesten worden, betroffen in 1929 niet de interpretatie van het Chinese familierecht, maar de vrees voor de politieke consequenties (eis van China en protesten van de inheemse bevolking).

Naarmate men zich in 1930 steeds meer wilde onttrekken aan de in 1929 gedane beloftes van gelijkstelling, werd de interpretatie van het Chinese familierecht belangrijker. Indien een sluitende redenering kon worden gevonden, dat dit familierecht niet in hoofdzaak berustte op dezelfde beginselen als het Nederlandse, dan was men uit de brand. Op de verschillen werd nu gelet. Behalve in regeringskringen hielden ook diverse juristen zich met deze kwestie bezig.

In oktober 1930 schreef de hoogleraar R.D. Kollewijn, dat voor het nieuwe Chinese familierecht aansluiting zou zijn gezocht bij dat van Sovjet-Rusland en dat de invloed van dat familierecht op het laatste ontwerp van 1929 onmiskenbaar was. Het Sovjet familierecht verkondigde het beginsel van monogamie, en maakte tegelijkertijd geen onderscheid tussen de rechten van wettige en natuurlijke kinderen. 'Moderne beginselen, die vele van ons zouden willen aanvaarden, indien wij niet voor de consequenties terugschrokken: volledige rechtsgelijkheid van man en vrouw, van kind en kind, zijn daar tot in de uiterste konsekventies doorgevoerd', aldus Kollewijn. Voor de Chinezen 'oude stijl' zou dit ultramoderne recht uit Europa aantrekkelijk zijn, 'omdat hier een 'westers' recht gegeven is, waaronder zonder veel moeite de oude rechtspositie van bijvrouwen, en vooral van bijzons, gehandhaafd kon blijven'.¹⁸⁹

In het bewuste artikel schreef Kollewijn verder dat het ontworpen Chinees Burgerlijk Wetboek berustte op democratische beginselen van de Kwo Min Tang. Van de verschillende moderne wetboeken en wetsontwerpen, zowel van Europese staten als van Japan, Turkije en Siam, had de codificatiecommissie overgenomen hetgeen haar een goede formulering van die beginselen toescheen, althans daarmede in overeenstemming was. De gelijkheid van man en vrouw was niet alleen in het familierecht, maar ook in het erfrecht opgenomen. Ook Ter Haar stelde dat het Burgerlijk Wetboek, evenals het Wetboek van Strafrecht, volkomen de indruk maakte van een wetboek van westers recht.

Op de vraag wat de Indische rechter als het Chinese recht had te beschouwen was, vervolgde Kollewijn, slechts één antwoord mogelijk. De Indische rechter mocht zich op geen ander standpunt stellen dan het standpunt van de Chinese rechter zelf. De laatste zou het recht toepassen dat hij als het thans geldende Chinese recht beschouwde, zijnde de nieuwe Chinese wetgeving en de rechtspraak van het Hooggerechtshof. De Chinese rechter zou het moderne familierecht toepassen, zodra het door de wetgever was ingevoerd; naar het oordeel van die rechter zou het oude familierecht vanaf dat ogenblik rechtens zijn kracht hebben verloren. De Indische rechter zou bij zijn toepassing van het Chinese recht dit oordeel hebben te volgen. Kwam er dus in China bij wet een westers familierecht tot stand, dan moest in Indië dat familierecht als China's recht aanvaard worden, met automatische gelijkstelling der Chinezen als gevolg. De vraag of het nieuwe familierecht voldoende in het

188. H. Mouw-GG 31.12.1928-1195/28:5 in doss. 2.10.54-748.

189. Kollewijn 1931:339.

rechtsleven moest zijn doorgedrongen om als geldend recht te worden beschouwd, achtte Kollewijn niet ter zake. Het zou 'onvermijdelijk tientallen, zo niet honderden van jaren duren, voordat dit westerse recht in China "werkelijkheid" zou zijn geworden, dat wil zeggen tot het gehele volk zou zijn doorgedrongen'.¹⁹⁰

In een volgend artikel, in 1931, kwam Kollewijn hiervan terug. Hij verklaarde dat het nieuwe Chinese huwelijksrecht onmogelijk 'westers' kon heten. Hoewel bigamie in het nieuwe Chinese familierecht strafbaar werd gesteld, was een tweede huwelijk met toestemming van alle partijen mogelijk en wettig. Voor de staat en de moderne Chinese vrouw bestond de mogelijkheid om het beginsel van monogamie toe te passen, beiden konden de nietigverklaring van het tweede huwelijk eisen. Waar de ommakeer naar de nieuwe moraal nog niet had plaatsgehad en men de oude toestand voorlopig nog wilde handhaven kon met instemming van de hoofdvrouw, de bijvrouw als tweede vrouw de familie binnentreden. Hiermee, verklaarde Kollewijn, was dan ook gezegd dat dit huwelijksrecht onmogelijk westers kon heten. Een rechtsregeling die het mogelijk maakt dat het oude instituut der bijvrouwen rechtens kon blijven bestaan en een man met twee vrouwen tegelijk gehuwd kon zijn en deze beide huwelijken, zolang zij duurden, als volkomen wettig kon beschouwen, kon niet beschouwd worden een familierecht in te houden, dat in hoofdzaak op dezelfde beginselen als de Nederlandse berustte. Minder zwaar trok hij aan de van het Europees familierecht afwijkende regeling van de erkenning van natuurlijke kinderen, waarbij de natuurlijke vader die zijn kind onderhield geacht werd deze te hebben erkend. Door deze erkenning kwam het kind in de positie van wettig kind. Kollewijn wees erop dat in het Nederlandse recht het buiten echt geboren kind, in vergelijking tot het uit een wettig huwelijk geboren kind, in een minderwaardige positie verkeerde. Een onrechtvaardigheid, meende hij, die slechts ertoe diende het Nederlandse huwelijksrecht te verdedigen. 'Een rechtsstelsel dat dit middel versmaadt, mag dan ook op die grond alleen nog niet als onwesters worden gekwalificeerd.' In het Chinese BW was ook de adoptie geregeld. Verder stonden, net zoals in het Nederlandse recht, zoons en dochters gelijk in het erfrecht.¹⁹¹ Over het standpunt van de Chinese rechter, dat eerder door Kollewijn als richtinggevend moest worden beschouwd, sprak hij niet meer.

De Nederlandse gezant te Nanking, W.J. Oudendijk, had gegevens gekregen van een lid van de Chinese commissie die het nieuwe Burgerlijk Wetboek had samengesteld. Deze had hem een exemplaar verschaft van de beginselen die de codificatie van het Chinese familierecht zouden beheersen. Oudendijk merkte hierover op dat het nieuwe wetboek geen rekening hield met veel van de ingewortelde gebruiken en rechtsopvattingen van het Chinese volk. Het doel van de commissie, die hoofdzakelijk uit jonge theoretici bestond, was om een zo modern mogelijk wetboek samen te stellen, waarbij zij zich op het 'zeer eigenaardig standpunt' stelde dat het 4de en 5de Boek Chinees BW door de bevolking meer als een 'raadgeving' zou moeten worden beschouwd dan als een te eerbiedigen vaste regel. Een regeling van het concubinaat kwam niet in het BW voor. Maar, meende Oudendijk, door de wettiging van natuurlijke kinderen bleef het concubinaat in werkelijkheid bestaan. Hoofdzoons, bijzoons en dochters hadden volkomen gelijke rechten, ook ten aanzien van het erfrecht.

190. Kollewijn 1931:334-5.

191. Kollewijn 1931:107-11. Voor dit artikel maakte Kollewijn gebruik van de Engelse vertaling van de bij Kelly en Walsh (Shanghai 1931) verschenen boeken IV en V Chinees BW; Kollewijn 1931:107 noot 1.

Natuurlijke kinderen die in het huis van de vader werden opgevoed, stonden door dit feit op dezelfde voet als wettige kinderen. Hij besloot zijn brief met de opmerking dat hij het zeer ongerijmd bleef vinden 'dat de arbeid van deze buitenlandse theoretici een doorslaggevende factor moet zijn bij de beantwoording van de vraag op welke basis de rechtspositie der Chinese bevolking van Nederlandsch-Indië zal worden geregeld'.¹⁹²

De procureur-generaal was van mening dat niet gezegd kon worden dat het nieuwe Chinese huwelijks- en familierecht in hoofdzaak berustte op dezelfde beginselen als de Nederlandse. Integendeel, dat recht berustte in hoofdzaak op andere beginselen dan de Nederlandse, namelijk op polygamie en concubinaat. De bepaling dat natuurlijke kinderen die in het huisgezin van de vader werden opgevoed, door dit feit op dezelfde voet werden geplaatst als de wettige kinderen, betekende in feite een regeling van het concubinaat.¹⁹³

7.1.2 *Van het natuurlijke kind moet de redding komen*

Mouw van de Dienst Chinese Zaken wachtte met zijn advies totdat hij de beschikking had over de tekst van de Boeken IV en V Chinees BW zoals die waren vastgesteld door de Wetgevende Raad en gepubliceerd waren in de pers. Mouw vestigde er de aandacht op dat zich de laatste tien jaren een revolutie had voltrokken in de man-vrouw verhoudingen in China, met een geheel veranderde mentaliteit op vrijwel elk gebied als gevolg. De rechtsontwikkeling was daar niet bij achtergebleven, gezien de rechterlijke uitspraken en de publicaties van de Justitiële Raad. De strijd om gelijkheid tussen man en vrouw was geëindigd in een overwinning van de vrouw, waarvan de nieuwe wetten op het familie- en erfrecht getuigden. Dat juist deze wetten niet tot stand waren gekomen met de bedoeling om buitenlanders te dwingen hun exterritorialiteit op te geven, kon volgens Mouw, niet anders worden uitgelegd dan dat het nieuwe familie- en erfrecht 'de vrucht van een veranderd rechtsbewustzijn' was, met andere woorden voldeed aan een eventueel te stellen voorwaarde van voldoende in het rechtsleven te zijn doorgedrongen en toegepast. Uit diverse artikelen uit dat Chinese familierecht (onder andere bestraffing van een dubbel huwelijk met een gevangenisstraf van max. vijf jaar en reden tot echtscheiding) bleek volgens Mouw dat het nieuwe Chinese familierecht op hetzelfde beginsel berustte dat ook ten grondslag lag aan het Nederlandse familierecht, het monogame huwelijk. Het ging thans om de vraag wat zwaarder woog, de overeenkomst tussen het Chinese en het Nederlandse recht met betrekking tot het beginsel van het monogame huwelijk, of het verschil met betrekking tot de behandeling van natuurlijke kinderen. Door velen in de Nederlandse maatschappij, schreef Mouw, werd de behandeling van natuurlijke kinderen in het Nederlandse wetboek, immers ook als weinig rechtvaardig beschouwd.¹⁹⁴

In grote lijnen stemde de directeur van Justitie Schrieke in met Mouws zienswijze. Schrieke meende dat het nieuwe Chinese recht op tal van punten zou afwijken van het Ne-

192. Gezant te Nanking W.J. Oudendijk-GG 24.11.1930 in doss. 2.10.54-750.

193. PG-GG 23.12.1930-655/PG in doss. 2.10.54-750.

194. Mouw-GG 13.01.1931-115/31 in doss. 2.10.54-750. Mouw maakte voor zijn interpretatie gebruik van een vertaling van de volledige tekst van het familierecht van het Chinees BW, zoals deze was goedgekeurd door de Wetgevende Raad na 3de lezing. Deze tekst werd door de ambtenaar van Chinese Zaken Lovink vertaald, in duplo in doss. 2.10.54-750. Niettemin werd zelfs in 1937 nog verklaard dat men niet beschikte over de officiële tekst, waarmee waarschijnlijk werd bedoeld de tekst zoals deze door de Chinese regering beschikbaar werd gesteld.

derlandse. Dat stond de beantwoording van de vraag waar het om ging niet in de weg, namelijk of er afwijkingen waren die met de hoofdbeginselen van het Nederlandse recht regelrecht in strijd waren. Schrieke voegde daaraan toe dat bij elke nieuwe wijziging van het Nederlandse recht ten gunste van het natuurlijke kind steeds het verwijt gehoord werd dat men daarmee het grondbeginsel van het Nederlandse familierecht, de heiligheid en de bescherming van het huwelijk,¹⁹⁵ aantastte. Niettemin werd de laatste decennia de rechtspositie van het natuurlijk kind in Nederland, en trouwens in geheel Europa, steeds verbeterd, ook al was het niet zover gekomen dat het natuurlijke kind dezelfde rechtspositie kon verkrijgen als het wettige kind. Er waren zijns inziens twee opvattingen mogelijk: of de opheffing van het verschil natuurlijk-wettig kind moest beschouwd worden als een reeds lang aangevangen ontwikkeling in het Nederlandse recht en de Chinezen waren Nederland daarbij 'vooruit', of de gelijktelling van een natuurlijk met een wettig kind was principieel niet te aanvaarden en moest beschouwd worden als in strijd zijnde met een grondbeginsel van het Nederlandse recht. Werd de laatste opvatting aangehangen, dan zou niet kunnen worden erkend dat het Chinese familierecht in hoofdzaak beruiste op dezelfde beginselen als de Nederlandse. Al had hijzelf op ethische gronden voorkeur voor de eerste opvatting, in juridische zin was de beslissing daarover aan de rechter.¹⁹⁶

Zowel Mouw als Schrieke stelden de landvoogd voor aan het Hooggerechtshof de vraag voor te leggen, of het nieuwe Chinese recht voldeed aan de voorwaarde van Art. 163 lid 2 sub 3 IS.¹⁹⁷ Het Hof weigerde echter zich hierover uit te spreken. Het Hof vond dat het zich moest onthouden van het geven van algemeen geldende adviezen. In beginsel hoorde de rechter alleen uitspraak te doen in bepaalde gevallen. Zou het de verlangde adviezen geven, dan zou het terzijde leggen daarvan het innerlijk en uiterlijk gezag van het Hof niet versterken, het college zou betrokken worden in een politieke strijd, en een dergelijk oordeel ontbeerde de waarborgen die de rechter bij zijn vonnis steunde, zoals de zekerheid van ten uitvoerlegging van het vonnis. Bovendien zou het Hof na het uitgebrachte advies niet meer vrij en onbevangen staan tegenover een te berechten zaak. Het was te voorzien dat de zaak waarover advies werd gevraagd, na de inwerkingtreding van het Chinees BW en wanneer de Chinezen niet voordien met Europeanen waren gelijkgesteld, in de vorm van een jurisdictiegeschil aan haar oordeel zou worden onderworpen. Bovendien heerste er binnen het college geen eenstemmigheid, zodat aan de regering niet de door haar gewenste zekerheid kon worden verschaft.¹⁹⁸

Met de weigering van het Hooggerechtshof was de kwestie van de interpretatie van het Chinese familierecht in 1931 op een dood punt gekomen. De regering moest verder met de onzekerheid over een mogelijke en dan onmiddellijke gelijktelling der Chinezen. Het blok aan het been hing haar tegelijkertijd als een zwaard van Damocles boven het hoofd.

195. De 'heiligheid van het huwelijk' was overigens ook niet overeen te brengen met het kazerneconcu-binaat. Het laatste beruiste op een regeling van het gouvernement waarbij aan een kwart van de in de kazerne levende militairen was toegestaan om een concubine te nemen. Die regeling werd pas in november 1928 afgeschaft; De Graaff 1997:211.

196. DJ-GG 19.01.1931-K/4/41 zeer geheim in doss. 2.10.54-750.

197. Mouw-GG 13.01.1931-115/31, DJ Schrieke-GG 19.01.1931-K/4/41 zeer geheim in doss. 2.10.54-750.

198. HGH-GG 21.03.1931-27/69 in doss. 2.10.54-751.

7.2 **Problemen rond Art. 163 IS**

7.2.1 *De nieuwe koers*

De nieuwe koers die zich eind 1930, begin 1931 begon af te tekenen, en waarvan zich een rijping der geesten voltrok, nam in juli van 1931 vastere vorm aan. Al was er nog geen beslissing genomen, het accent was na het advies van de Raad van Indië van oktober 1930 verschoven naar de belangen en gevoelens van de inheemse bevolking, en daarmee werd de hervorming van het strafprocesrecht de eerste prioriteit. In plaats van eerst gelijkstelling der Chinezen en daarna hervormingen, die uiteindelijk zouden leiden tot een gelijke rechtsbedeling voor alle bevolkingsgroepen, werd de volgorde omgekeerd: eerst hervorming van het strafprocesrecht op basis van gelijkwaardigheid als eerste stap voor alle bevolkingsgroepen, en daarna pas gelijkstelling der Chinezen. Ook werden de financiële en personele gevolgen, al of niet terecht, steeds meer gepresenteerd als doorslaggevende factoren. En Art. 163 IS zou, althans voorlopig, blijven.

De na het advies van de Raad van Indië verschenen artikelen van Ter Haar lieten niet na van invloed te zijn op de meningvorming. Ook hij was tegen gelijkstelling van Chinezen voorafgaand aan hervorming van het strafprocesrecht voor alle bevolkingsgroepen. Niet omdat gevoelsmatig de inheemse bevolking zich dan meer achtergesteld zou voelen (argument van de Raad van Indië), maar omdat een eerdere gelijkstelling van de Chinese bevolking inhoudende een verbetering van de rechtspraak, een verslechtering op dat terrein voor de inheemse bevolking zou betekenen. Voor de vermeerdering aan werk op het terrein van de rechtspraak voor Europeanen en Chinezen, zouden bijvoorbeeld Landraadvoorzitters worden onttrokken aan hun eigenlijke taak, de rechtspraak voor de inheemse bevolking. De niet-Europese bevolkingsgroepen hadden gelijke aanspraak op een wezenlijke verbetering van het strafprocesrecht, de Chinezen echter niet meer aanspraak op grond van hun ontwikkeling of beschaving, noch op grond van door de regering gewekte verwachtingen of redenen van buitenlandse politiek. Geen van deze motieven rechtvaardigde het in het leven roepen van niet te rechtvaardigen verhoudingen. Ter Haar stelde als enige oplossing voor het aannemen van de gereedliggende noodordonnantie ‘alleen voor de Europeanen’. Een dergelijke maatregel nu kon de strekking hebben van een overgangsmaatregel naar een in de toekomst liggende overbrenging van de eerste aanleg rechtspraak voor Europeanen naar de residentierechters. Hiermee kon de regering aantonen dat het haar ernst was met het verbeteren van de strafrechtsbedeling over de niet-Europese bevolkingsgroepen.¹⁹⁹ Ter Haar leek voorbij te gaan aan het grote aantal juristen dat in Nederland speciaal voor de gelijkstelling der Chinezen was aangetrokken. Een verslechtering van de rechtspraak voor de inheemse bevolking vanwege die gelijkstelling moet derhalve betwijfeld worden.

7.2.2 *In afwachting van een testcase*

Na de invoering op 5 mei 1931 van de Boeken IV en V Chinees BW had zich nog geen testcase voorgedaan. Men moest echter met die mogelijkheid en de gevolgen daarvan (gelijkstelling der Chinezen) rekening blijven houden. De vraag, of beter gezegd het antwoord op de vraag, of het Chinese familierecht in hoofdzaak berustte op dezelfde beginselen als de

199. Ter Haar 1930:3-8; Ter Haar was tevens lid van de Commissie Vonk.

Nederlandse bleef actueel en kon elk ogenblik acuut worden. Voorlopig werd in Indië het standpunt ingenomen – à contre-coeur wat hemzelf, betrof, aldus gouverneur-generaal De Graeff²⁰⁰ – dat in de gegeven omstandigheden de invoering van het nieuwe Chinese familie-recht niet van invloed was op de rechtstoestand der Chinezen in Indië. Dat nieuwe Chinese familierecht noopte aldus niet tot gelijktelling der Chinezen.

Bij een bespreking met de nieuwbenoemde gouverneur-generaal jhr.mr. B.C. de Jonge,²⁰¹ voor diens vertrek naar Indië over de stand van zaken inzake de gelijktelling der Chinezen en de hervorming van het strafprocesrecht, bracht de minister van Koloniën De Graaff de volgende visie naar voren. Ten aanzien van de Chinezen sprak minister de Graaff van een ‘periculum in mora’. Het ingevoerde Chinees BW kon de kwestie van de gelijktelling der Chinezen telkens weer acuut doen worden. Daarnaast moest er een weg worden gevonden om zonder al te ingrijpende financiële en personele gevolgen aan de ‘gegronde verlangens’ van de Chinezen tegemoet te komen. Hij zag die weg als volgt:

De noodordonnantie van de Commissie Vonk, die inmiddels was gepubliceerd en die uit-ging van de vereenvoudiging van de strafrechtspleging voor Europeanen kon, wat hem betrof, direct worden ingevoerd. Hierop moest voor Chinezen en overige Vreemde Oosterlingen in middelzware strafzaken hun overbrenging volgen van de Landraad naar de nieuwe politierechter voor de Europeanen.²⁰² Deze partiële gelijktelling van de Chinezen aan de Europeanen leek de minister voorlopig voldoende. Daarmee zouden twee doelen worden bereikt. Met deze eerste etappe zou de regering laten blijken gelijktelling van de Chinezen naar de bedoeling van Art. 163 IS niet te willen ontlopen. Integendeel, zij zou daarmee laten blijken dat zij, afhankelijk van de middelen, dat beginsel met voortvarendheid en tot het einde wilde doorvoeren. De Graaff verwachtte geen tegenwerking of bezwaren van In-landse en Chinese zijde.

Ten aanzien van de tweede etappe (gelijkwaardig strafprocesrecht voor allen) vreesde de minister dat deze tot een ‘noodlottige kringloop’ zou leiden voor wat de zware strafzaken betrof. Het nu in deze zaken brengen van Chinezen voor de Raden van Justitie zou een aanzienlijke personeelsvermeerdering met zich meebrengen voor deze rechtscolleges, terwijl het waarschijnlijk was dat zij bij de tweede etappe weer teruggevoerd zouden worden naar de voor dat doel herziene Landraadsrechtspraak. Al zou het uit financieel en juridisch organisatorisch oogpunt het gunstigst zijn de behandeling van zware strafzaken van Chinezen voorlopig aan de collegiale rechtspraak van de Landraad te laten, De Graaff zag wel in dat dat politiek onverstandig zou zijn. Hij stelde voor een deskundig rechtscollege (met de nieuwe naam Residentie Landraad of Afdelings Landraad) in te stellen dat periodiek zitting zou houden en samengesteld zou moeten worden uit de (onder)voorzitters van de in de residentie aanwezige Landraden. Dat rechtscollege was bestemd om voor het gehele ressort

200. Telegram GG-MvK 19.05.1931-La.T.135 in doss. 2.10.54-705.

201. De nieuwe landvoogd, jhr.mr. B.C. de Jonge, gold als een conservatief man, die niet begiftigd was met veel tact. Hij arriveerde in een ongunstig tijdsgewricht, toen de economische crisis Indië in een recessie bracht. De Jonge greep vrijwel overal in om te bezuinigen. In zijn ambtsperiode werd hij gesteund door een conservatief bewind in Den Haag (S. de Graaff en dr. H. Colijn als ministers van Koloniën). Zijn bekende, hieronder geciteerde uitspraak karakteriseerde volgens Van Putten zijn opvatting over Indië: ‘Nu wij driehonderd jaren hier in Indië hebben gearbeid, er nog wel driehonderd jaar bij moeten komen, aleer Indië misschien voor een vorm van zelfstandigheid rijp zal zijn’. Waarop de nationalist Sjahrir hieraan cynisch toevoegde ‘met klewang en knuppel’; Van Putten 2003:220-5.

202. Ontstaan uit de vereenvoudigde strafrechtprocedure van de noodordonnantie.

alle zware strafzaken af te doen, ongeacht de landaard der betrokken personen, derhalve gelijkelijk voor Europeanen, Vreemde Oosterlingen en Inlanders. De Raden van Justitie en de Landraden zouden dan worden ontheven van die taak. De eersten zouden zich dan alleen met de rechtspraak in appèl belasten, dit alles tegen 'betrekkelijk weinig kosten' en zonder personele problemen.

Tegen een algehele gelijkstelling der Chinezen bij de door Schrieke voorgestelde gelegenheidswet, had hij bezwaar. Aangezien de realisering van de tweede etappe nog veel tijd zou vergen, diende men zich te beraden over de gelijkstelling der Chinezen in verband tot Art. 163 IS. Die gelijkstelling, bracht hij in herinnering, was de Chinezen door de Indische regering in het vooruitzicht gesteld. Hij zou plaatsvinden hetzij bij invoering van het Chinese BW, hetzij afgescheiden daarvan. In beide gevallen maakte men zich ten gunste van de gelijkstelling feitelijk los van elke testcase. Bovendien had de Indische regering herhaaldelijk het standpunt ingenomen dat de invoering in China van een aan westerse begrippen beantwoordende burgerlijke wetgeving, krachtens Art. 163 IS tot algehele gelijkstelling van de Chinezen met Europeanen zou moeten leiden.

Een wettelijke gelijkstelling in algemene zin van Europeanen en Japanners, in tegenstelling tot de hierboven door hem voorgestelde hervorming, zou door de Inlandse bevolking weinig gunstig worden ontvangen. Wat Art. 163 IS betrof, tot eliminering daarvan zou in elk geval vroeg of laat moeten worden besloten. Wilde men Art. 163 intrekken voorafgaand aan een algehele gelijkstelling, dan deed men er goed aan een testcase af te wachten. Men zou dan wel de indruk wekken dat men de invoering van het Chinees BW beschouwde als van geen enkele invloed te zijn op de gelijkstelling der Chinezen. Hetgeen reeds eerder door de landvoogd een weinig sympathieke houding werd genoemd.²⁰³

Na de beslissing van de in mei 1931 nog in functie zijnde landvoogd jhr. mr. A.C.D. de Graeff, impliciet aanvaard door de minister (het Chinees BW noopt niet tot gelijkstelling der Chinezen) en het voorstel van de laatste betreffende een financieel aanvaardbare hervorming van het strafprocesrecht, waren twee dingen duidelijk: de algehele gelijkstelling als een vrijwillige regeringsdaad was van de baan en indien een rechterlijke uitspraak het nieuwe Chinese familierecht op één lijn stelde met het Nederlandse, hetgeen zou leiden tot gelijkstelling krachtens Art. 163 IS, dan zou die gelijkstelling onmiddellijk onmogelijk worden gemaakt door daaraan voorafgaand Art. 163 IS in te trekken.

7.2.3 *De visie van Buitenlandse Zaken en de gezant te Peking op Art. 163 IS*

Vanaf eind 1931 voegde zich ook Buitenlandse Zaken in de discussie. De nieuwe gezant te Peking, Thorbecke, die zich in Den Haag en tijdens zijn bezoek in Indië intensief met de kwestie der gelijkstelling had beziggehouden, stelde het volgende voor. Bij regeringsverklaring onmiddellijk erkennen dat volgens Art. 163 IS de Chinezen onderworpen waren aan de bepalingen voor Europeanen. Tegelijkertijd of daaropvolgend de noodordonnantie tot uitvoering brengen, waardoor de Chinezen ten aanzien van het strafprocesrecht gelijkgesteld werden. Was die gelijkstelling om financiële redenen niet uitvoerbaar, dan moest daarvan mededeling worden gedaan aan de Chinese regering. Het was belangrijk, vond Thorbecke, dat aan het streven tot inmenging van de Chinese regering met de interne aangelegenheden van Nederlands-Indië, de wind uit de zeilen werd genomen. Een derge-

203. MvK-GG 22.07.1931-D.13/71 in doss. 2.10.54-752.

lijke gedragslijn was ook van grote betekenis in verband met de economische openlegging van China, waarvan vooral Nederlands-Indië in deze tijden van economische crisis, veel profijt kon hebben.²⁰⁴

Na kennisneming van het standpunt van de Indische regering hierover legde de minister van Buitenlandse Zaken Beelaerts van Blokland de nadruk op twee punten. Hij waarschuwde dat hij het niet uitgesloten achtte dat op Art. 163 IS een beroep zou worden gedaan door de Chinese regering en hij was er dan geenszins van overtuigd dat men aan Nederlandse zijde sterk zou staan met het betoog dat het nieuwe Chinese familierecht niet voldeed aan het vereiste van Art. 163 IS. De norm van monogamie was in het wetboek neergelegd en wat de gelijktelling van natuurlijke met wettige kinderen betrof, die bestond in sommige Europese landen reeds in grote mate. Opnieuw drong hij aan op het met spoed wegnemen van de rechtmatige grieven der Chinezen. Hij was er zich overigens van bewust dat behalve met een krenking van China, ook rekening gehouden moest worden met de grievende indruk van bevoorrechting op de inheemse bevolking bij een afzonderlijke gelijktelling van de Chinezen. Hij vond het echter ongewenst Art. 163 IS te wijzigen of in te trekken. Het eerste zou worden gezien als het onttrekken van de Chinezen aan ‘het voordeel dat, zoals sedert jaren in onze wetgeving stond aangekondigd’, het tweede had geen nut zonder overgangsbepaling. Pas wanneer de achterstelling van de Chinezen in het strafprocesrecht tot het verleden behoorde, kon Art. 163 worden ingetrokken. En tot dat tijdstip zou dat artikel een bron van onzekerheid blijven met ‘onberekenbare consequenties’. Hij merkte op dat het zonderling was dat Art. 163 veronderstelde dat Chinezen onderworpen waren aan een familierecht van hun voorouders, terwijl zij in Nederlands-Indië reeds onderworpen waren aan het Nederlandse burgerlijk recht.²⁰⁵

7.2.4 *De mogelijkheden tot het herwinnen van de ‘legislatieve vrijheid’*

Er waren vier mogelijkheden om gelijktelling der Chinezen bij wet te voorkomen en tegelijkertijd zich los te maken van de dwang van Art. 163 IS. De eerste mogelijkheid was de ‘speciale’, de gelegenheidswet Schrieke tot regeling van de rechtstoestand der Chinezen, los van Art. 163 IS. Bij die wet zou bepaald worden in welke gevallen de Chinezen met Europeanen waren gelijkgesteld en in welke uitzonderingsgevallen weer niet. Kritiek van Inlandse zijde hierop kon geen voldoende reden zijn om daarvan af te zien, indien de regeling werkelijk urgent was. Het ging hier immers niet om een ‘onverplichte bevoorrechting, gunstbetoon aan de Chinezen, maar om eene materie, die door de rechtshervorming in China onzeker is geworden, te regelen overeenkomstig de beginselen die aan Art. 163 IS ten grondslag liggen’. Met zijn voorstel, meende Schrieke, zouden moeilijkheden kunnen worden voorkomen en tijd worden gewonnen. De regering zou dan zelf het tijdstip kunnen kiezen waarop de gelijktelling voor de Chinezen, voor zoveel mogelijk en liefst tezamen met de hervormingen in het belang van de Inlanders, zou worden uitgevoerd. Aan de rechtmatigheid van uitzonderingsbepalingen voor de Chinezen zou dan niet kunnen worden ge-

204. Gezant te Peking-MBZ 23.11.1931-2098/384, MBZ-MvK 28.12.1932-40135 in doss. 2.10.54-752.

205. MvK-MBZ en MvK-GG 22.01.1932-E.1/10, MBZ-MvK 23.03.1932-3066, MvK-MBZ 15.06.1932-L.12, MBZ-MvK 29.06.1932-20410 in doss. 2.10.54-752.

twijfeld. Kortom, men zou de ‘legislatieve vrijheid’ herwinnen die door het bepaalde in Art. 163 IS ten aanzien van de Chinezen was verloren gegaan.²⁰⁶

Voor gouverneur-generaal De Jonge was de speciale regeling van Schrieke onaanvaardbaar. Deze zou teveel stof doen opwaaien, bovendien waren daarmee de moeilijkheden volgend op een rechterlijke uitspraak nog niet uit de weg geruimd. Evenmin wilde hij door een rechterlijke uitspraak voor een *fait accompli* (gelijkstelling voor de Chinezen) worden gesteld. Teneinde de zaak in eigen hand te houden, stelde hij voor Art. 163 IS als volgt te wijzigen:

‘Aan de bepalingen voor Europeanen zijn onderworpen:

- Alle Japanners en voorts alle van elders afkomstige personen, niet begrepen onder nos. 1 en 2, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, dat door de Gouverneur-generaal, in overeenstemming met de Raad van Nederlandsch-Indië, is erkend *als* berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandsche’.²⁰⁷

Hiermee zou de regering de vrijheid van wetgeving herwinnen.²⁰⁸ Hier was de Raad van Indië op zijn beurt tegen vanwege de indruk die het gebruik van die bevoegdheid naar buiten zou wekken. Het was bovendien denkbaar dat het opperbestuur om redenen van internationale politiek of ter verkrijging van ‘compenserende voordelen in de betrekkingen met China’ de wens van de Indische regering terzijde zou schuiven en tot gelijkstelling van de Chinezen zou besluiten. Wijziging van Art. 163 IS kon ook geen uitkomst bieden. Men had dat artikel nodig om Amerikanen, Australiërs en anderen die niet uit Europa afkomstig waren, maar in hun land onderworpen waren aan een familierecht dat met het Nederlandse overeenstemde, binnenboord te houden. Die bepaling kon niet gemist worden en het aannemen van een nieuw criterium dat alleen Chinezen uit zou sluiten zou behalve moeilijk ook ‘politiek gevaarlijk’ kunnen zijn. Hiermee was de tweede mogelijkheid, wijziging van Art. 163 IS van de baan.

Eliminering van Art. 163 IS – de derde mogelijkheid – kon evenmin de oplossing zijn. De inhoud van dat artikel zou alleen verhuizen naar een afzonderlijk artikel (in een overgangsbepaling of een artikel in de Indische staatsregeling) dat zou blijven gelden, zolang het dualisme in de Indische wetgeving niet praktisch zou zijn opgeheven.²⁰⁹

Als vierde mogelijkheid adviseerde de Raad van Indië om, vooruitlopend op de herziening van het strafprocesrecht die ter gelegener tijd op de Chinezen toepasselijk zou worden verklaard, deze reeds direct, ook aan de Chinese regering, bekend te maken.²¹⁰ Een zodanige openlijke mededeling, in het bijzonder aan de Chinese regering, van een gedragslijn, waarvan het onzeker was of hij die in de toekomst gestand kon of wilde doen, wees de landvoogd op zijn beurt af. Toezeggingen, verklaringen en beloften verzwakten zijns inziens de

206. DJ-GG 22.10.1931-K/82/1 in doss. 2.10.54-752; zie voor de speciale wet Schrieke, die hijzelf stuitende gelegenheidswetgeving noemde: DJ-GG 04.05.1931-K/33/3 in doss. 2.10.54-752.

207. Het door ons gecursiveerde geeft de wijziging weer.

208. 1ste GS-RvNI 05.11.1931-2666/A in doss. 2.10.54-752.

209. RvNI-GG 18.03.1932-18, GG-MvK 12.04.1932-26/2 geheim, Nota 1ste afd 31.05.1932 in doss. 2.10.54-753.

210. RvNI-GG 18.03.1932-18 in doss. 2.10.54-753.

positie van de regering en zouden geen bevrediging brengen. De Jonge wilde liever Art. 163 IS ongemoeid laten.²¹¹

In 1932 werd na overeenstemming tussen Batavia en Den Haag, waarbij ook Buitenlandse Zaken was geraadpleegd, besloten tot een gedragslijn, die met enige wijzigingen de volgende jaren stand zou houden:

- a. Er zou geen opzettelijke verklaring worden gegeven aan de Chinese regering;
- b. Art. 163 IS werd voorlopig ongemoeid gelaten, zolang bijzondere omstandigheden daartoe niet noopten. Bij een gunstige gelegenheid zou dat artikel kunnen worden ingetrokken met een overgangsbepaling. Men verwachtte en hoopte dat, naarmate het proces van gelijkwaardigmaking van het strafprocesrecht, en daarmee de gelijkwaardigmaking van de rechtspositie der Chinezen in de tussentijd verder zou zijn gekomen, de betekenis van Art. 163 IS zou verzwakken en het des te gemakkelijker zou zijn om, indien dan nog nodig, dat artikel in te trekken. Intrekking kon echter niet plaatsvinden, 'alvorens de herziening van het strafprocesrecht of althans van een voornaam gedeelte daarvan speciaal ten aanzien van de Chinezen, het Staatsblad hebben bereikt'.²¹² Een gunstig moment voor intrekking zou ook zijn een partiële herziening van de Indische Staatsregeling van enige omvang.²¹³ In 1935 meende men, dat naarmate het proces van gelijkwaardigmaking van de rechtspositie der Chinezen in Indië voortschreed, de betekenis van Art. 163 IS vanzelf zou verzwakken, en het later des te gemakkelijker zal zijn om, indien dan nodig, een eventuele intrekking te bewerkstelligen;²¹⁴
- c. De noodordonnantie werd gereed gehouden voor toepassing, in geval een testcase ongunstig zou verlopen;
- d. De voorbereiding van een vereenvoudigde strafrechtspleging voor middelzware strafzaken voor Europeanen, met eventuele toepassing op de Chinezen, werd bespoedigd;
- e. Daarnaast moest haast worden gemaakt met een uiterst vereenvoudigde strafrechtpleging voor alle bevolkingsgroepen, en van wat eigenlijk gewenst werd: unificatie van het strafprocesrecht (vooronderzoek);
- f. De kosten mochten geen overwegend bezwaar vormen, noch het politieke bezwaar in verband met de Inlandse bevolking. Aan de laatste zou immers blijken dat de wet tot deze stap noodzaakte en dat de unificatie van het strafproces reeds ter hand genomen was.²¹⁵

7.2.5 *De note verbale van de Chinese chargé d'affaires*

Datgene wat de Indische regering als het zwaard van Damocles boven zich voelde hangen viel in 1933. Niet in de vorm van een testcase, maar in de vorm van een verzoek van de Chinese chargé d'affaires te Den Haag. In maart 1933 sneed de Chinese chargé d'affaires in Den Haag namens zijn regering de kwestie der gelijktelling der Chinezen in Nederlands-

211. GG-MvK 12.04.1932-26/2 geheim in doss. 2.10.54-753.

212. MvK-MBZ, MvK-GG 01.08.1935-6, MBZ-MvK 15.11.1935-26224, MvK-GG 03.12.1935-2/1155, Nota 1ste afd 03.11.1937:9-10 in doss. 2.10.54-754.

213. MvK-GG 20.07.1932-U.14 in doss. 2.10.54-753, MvK-GG 15.02.1934-9/181, MBZ-MvK 15.11.1935-26224 in doss. 2.10.54-754.

214. MvK-MBZ en MvK-GG 01.08.1835-7/729 in doss. 2.10.54-754.

215. GG-MvK 12.04.1932-26/2, MBZ-MvK 29.06.1932-20410, MvK-GG 20.07.1932-U.14, Nota 1ste afd 13.07.1931 in doss. 2.10.54-753.

Indië aan. Hij bracht in herinnering dat de Boeken IV en V Chinees BW reeds twee jaar in werking waren en dat van de kant van de Indische regering en in de Volksraad diverse verklaringen waren afgelegd en beloften waren gedaan om in de naaste toekomst de Chinezen gelijkstelling te verlenen. Het Chinese familierecht voldeed aan het criterium van het geldende Art. 163 IS. Hij verzocht de gelijkstelling spoedig te bewerkstelligen.²¹⁶

Eind 1933 antwoordde gouverneur-generaal De Jonge na een uitgebreid advies van Schrieke. Het kwam erop neer dat de Indische regering meende dat een beroep op Art. 163 IS in verband met de invoering van de Chinese Burgerlijk Wetboek voor de gelijkstelling der Chinezen niet opging. Aan de Chinese regering moesten de betekenis en de strekking van de 'verklaringen en beloften' der Indische regering waarop de eerste zich beriep, nader worden toegelicht, namelijk dat deze niet in de richting gingen van absolute gelijkheid, maar eerder van gelijkwaardigheid. Tevens zou gewezen moeten worden op de grenzen die de toestand van 's lands financiën nu en voor de afzienbare toekomst aan de mogelijkheden tot oplossing van dit vraagstuk onverbiddelijk stelde.²¹⁷

De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken jhr.mr. A.C.D. de Graeff, die in het begin van de dertiger jaren als landvoogd de kwestie kende,²¹⁸ weigerde echter de Chinese regering te antwoorden dat het nieuwe Chinese familierecht niet kon worden beschouwd als te voldoen aan de voorwaarde van Art. 163 IS. De gedachtenwisseling zou dan, vreesde hij, overgebracht worden naar het onwenselijke niveau van een academische vraag. Aan de door Nederland aangevoerde argumenten zou de Chinese regering weinig of geen aandacht schenken. Hij gaf de voorkeur aan een zeer voorzichtig antwoord waarin zoveel mogelijk het beroep op Art. 163 IS zou worden vermeden en niet te diep zou worden ingegaan op de door de Indische regering gedane formele verklaringen en beloften. In zijn antwoord aan het Chinese gezantschap in Den Haag beperkte De Graeff zich tot de omschrijving van de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië in het algemeen als gelijk of gelijkwaardig aan die der Europeanen. De regering streefde, schreef hij, naar een juridisch systeem waarin de verschillende bevolkingsgroepen aan een gelijkwaardig recht waren onderworpen. In dat streven waren bestaande verschillen gelegitimeerd omdat ze bijzondere Chinese instituten regelden, die niet in het juridisch systeem pasten voor de Europeanen in Indië, zoals de adoptie. Verschillen in de rechtsbedeling die niet gerechtvaardigd waren of niet tegemoet kwamen aan de verschillende behoeften, wilde de Indische regering wegnemen. Aan het opheffen van de verschillen in het strafprocesrecht werd gewerkt, maar dit kon slechts stapsgewijs plaatshebben op de momenten die de regering nuttig voorkwam, waarbij rekening moest worden gehouden met de daarvoor vereiste ernstige financiële offers. Reeds was een vereenvoudiging van het strafprocesrecht voor Europeanen bij St. 1932 nos. 460, 580 en 580 in werking getreden en was de strafrechtspraak voor de landrechter voor alle bevolkingsgroepen bij St. 1914 no. 317 reeds gewone zaak geworden. Op die weg zou de Indische regering voortgaan.²¹⁹ Met dit diplomatieke antwoord leek de Chinese regering genoegen te nemen. Zij kwam niet op de zaak terug.

De kwestie van de gelijkstelling der Chinezen zou ook na 1934 met tussenpozen onderwerp van briefwisseling tussen Batavia en Den Haag blijven. Zowel Koloniën als Buiten-

216. Chinese Chargé d'Affaires-MBZ 31.03.1933-769 in doss. 2.10.54-753.

217. GG-MvK 04.12.1933-812/4, MvK-MBZ 31.01.1934-11 in doss. 2.10.54-754.

218. Jhr.mr. A.C.D. de Graeff was gouverneur-generaal van 1926-1931.

219. MBZ-MvK 12.04.1934-5087, met concept nota-verbalen, MvK-MBZ 24.04.1934-5 in doss. 2.10.54-754.

landse Zaken wilden regelmatig op de hoogte worden gehouden van het stadium waarin de trapsgewijze herziening van het strafprocesrecht en de plannen tot intrekking van Art. 163 IS zich bevonden. Indië voldeed naar hun inzien te weinig aan die wens tot informatievoorziening.²²⁰

8. 1931-1940: DE GELIJKWAARDIGMAKING VAN HET STRAFPROCESRECHT

Zoals wij zagen viel in mei 1931 de beslissing om de gelijktelling der Chinezen afhankelijk te stellen van en aan te laten sluiten op de herziening van het strafprocesrecht voor alle bevolkingsgroepen. Die herziening van zowel de staande als de zittende magistratuur zou niet plaatsvinden op basis van gelijkheid, maar op die van gelijkwaardigheid. De strafrechtsbedeling zou aldus – met uitzondering van het op 1 november 1917 in werking getreden nieuwe instituut van de landrechter voor alle bevolkingsgroepen²²¹ – na de herziening gescheiden blijven maar gelijkwaardig worden. De eerste stap voor de gelijkwaardigmaking van het strafprocesrecht voor middelzware strafzaken, werd gezet met de vereenvoudiging van het strafprocesrecht voor Europeanen.

8.1 **Het naar elkaar toebrengen van twee soorten strafprocesrecht**

In september 1931 had Schrieke een ontwerp gereed tot vereenvoudiging van het strafprocesrecht, alleen voor Europeanen. Het ontwerp was ontleend aan de door de Commissie Vonk vervaardigde noodordonnantie die oorspronkelijk bedoeld was voor het geval de gelijktelling der Chinezen plaats zou vinden en zij in strafzaken ook voor de Europese rechters terecht zouden staan. Uit die noodordonnantie had Schrieke alles verwijderd wat eerder uitsluitend met het oog op de Chinezen nodig werd gevonden, indien tot hun gelijktelling werd besloten. Zijn ontwerp, schreef Schrieke, moest afgescheiden van het vraagstuk der Chinezen afzonderlijk in behandeling worden genomen.²²² Op 18 maart 1932 ging de Raad van Indië akkoord met de vereenvoudiging van de strafrechtspleging voor Europeanen in middelzware strafzaken.²²³

In zijn advies kwam de Raad tot het volgende standpunt:

Hij bleef tegen een dadelijke gelijktelling van de Chinezen. Een dergelijke politiek was niet gerechtvaardigd en moest ook worden vermeden omdat zij een ‘storm van misnoegen en ontstemming over het land zal doen opsteken’. Hij erkende dat er goede gronden waren voor hen die aandrongen op de gelijktelling als de bekroning van de emancipatiepolitiek, als de vervulling van een afgelegde belofte, en als een bij uitstek geëigend middel tot verbetering en bevestiging van de Nederlandse en Nederlands-Indische politieke en handelsbetrekkingen met China. Niettemin bleef

220. MBZ-MvK 13.04.1933-11276 in doss. 2.10.54-753, MBZ-MvK 02.05.1934-14426, 01.08.1935-6/729, MvK-GG 31.03.1937-22/289 in doss. 2.10.54-754, MvK-GG 03.12.1937-L.33/217 in V.03.12.1937-L.33/inv.505.

221. Unificatie van de lagere rechtspraak bij St. 1914 no. 317 jo 577, zie Hoofdstuk IV: De politierechtspraak.

222. DJ-GG 24.09.1931-K/74/4 in doss. 2.10.54-752; RvNI akkoord in advies 09.10.1931-22 in doss. 2.10.54-752.

223. RvNI-GG 18.03.1932-18 in doss. 2.10.5-753.

hij bij zijn mening dat geen van de bovengenoemde overwegingen de doorslag mochten geven ten gunste van de gelijkstelling tegenover de daartegen gerezen ernstige bezwaren; De Raad voelde niets voor het voorstel van de minister van Koloniën van 22 juli 1931 voor de instelling van residentielandraden etcetera, een voorstel dat vooral werd ingegeven vanwege budgettaire redenen.

De Raad verklaarde zich akkoord met het voorstel tot dadelijke invoering van een herziening van de strafrechtspleging voor Europeanen, waarbij gestreefd werd naar rechtsvereenvoudiging voor in de eerste plaats Europeanen. Wanneer te eniger tijd tot gelijkstelling van Chinezen mocht worden besloten, dan zouden zij ook aan deze strafrechtspleging worden onderworpen. Die gelijkstelling mocht echter pas plaats hebben wanneer voor de andere bevolkingsgroepen een bevredigende oplossing was gevonden en uit de praktische doorwerking van de hervorming zou zijn gebleken dat haar toepassing op de Chinezen, in financieel opzicht, mogelijk was. Dit standpunt zou zowel in Indië als officieel aan de Chinese regering kenbaar moeten worden gemaakt. Op één punt na werden de adviezen van de Raad overgenomen in de gedragslijn zoals die daarna in 1932 werd overeengekomen tussen de Indische regering en de ministers van Koloniën en Buitenlandse Zaken. De enige uitzondering was het advies van officiële bekendmaking aan de Chinese regering.²²⁴

Zonder problemen passeerde dit ontwerp de Volksraad en bereikte in augustus het staatsblad (St. 1932 no. 460), waarna het op 15 december 1932 in werking trad (St. 1932 no. 580). Hiermee werd de vereenvoudiging der rechtspraak in middelzware strafzaken voor Europeanen, de eerste etappe, een feit. De rechtsmacht van de Raden van Justitie werd voor een deel gedelegeerd aan de residentierechters als de nieuwe politierechters. Hun competentiegrens was één jaar gevangenisstraf. De politierechter werd op diverse plaatsen in geheel Nederlands-Indië ingevoerd (St. 1932 no. 581).

De tweede stap van de 'gelijkwaardigmaking' van het strafprocesrecht voor wat betrof de zittende magistratuur volgde in 1934. Bij St. 1934 no. 558, in werking getreden op 1 januari 1935 (St. 1934 no. 587) werden de voorschriften op de summiere procedure bij de Landraden op Java en Madoera herzien,²²⁵ teneinde een ruimere toepassing van die procedure voor de niet-Europese bevolking te bevorderen. De Landraadsvoorzitter zou als alleen rechtsprekende rechter, niet bijgestaan door de leden, rechtspreken. Deze rechtspraak voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen bleef aldus gescheiden van die voor Europeanen. De procedure week weinig af van soortgelijke behandelingen van Europese beklaagden door de politierechter. Politierechter en Landraadsvoorzitter zouden op meerdere plaatsen dezelfde zijn. Het strafprocesrecht voor middelzware strafzaken voor Europeanen aan de ene kant en dat voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen had men naar elkaar toe laten groeien.

8.2 De Commissie Spit en de verbetering van het vooronderzoek

Behalve in de strafrechtspleging waren er ook nog andere verschillen in het strafprocesrecht, te weten de preventieve hechtenis en het vooronderzoek. De voorgeschiedenis van de hervorming van het strafprocesrecht ging terug tot 1902, toen unificatie nog werd nagestreefd. In 1928 was van die hervorming nog niets terecht gekomen.

224. RvNI-GG 18.03.1932-18 in doss. 2.10.54-753, DJ-GG 07.10.1933-K/40/25 in doss. 2.10.54-754.

225. Ontwerp Schrieke in doss. 2.10.54-754.

In 1902 was de toenmalige minister van Koloniën A.W.F. Idenburg reeds overtuigd van de noodzakelijkheid om én de Rechterlijke Organisatie én het Inlands strafprocesrecht grondig te herzien. In Nederland werd aan de Staatscommissie voor het Indische privaats- en strafrecht opgedragen voor beide onderwerpen nieuwe reglementen te ontwerpen. De commissie had vanuit het beginsel van noodzakelijke unificatie een reglement voor de rechterlijke organisatie ontworpen en in 1906 aan de minister van Koloniën aangeboden. Dit unificatievoorstel werd echter door de Indische regering verworpen.

In 1910 kwam een der commissieleden, mr. Hekmeyer, met een nieuw unificatieschema, in 1912 gevolgd door een ander unificatiestelsel uitgedacht door het departement van Koloniën. Een gewijzigd unificatieplan (nota Hekmeyer) werd op 31 juli 1913 aan gouverneur-generaal Idenburg aangeboden. Hekmeyer had toen reeds ingezien dat de noodzakelijke verbeteringen aan het Inlands strafprocesrecht gevaar liepen van vertraging door de behandeling van het unificatieplan. Hij voegde om die reden een werkplan aan zijn nota toe, waarin werd voorgesteld om met het oog op de zeer grote moeilijkheden waarmede de invoering van een dergelijke rechtshervorming te kampen zou hebben, niet langer te wachten met verbeteringen. Onder de oude wetgeving zou alvast begonnen kunnen worden met de verbetering van de bestaande regeling van het voorlopig onderzoek in strafzaken. Met de meeste spoed zouden zodanige wijzigingen in het Inlands strafreglement kunnen worden aangebracht, zodat het voorbereidend onderzoek in strafzaken uit handen van de ambtenaren Binnenlands Bestuur zou overgaan in die van het Openbaar Ministerie, georganiseerd volgens de nota Hekmeyer. Hekmeyer meende dat daar des te meer reden voor was, omdat zijn voorstellen tot verbetering van het voorlopig onderzoek in strafzaken onafhankelijk van de invoering van een geünificeerde rechterlijke organisatie konden worden behandeld. Tot die noodzakelijke verbetering van het strafrecht der Inlanders had, vond hij, de wetgever al jaren geleden moeten overgaan. Hij stelde voor de invoering van de unificatie in twee fasen te laten verlopen. Eerst zou met behoud van het dualisme alleen het vooronderzoek tegen niet-Europese verdachten worden hervormd. Daarna zou pas overgegaan worden tot de eigenlijke unificatie van de strafvordering. Het bleef bij een voorstel.

Nadat minister en landvoogd (Pleyte en Idenburg) het eens waren geworden over de beginselen der unificatie werd aan de directeur van Justitie opgedragen volledige ontwerpen samen te stellen voor unificatie van de rechterlijke organisatie en van het strafprocesrecht. In 1917 kwam het ontwerp Scheuer gereed. Scheuer meende dat nu het voorstel Hekmeyer niet was uitgevoerd, en het politieke belang een spoedige totstandkoming dringend noodzakelijk maakte, de nieuwe regeling 'terstond op de grondslag der unificatie' moest worden opgebouwd. Na twee jaar adviseren werd in 1919 in Indië een officiële verzameling van de ontwerpen en adviezen gepubliceerd (St. 1919 no. 689). Men wilde het Inlands en Europees bestuur in het voorlopig onderzoek en de rechtspraak (het laatste in de magistrataatsgerechten in de buitengewesten) niet meer zelfstandig zien optreden door de scheiding tussen bestuur en rechtspraak strenger door te voeren. De regeling van de preventieve hechtenis, het huis- en papieronderzoek kon echter geen genade vinden bij Koloniën. Inmiddels waren in Indië de bestaande regelingen in het Reglement op de strafvordering en in het Inlands reglement zodanig gewijzigd, dat – zonder unificatie – gelijkheid was verkregen. Op het laatste nippertje werd in Indië de datum van inwerkingtreding van St. 1919 no. 689 voor onbepaalde tijd uitgesteld. Men durfde, aldus Neytzell de Wilde, de doorvoering daarvan toen niet aan wegens personeelseisen en de gebrekkige politie in het binnenland. De inwerkingtreding was bepaald op 1 mei 1920. Echter enige dagen voor die datum, op 26 april werd de inwerkingtreding op grond van praktische bezwaren afgelast tot een nadere datum. De nieuwe regeling werd nooit ingevoerd, het vooronderzoek met zijn gebreken bleef ongewijzigd voortbestaan.²²⁶

226. Enthoven 1930, II:279-82; Ter Haar 1930:4-5; Neytzell de Wilde 1931:100.

De kwestie bleef liggen totdat op 7 maart 1928 de Commissie Vonk door de directeur van Justitie Rutgers werd geïnstalleerd. Invoering van de geünificeerde strafvordering, ontworpen ‘in den tijd toen unificatie nog beschouwd werd als een panacee voor alle kwalen’, zei Rutgers, was niet meer te verwachten. Hij verwachtte van de commissie dat zij ‘in den doolhof van veelsoortige – ook politiek getinte – verlangens, grieven en bezwaren, waartoe met name het Inlandsch strafprocesrecht aanleiding heeft gegeven, den weg zal wijzen naar billijke, wenschelijke en vooral uitvoerbare verbeteringen; dat zij daarbij het oude denkbeeld der ‘unificatie’ zal overwegen, zonder daaraan gebonden te zijn’. De unificatie-gedachte was echter taai, gezien de titel van de schets van de Commissie Vonk: ‘Schets van de grondslagen en richtlijnen der te ontwerpen unificatie’.²²⁷

In 1930 meende de toenmalige directeur van Justitie K.L.J. Enthoven dat er tekenen waren die wezen op het verlaten van het ‘unificatie drogbeeld’. De rede van gouverneur-generaal De Graeff bij de opening van de Volksraad in 1931 bijvoorbeeld, persartikelen zoals in het *Bataviaas Nieuwsblad* van 31 mei 1930, alles wees er volgens Enthoven op dat men tot het besef was gekomen dat het nodig was de praktische hervorming van het Inlandsch strafprocesrecht aan te vangen zonder – althans voorlopig zonder – unificatie. Een andere factor was de voorgenomen gelijkstelling der Chinezen. Om de Chinezen voor de Europese rechter te doen terechtstaan was decentralisatie van strafrechtspraak nodig. Om ervoor te zorgen dat de Raden van Justitie niet overbelast werden zouden eenvoudige strafzaken die tot de competentie van de Raden behoorden, door politierechters worden afgedaan. En als politierechters zouden niet slechts leden van de Raden van Justitie, maar ook residentierechters worden aangewezen.²²⁸ Unificatie was derhalve onmogelijk. De situatie die in 1920 de reden zou zijn om St. 1919 no. 689 niet in werking te laten treden (personeelseisen en gebrekkige politie) was door reorganisatie en uitbreiding in 1931 wel verbeterd, aldus Neytzell de Wilde.²²⁹

In 1932 bracht de Commissie Vonk, die naar haar volgende voorzitter dan de Commissie Spit werd genoemd, haar eerste algemene verslag uit. Haar eerste taak was het strafprocesrecht voor niet-Europeanen te herzien. Aan de hand van de dertigjarige voorgeschiedenis over de pogingen tot herziening, kwam de commissie tot de conclusie dat het falen van deze pogingen te wijten was aan de te grootse opzet van de voorgestelde voorzieningen en de verwarrende en vertroebelende rol van de unificatie gedachte hierin. Zij zag de oplossing in de eerste plaats niet in een algehele, maar in een geleidelijke hervorming van het strafprocesrecht. Tegelijkertijd moest definitief van de unificatiegedachte worden afgezien, hetgeen betekende dat gelijkmaking plaats moest maken voor gelijkwaardigmaking van het Inlands aan het Europese strafprocesrecht in overeenstemming met de rechtsbehoeften van de betrokken bevolkingsgroepen. Er zou begonnen worden met een hervorming van het vooronderzoek, in het bijzonder van dat in zaken tegen Inlanders en Vreemde Oosterlingen. Die hervorming zou een reorganisatie van het Openbaar Ministerie met zich meebrengen en een verbetering van de regeling van het recht van aanhouding, preventiefstelling en huis- en

227. Enthoven 1930, II:279-82. Enthoven maakte in 1918-1919 deel uit van de Commissie Sonneveld, die de opdracht had te overwegen of en zo ja in hoeverre het mogelijk en wenselijk zou zijn het onderscheid tussen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen uit de Nederlands-Indische wetgeving te doen verdwijnen.

228. Enthoven 1930, II:282-3.

229. Neytzell de Wilde 1931:100.

papieronderzoek. In een volgend stadium zou de reorganisatie van de zittende magistratuur aan de orde komen. En in het eindstadium zou worden overgegaan tot gelijkwaardigmaking van die onderdelen die in een vorig stadium ongelijkwaardig waren gebleven. Uiteindelijk zouden alle bepalingen samengevat worden in een Reglement op de Rechterlijke Organisatie en een Reglement op de Strafvordering.

Nadat de regering met deze uitgangspunten had ingestemd, waarbij bij de uitvoering rekening werd gehouden met mogelijk onoverkomelijke geldelijke bezwaren, volgde in januari 1935 het eerste bijzonder verslag van de Commissie Spit, met twee uitgewerkte voorstellen. Met haar voorstellen wilde de commissie tegemoet komen aan de reeds lang bestaande klachten van inheemse en Chinese zijde. De hoofdgedachte was zoveel mogelijk het bestuur te vervangen door de rechterlijke macht, teneinde de geïnstitutionaliseerde willekeur²³⁰ uit te bannen.

De rechtspositie der Chinezen kwam dat jaar weer te sprake. In de Volksraad vroeg H.H. Kan in 1935 aan de regering of zij in beginsel bereid was incidentele maatregelen te treffen tot verbetering van de rechtspositie der Chineesche bevolkingsgroep. De regering antwoordde hierop met de vaststelling dat met uitzondering van het strafprocesrecht de rechtspositie der Chinezen slechts op enkele punten afweek van die van de Europeanen. Bij haar streven naar een zoveel mogelijk gelijkwaardige rechtsbedeling voor alle bevolkingsgroepen waren incidentele maatregelen uitsluitend ter verbetering van de rechtspositie der Chinezen moeilijk te rijmen.²³¹ Hetgeen een bevestiging was van het beleid vanaf 1931.

Het eerste voorstel van de commissie betrof de reorganisatie van het apparaat dat belast was met de strafvervolgning ten aanzien van niet-Europeanen. Bij die strafvervolgning kon eigenlijk niet gesproken worden van een Openbaar Ministerie, omdat daarin elk juridisch element ontbrak. Het hiërarchisch verband tot de procureur-generaal was zwak, zodat er onvoldoende waarborgen aanwezig waren voor een deskundige verzorging van de belangen van de bij een strafvervolgning betrokken inheemsen of Vreemde Oosterlingen. Het gevaar dat te veel nadruk zou worden gelegd op het gezagslement in de strafvervolgning werd onderkend.

Het tweede voorstel betrof de herziening van de bepalingen betreffende preventieve hechtenis, huiszoeking en het papier- en boekenonderzoek. Het was bedoeld om de grieven te ondervangen tegen de bestaande situatie inzake de preventiefstelling van niet-Europeanen en de praktijk van huiszoeking en papieronderzoek. In praktisch alle gevallen was het mogelijk verdachten vrijwel onbegrensd en zonder enige rechterlijke tussenkomst gedurende het vooronderzoek in preventieve hechtenis te stellen.²³² Voor deze bevolkingsgroepen was de huiszoeking en het papieronderzoek, in tegenstelling tot de Europese strafvordering, in het geheel niet geregeld in het Inlands Reglement.²³³ Ambtenaren, belast met het vooronderzoek in strafzaken tegen niet-Europeanen, hadden de vrije hand.²³⁴ De commissie

230. Rutgers schreef dat de 'averechte praktijk' om preventieve hechtenis verplicht te stellen en op te leggen voor ieder feit dat voor de Landraad kwam, diep geworteld was; D. Rutgers, 'Preventieve hechtenis', *JG* 1913, II:566 e.v.

231. H.H. Kan in *Aanhangsel Handelingen Volksraad 1935-1936*:4-5.

232. Zie Rutgers 1913, II:565-74.

233. Het Inlands Reglement regelde de strafvordering voor Inlanders en de met hen gelijkgestelden.

234. Huiszoeking bij te goeder naam en faam bekende Chinese families werden door de politie verricht op grond van niet betrouwbare inlichtingen, VR 1925-1926, vergadering 18.11.1925.

stelde voor dat bij een dergelijk onderzoek toestemming van de betrokken verdachte en verlof van de voorzitter van de Landraad vereist zouden zijn. Bij de nieuwe bepalingen betreffende preventieve hechtenis waren de hoofdbeginselen van het voor Europeanen geldende strafprocesrecht overgenomen. Huiszoeking en papieronderzoek zouden alleen plaats kunnen vinden met rechterlijke machtiging. Met deze nieuwe voorzieningen waren grotere waarborgen voor de rechtszekerheid verkregen, terwijl men meende erop te kunnen vertrouwen dat de betrokken bestuursorganen de nieuwe regelingen, ook zonder de controle van de aanbevolen officieren-generaal van Justitie, 'naar beste weten in acht' zouden nemen. Het voorstel tot herziening van de bepalingen betreffende preventieve hechtenis, huiszoeking en papieronderzoek, werd direct goedgekeurd door de regeringsadviseurs.²³⁵

8.3 De reorganisatie van het vervolgingsapparaat

Bij de strafvervolgning was het Openbaar Ministerie er alleen voor de vervolging van Europese verdachten, de vervolging van Inlandse en Chinese verdachten. De vervolging van Inlandse en Chinese verdachten was overgelaten aan het daarvoor niet opgeleide en niet door het parket gecontroleerde bestuur, de assistent-resident of de patih. Zij hadden rechtstreekse bemoeïing met de strafvervolgning tegen niet-Europeanen. Er waren onvoldoende waarborgen aanwezig voor een verantwoorde en deskundige verzorging van de belangen van de bij een strafvervolgning betrokken inheemsen of Vreemde Oosterlingen. De commissie stelde voor om het bestaande vervolgingsapparaat voor niet-Europeanen te hervormen tot een werkelijk Openbaar Ministerie, waar de dagelijkse leiding en het dagelijks toezicht bij strafvervolgning in handen zou komen van een rechtsgeleerd officier van Justitie bij de Landraad, bijgestaan door substituten, al of niet rechtskundigen.

Op centrale punten zou de algemene leiding en het algemeen toezicht bij strafvervolgning tegen niet-Europeanen uit de handen van de residenten-afdelingshoofd gaan en in handen komen van rechtsgeleerde officieren-generaal bij een aantal Landraden, bijgestaan door substituten, al dan niet rechtskundigen. Zij zouden rechtstreeks staan onder het gezag van de officieren van Justitie bij de Raden van Justitie;

In een aantal ressorten zou de dagelijkse leiding en het dagelijks toezicht bij strafvervolgningen van de assistent-resident overgebracht worden naar een rechtsgeleerd officier van Justitie bij de Landraad, bijgestaan door substituten, al dan niet rechtskundigen.

In de overige ressorten zou de leiding in handen blijven van de assistent-resident of bij een officier van Justitie bij de Landraad.

De rechtstreekse bemoeïing van de resident en de regent (bestuurshoofden) met alle strafvervolgningen zou vervallen, voor hen zou een positie van toezicht op die strafvervolgningen in het algemeen overblijven;

Gehandhaafd werden de overige bij opsporings- en vervolgingsonderzoek betrokken ambtenaren en de wijze van strafvervolgning behorende tot de kennisneming van de lagere rechtspraak, de landgerechten, de regentschaps- en districtsgerechten.

235. Nota's 1ste afd betr Vraagstuk van de zgn. Gelijkstelling van Chinezen (Hervorming van het strafprocesrecht voor niet-Europeanen) van 16.01.1939:5-9 en van 22.05.1939:1-2 in doss. 2.10.54-1032; DJ-GG 07.10.1933-K/40/25 in doss. 2.10.54-754; Herziening strafprocesrecht voor de Indische begroting EK-mei 1938 in doss. 2.10.54-1032.

Met deze maatregelen zou het bestuur voor een groot deel en geleidelijk worden uitgeschakeld bij de strafvervolging, dat laatste kwam in handen van de staande magistratuur, het Openbaar Ministerie. Daarmee, verwachtte de commissie, zou voldaan worden aan de eis van geleidelijke gelijkwaardigmaking van het Openbaar Ministerie voor Europeanen en niet-Europeanen.²³⁶ Deze hervormingsplannen van het vervolgingsapparaat deden echter een jarenlange strijd ontbranden tussen de directeurs van Justitie en Binnenlands Bestuur, waarbij de controversen onoverbrugbaar zou blijken. De hervorming kwam daarmee op een dood spoor, waar het tot aan het einde van de koloniale periode niet meer van zou worden losgetrokken.

8.4 **De pennenstrijd tussen Justitie en Binnenlands Bestuur**

De ernstige en principiële bezwaren van de directeur van Binnenlands Bestuur (P.C.A. van Lith) tegen de door de commissie voorgestelde uitschakeling van de ambtenaren Binnenlands Bestuur uit het vooronderzoek in strafzaken tegen niet-Europeanen, werden door de directeur van Justitie, mr. K.J.L. Enthoven, overdreven gevonden. Op zijn beurt verzette hij zich tegen het alternatief: invoering van de nieuwe bepalingen betreffende het vooronderzoek zonder reorganisatie van het vervolgingsapparaat. De band tussen beide voorstellen achtte hij onverbreekelijk. Hij werd daarin gesteund door de meerderheid van de Commissie Spit, een minderheid in de Raad van Indië en door de procureur-generaal. Zij bleken zo sterk te hechten aan gelijktijdige invoering dat zij afzonderlijke verbetering, los van de reorganisatie ontraadden. De landvoogd en de minister van Koloniën waren echter van mening dat herziening van het vooronderzoek en reorganisatie van het vervolgingsapparaat niet zo een aaneensluitend geheel vormden dat van een onverbreekelijke band kon worden gesproken. Zij waren echter niet in staat de impasse te doorbreken.

De veranderingen in de positie van het bestuurscorps, als gevolg waarvan het bestuur de leiding bij het vooronderzoek zou verliezen, vormden het grootste probleem. Met name de positie van de Europese bestuursambtenaar, de assistent-resident, en die van de Inlandse bestuursambtenaar, de regent, zouden in de keten van de strafvervolging, naar de mening van de directeur Binnenlands Bestuur zo ingrijpend worden aangetast, dat daarmee hun gezag tot een onaanvaardbaar niveau zou worden gereduceerd. Het zou onvermijdelijk leiden tot 'een verzwakking van het prestige van het Europeesche bestuurscorps'. Deze opvatting vond steun bij de nieuw aangetreden minister van Koloniën, Ch.J.I.M. Welter. Hij meende dat uitschakeling van het bestuur uit de strafvervolging, speciaal op het platteland, de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek in de waagschaal zou stellen, waardoor dit onderzoek wellicht goeddeels of geheel zou worden verlamd. Hij stelde, met behoud van de voorstellen van de commissie, in plaats van een geleidelijke uitschakeling, juist een blijvende inschakeling van de betrokken bestuurshoofden voor. Ook haalde hij als alternatief een oud voorstel van een vroeger ambtgenoot uit de kast,²³⁷ de instelling van residentieraden ter berechting van zware strafzaken voor alle bevolkingsgroepen, welke onder andere

236. Nota 1ste afd betr Vraagstuk vd zgn gelijktelling der Chinezen (Hervorming van het strafprocesrecht voor niet-Europeanen) 16.01.1939:6-7 in doss. 2.10.54-1032.

237. Dit oude voorstel kwam van minister S. de Graaff, zie MvK-GG 22.07.1931-D.13/71 in V.22.07.1931-D.13/2.10.54-752. Ook ditmaal werd het voorstel De Graaff in Indië met weinig enthousiasme ontvangen. De Commissie Spit wilde zich liever aan haar eigen werkplan houden, zie Commissie Spit-GG 15.11.1939-A.III in V.07.03.1940-J.15/inv.579.

beoogde waar dat nodig en mogelijk was, discriminatie bij het gerechtelijk vooronderzoek weg te nemen.²³⁸

8.5 Behoud van het gezag van de ambtenaren Binnenlands Bestuur

In de controverse tussen de departementen Justitie en Binnenlands Bestuur ging het om het verlies van gezag van de ambtenaren Binnenlands Bestuur, de assistent-resident en de regent. De omvorming van het bestaande vervolgingsapparaat tot een werkelijk Openbaar Ministerie zou, zoals wij reeds zagen, er op neerkomen, dat de algemene leiding en het algemeen toezicht inzake de strafvervolging tegen niet-Europeaanen, voor wat betreft de Europese ambtenaren, van de residenten-afdelingshoofd zou overgaan op een aantal in centrale punten te plaatsen rechtsgeleerde officieren-generaal bij een aantal Landraden, bijgestaan door substituten. Ook de dagelijkse leiding en het dagelijkse toezicht zouden geleidelijk die weg opgaan.

In Indië vond men het noodzakelijk de assistent-resident te behouden als (niet-rechtsgeleerd) officier van Justitie bij de Landraden. In plaats van een geleidelijke uitschakeling stelde de minister voor er een beginsel van te maken om hen blijvend in te schakelen bij het vooronderzoek. Dit zou echter in strijd zijn met de bedoeling van de reorganisatie: een werkelijk gelijkwaardig parket, opdat Inlanders en Vreemde Oosterlingen niet meer de bestuursambtenaar tegenover zich zouden vinden. Het vooronderzoek zou in handen komen van een zuiver justitieel orgaan, handelende naar justitiële vormen en niet naar bestuursinzichten. Al erkende men op het departement van Koloniën dat het bestaande onderscheid een grief van rechtsongelijkheid was, waarvan de wezenlijke gegrondheid niet kon worden ontkend, toch aarzde men niet vast te houden aan de opvatting ‘dat men de Europeesche B.B. ambtenaren principieel kan inpassen in het nieuwe stelsel als de aangewezen hoofden der Landraadparketten, belast met de dagelijkse leiding van de strafvervolging, zij het in een nieuw hiërarchiek verband’.

Ook de regent als Inlands ambtenaar zou aan gezag inboeten. De aan hem ondergeschikte ambtenaren waren in de nieuwe organisatie gehouden om, zonder zijn bevelen af te wachten en zonder zijn voorkennis of tussenkomst, te voldoen aan elke hun door de officier-generaal of officier van Justitie bij de Landraad opgedragen last tot dienstverrichtingen. In omgekeerde richting, bijvoorbeeld bij het doorzenden van stukken in de zwaardere strafzaken, zou ook de regent als adviserende tusseninstantie niet meer aan bod komen. Bij eenvoudige zaken (zoals bij de summier procedure) was de regent overigens reeds uitgeschakeld. De directeur Binnenlands Bestuur stelde voor de controlerende functie van de regent over het lagere Inlandse Binnenlands Bestuur te herstellen. De directeur van Justitie daarentegen wilde de positie van de regent alleen versterken door hem als tussenschakel te laten fungeren tussen de officier van Justitie bij de Landraad en de resident aan de ene kant (doorzending van het register) en aan de lagere Inlandse ambtenaren/hulpofficieren aan de andere kant, en omgekeerd (kennisgeving aan de regent van de doorzending van stukken aan de officier van Justitie bij de Landraad). Het laatste, het meer reliëf geven aan de positie van de regent, zonder hem een functie met inhoud te geven, kon op meer steun rekenen dan het

238. MvK-GG 03.12.1937-L.33 in V.03.12.1937-L.33/inv.505 en Nota 1ste afd betr Vraagstuk vd zgn gelijkstelling van Chineezzen: ‘Hervorming van het strafprocesrecht voor niet-Europeaanen’ van 16.01.1939:9-10 in doss. 2.10.54-1032.

behoud van een beslissende positie in het vooronderzoek, zoals de directeur Binnenlands Bestuur wilde. De bezigheden van de regent in het voorstel van de directeur van Justitie mochten in Nederlandse ogen dan wel een formaliteit zijn, in de oosterse sfeer zou daarmee zijn prestige behouden blijven. De lagere Inlandse ambtenaren zouden de regent, ook al had zijn tussenkomst niets te maken met werkelijke bemoeienis met het technische opsporingswerk (waarvoor hij toch geen tijd had, werd fijntjes opgemerkt) niet hoeven passeren.²³⁹

Hoewel in de stukken de positie van de regent als heel belangrijk werd voorgesteld, lijkt ons niet diens positie maar de volledige uitschakeling van de Europese ambtenaren uit het vooronderzoek voor de directeur Binnenlands Bestuur doorslaggevend om in zijn houding te volharden. De functie van de regent was immers reeds bij de herziening van de summiere procedure (zonder tegenstand van Binnenlands Bestuur) betekenisloos geworden, en zou nu in elk geval versterkt worden.

Nadat ook de bezwaren van financiële aard, door het Hooggerechtshof aangevoerd, noch principieel noch onoverkomelijk werden geacht,²⁴⁰ stond slechts de controverse tussen de departementen Justitie en Binnenlands Bestuur een verdere voortgang van de herziening in de weg. Beide verklaarden het belang van de voorgestelde reorganisatie te onderkennen, niet alleen vanwege de verbetering in de strafvervolgning, maar ook omdat een kwalitatief beter niveau van de hogere ambtenaren een verbetering in het optreden van de lagere ambtenaren teweeg zou brengen. De aantasting van de positie van de ambtenaren Binnenlands Bestuur werd echter door de directeur van Binnenlands Bestuur als een onoverkomelijk struikelblok beschouwd. In feite wilde hij de bestaande situatie, in het bijzonder voor de Europese ambtenaren laten voortbestaan en daarmee een wijziging van het vooronderzoek tegenhouden.

In november 1939 constateerde de Commissie Spit in haar verslag dat de hervorming van het vooronderzoek in strafzaken tegen niet-Europeanen op Java en Madoera haar beslag nog niet had gekregen. Om deze reden achtte zij verdere voorstellen tot noodzakelijke hervormingen, zoals een algehele en ingrijpende reorganisatie van de zittende magistratuur en uitbreiding van haar reorganisatievoorstellen tot de buitengewesten, niet verdedigbaar. Alles stond stil. Politiek belangrijke zaken moesten wachten totdat de heren departementshoofden het eens konden worden.²⁴¹

8.6 **Opnieuw Art. 163 IS**

Inmiddels was op 1 februari 1938 met Siam een verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tot stand gekomen. Het verdrag zou ook voor alle koloniën, inclusief Nederlands-Indië, gelden. Bij één van de bij dat verdrag behorende nota's werd door Nederland verklaard dat Siamezen met Europeanen zouden worden gelijkgesteld, ervan uitgaande dat het Siamese familierecht geacht moest worden gebaseerd te zijn op dezelfde beginselen als de Nederlandse.

239. Nota 'Herziening vooronderzoek in strafzaken tegen Inlanders en V.O.' van 22.07.1939:2-9 in doss. 2.10.54-1032.

240. Nota 1ste afd 22.05.1939:2 in doss. 2.10.54-1032; Nota 1ste afd. 'Hervorming van het strafprocesrecht voor niet-Europeanen':9 in doss. 2.10.54-1032.

241. Commissie Blom (voorheen Spit)-GG 15.11.1939-A.III in V.07.03.1940-J.15/inv.579.

‘Considering that according tot Article 163 of the constitutional law of the Netherlands Indies the rules for Europeans are applicable to non-Europeans in the Netherlands-Indies, provided they are, in their own country, subject to family statutes chiefly based upon the same principles as the Netherlands family statutes, and on the understanding that the Siamese family statutes may be deemed to be of the above-mentioned character, the Siamese in the Netherlands Indies shall be subject to the legislation and jurisdiction for Europeans.’²⁴² Hieruit mag worden afgeleid dat Nederland uiting van een veronderstelling over dezelfde beginselen als het Nederlandse familierecht en niet van een eigen onderzoek naar de beginselen van het Siamese familierecht.

Nieuwe internationaal-politieke ontwikkelingen met betrekking tot China dwongen Buitenlandse Zaken en Koloniën zich opnieuw te beraden over de intrekking van Art. 163 IS. Nadat vanaf 1938 de situatie in China aanleiding gaf tot bezorgdheid,²⁴³ vond de minister van Buitenlandse Zaken het in 1940 noodzakelijk dat Art. 163 IS zo snel mogelijk uit de Indische Staatregeling zou verdwijnen, met gelijktijdige totstandbrenging van de noodzakelijk geachte overgangsbepalingen. Minister Van Kleffens ging er vanuit dat er na 1935 dusdanige voortgang was gemaakt dat de rechtstoestand der Chinezen vrijwel gelijk was geworden aan die der Europeanen. Met de hervorming van het strafprocesrecht was men nog niet verder gekomen. In 1940 kon slechts geconstateerd worden dat de penningstrijd tussen de twee departementshoofden in de afgelopen jaren ‘onverminderd fel’ had aangehouden en dat zij daarbij alleen oog hadden voor hun eigen denkbeelden, zonder dat zij een poging hadden ondernomen om tot een compromis te komen. Het eerder gedane voorstel van de minister van Koloniën om uit de impasse te komen: 1. Blijvende inschakeling van het Binnenlands Bestuur in het te reorganiseren vooronderzoek; 2. Gelijkschakeling van de Europeanen (verdachte) met de Inlander of Vreemde Oosterling (verdachte) bij het voorlopig onderzoek en gerechtelijk eindonderzoek; 3. Residentieraden instellen in zware strafzaken van Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, bracht niet de oplossing. Het probleem lag niet in de rechtspraak, maar in het vooronderzoek, in het behoud van de positie van de ambtenaren Binnenlands Bestuur.²⁴⁴

Uiteindelijk kwam bij St. 1941 nos. 31 en 32 een herziening van de wettelijke bepalingen betreffende het vooronderzoek in strafzaken tegen Inlanders en Vreemde Oosterlingen tot

242. Ind.St. 1938 no. 692, bekendmaking op 30.12.1938 van het op 01.02.1938 gesloten traktaat tussen Nederland en Siam, met nota Nederlandse gezant-Siamese MBZ van 01.02.1938, bevestigd op dezelfde datum door de Siamese MBZ.

243. Na jarenlange spanningen tussen China en Japan vanwege de expansiedrift van Japan brak in 1937 de oorlog uit tussen beide landen. Na het bloedbad van Nanking in december 1937, viel China in 1938 uiteen in verschillende delen die alle in wisselende mate onder Japans gezag kwamen te staan. De aanval op Pearl Harbour op 7 december 1941 werd door China met opluchting begroet. Het betekende dat de Verenigde Staten de strijd met Japan zouden aanbinden en het stelde China nieuwe ondersteuning in het vooruitzicht; Spence 1991:437, 441-50, 466-7.

244. MvK-GG 11.11.1938-S.27/274, Nota 1ste afd van 01.11.1938:2-3 in V.11.11.1938-S.36/inv.531; MvK-GG 07.03.1940-J.15 in V.07.03.1940-J.15/inv.579.

stand.²⁴⁵ De grootste en langst bestaande grieven in het vooronderzoek, leken te zijn opgeheven.²⁴⁶

Tussen China en Japan waren begin 1940 onderhandelingen gaande over de realisering van een Sino-Japanse politiek-economische coöperatie. Indien deze tot stand zou komen, dan moest rekening gehouden worden met de onvermijdelijkheid dat China zich niet meer tegen Japan, maar tegen het westen zou richten met een nationalisme van pan-Aziatische strekking. Voor Nederland zou dit een speciale betekenis hebben in het licht van de reeds veertig jaar durende Chinese inmengingspolitiek. Enerzijds vloeide deze voort uit China's prestige, anderzijds steunde deze op de sympathie en de steun van de rijke overzeese Chinezen in Indië. Bij deze politiek werd door China steeds de hefboom benut van de 'als ongelijk en minderwaardig beschouwde rechtsstatus der Indische Chineezen'. Zouden de onderhandelingen tussen China en Japan mislukken dan moest rekening worden gehouden met een door Japan gesteunde Chinese regering. Bij een overwinning van China zou Chiang Kai Shek opnieuw een krachtige centrale regering vestigen en dan zou dat regime met een zelfbewust Chinees nationalisme de leiding nemen. Er zouden vrijwel direct diplomatieke acties tegen Nederland komen, strekkende tot een algehele gelijktelling der Chinezen in Nederlands-Indië.

Met het oog hierop en ter voorkoming van onaangename buitenlandse inmenging, moest Art. 163 IS 'bijtijds uit eigen, vrijen wil' uit de weg geruimd worden. Niet alleen zou dat gunstig uitpakken voor wat betreft de loyaliteit van de Indische Chinezen, maar de moeilijkheden die Art. 163 IS opleverde bij onderhandelingen over verdragen met Aziatische mogendheden, zouden dan ook definitief tot het verleden behoren. Er rustte, aldus Van Kleffens, daarbij verwijzend naar het standpunt van zijn voorganger De Graeff in 1935, ook een morele verplichting op de Indische regering tot gelijktelling der Chinezen.²⁴⁷

Dat standpunt van De Graeff was dat 'hoewel tegenover de Chineesche Regeering steeds het standpunt is ingenomen dat, noch Art. 163 IS, in verband met het huidige Chineesche familierecht, noch de verklaring van de Nederlands-Indische Regeering een verplichting inhielden om de Chineezen in Nederlandsch-Indië ook aan de bepalingen van de Europeanen te onderwerpen, zal het, naar mijn meening, toch niet uit het oog moeten worden verloren, dat wel een moreele verplichting van die strekking op de Indische Regeering drukt, al heeft de Regeering zich uitdrukkelijk voorbehouden, zelf de wijze en het oogenblik te kiezen, waarop de inlossing hiervan zal plaats vinden'.²⁴⁸

Zowel morele plicht als politiek belang vroegen om intrekking van Art. 163 IS. Maar Art. 163 IS, zo was afgesproken, zou pas worden ingetrokken, wanneer haar betekenis sterk was verminderd. En dat was afhankelijk van het proces der gelijkwaardigmaking van de rechtspositie der Chinezen in Nederlands-Indië, met name in het strafprocesrecht.

245. De volledige teksten van St. 1941 no. 31 en 32 waren niet voorhanden. In de compilatie van de in 1941 tot stand gekomen staatsbladen voor Nederlands-Indië (Nationaal Archief) was slechts een lijst met nummers met aanduidingen van de onderwerpen aanwezig.

246. Na 1940 werd over deze kwestie niets meer aangetroffen, de aantekeningenregisters 1940-1942 leken, gezien het aantal inschrijvingen, slechts incidenteel en zeer summier te zijn bijgehouden.

247. MBZ-MvK 26.02.1940-7790 in V.07.03.1940-J.15/inv.579.

248. MBZ-MvK 15.11.1935-26224 in doss. 2.10.54-754. Het was De Graeff die in 1929 als gouverneur-generaal de Chinezen hun gelijktelling met Europeanen had toegezegd.

9. DE COMMISSIE VISMAN

Bij gouvernementsbesluit van 14 september 1940 no. 1X, werd de Commissie Visman (commissie tot bestudeering van staatsrechtelijke hervormingen) ingesteld met de opdracht een onderzoek in te stellen 'naar de wenschen, strevingen en opvattingen bij de verschillende landaarden, lagen en standen in de Nederlands-Indische gemeenschap' op het terrein van de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië. De commissie zou in haar verslag de regering duidelijk moeten maken welke consequenties die wensen en opvattingen voor staatsbestel, wetgeving en maatschappij zouden hebben. In haar onderzoek zou tevens betrokken moeten worden de mogelijkheid en consequenties van een Indisch burgerschap en de vervanging van de benamingen 'Inlander' en 'Inlandsch' door andere termen in de wetgeving.

In de commissie werden benoemd: tot voorzitter dr. F. Visman, lid van de Raad van Indië, tot leden: mr. K.L.J. Enthoven, directeur van Justitie, dr. mr. Todoeng Gelar Soetan Goenoeng Moelia, lid van de Volksraad, mr. ir. Ong Swan Yoe, lid college van gedeputeerden Provinciale Raad van Oost-Java, R.A.A. Soejono, lid Raad van Indië, prof. dr. R. Soepomo, hoogleraar adatrecht, prof. dr. W.F. Wertheim, hoogleraar Rechtshogeschool.

In zijn rede tot opening van de Volksraad op 16 juni 1941, kondigde de landvoogd, jhr. mr. A.W.L. Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, met koninklijke machtiging aan, dat er een rijksconferentie bijeen zou worden geroepen over de structuur van het Koninkrijk. Deze zou bijeenkomen direct na terugkeer van de regering in het moederland. Deze aankondiging, aldus de voorzitter der commissie Visman, gaf aan haar werk het karakter van een Indische voorbereiding van deze conferentie.

De commissie had haar verslag op 9 december 1941, vrijwel op hetzelfde ogenblik dat de oorlog aan Japan werd verklaard,²⁴⁹ gereed. De in december 1941 (deel I) en in 1942 (deel II) gedrukte verslagen gingen op één na alle verloren, toen de schepen die ze vervoerden, getorpedeerd werden. Alleen het exemplaar dat in Washington werd ontvangen, bleef over.

Voor een deel van haar onderzoek maakte de commissie gebruik van 'hearings' met representanten van de verschillende bevolkingsgroepen. Een voor Indische begrippen ongebruikelijk maar zeer effectief middel indien men inderdaad kennis wilde nemen van de bij die bevolkingsgroepen levende wensen en opvattingen. Eén van de diepste indrukken die bij de commissie achterbleef na de 'hearings' was de algemene drang van alle niet-Europeaanen naar volledige gelijkheid met de Europeaan. Enkele onderwerpen daargelaten, zoals het privaatrecht, werden wettelijke verschillen naar ras kwetsend geacht, een aantasting van het gevoel van eigenwaarde en van eigenwaardigheid. Zomogelijk nog kwetsender werd de ongelijke behandeling gevoeld in het maatschappelijk leven. Een meer leidende rol van de overheid werd noodzakelijk geacht. Het voorbeeld geven was niet voldoende, zij zou moeten beginnen met de opheffing van alle wettelijke verschillen naar ras die als achterstelling werden gevoeld. Pas als de staat rassendiscriminatie losliet, zou de maatschappij kunnen volgen, was de gedachtengang.

249. Op 8 december 1841 sprak gouverneur-generaal Tjarda van Starckenborgh Stachouwer in een radio-rede de oorlogsverklaring uit, voordat de Nederlandse regering dat in Londen deed; Van Goor 1997:311-2.

Aan Europese zijde werden de vele verschillen in wetgeving en maatschappij tussen de verschillende bevolkingsgroepen, als een niet te miskennen realiteit beschouwd. Men zou enerzijds moeten streven naar opheffing van die verschillen, maar anderszijds zou het verschil in rechtsbehoeften tussen de verschillende bevolkingsgroepen niet mogen worden verwaarloosd.²⁵⁰

9.1 **Overstroomd met verlangens naar gelijkheid**

Bij haar onderzoek naar de rechtsverscheidenheid in Indië constateerde de commissie dat zij was ‘overstroomd’ met een vloedgolf van wensen en verlangens met betrekking tot het rascriterium en de daarmee samenhangende rechtsdifferentiatie. Zij stelde vast dat het Indische recht de onderscheidingen kende tussen ingezetenen en niet ingezetenen (Art. 160 IS), tussen Nederlanders en niet-Nederlanders (Art. 161 IS), en die tussen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen (Art. 163 IS).²⁵¹ Niet in de wet was opgenomen de onderscheiding in Nederlandse onderdanen en vreemdelingen. Zij stelde eveneens vast dat, daargelaten of die onderscheidingen ‘bewust en bedoeld langs raciale lijnen is geschied’, die onderscheidingen in haar uitwerking en praktische betekenis voor het Indische rechtsleven ‘toch tot op vrij grote hoogte het karakter verkregen [hadden] van een splitsing naar rasgroepen’. Wanneer gesproken werd van het rascriterium, dan werd daarbij bedoeld in de eerste plaats de groepering naar landaard in Art. 163 IS, en in de tweede plaats de tot grondslag van het kiesrecht dienende onderscheiding binnen de groep der Nederlandse onderdanen in: onderdanen-Nederlanders, inheemse onderdanen niet-Nederlanders en uitheemse onderdanen niet-Nederlanders²⁵² (Art. 55 IS).²⁵³

Van het overzicht dat de commissie maakte van de bereikte unificatie, de gelijkwaardigmaking en van de nog bestaande verschillen, waren de volgende van belang voor de Chinezen.

Ten aanzien van tot de Chinezen werd vanaf 1920 het volgende bereikt:²⁵⁴

- In 1920 werd een voor alle bevolkingsgroepen geldende inkomsten- en personele belasting ingevoerd. Op 1 januari 1927 werd het hoofdgeld op Java, dat diende ter vervanging van de herendiensten, afgeschaft;
- Sinds St. 1913 no. 658, St. 1917 no. 677, St. 1925 no. 234 en St. 1930 no. 401, waren vrijwel alle ambten en bedieningen in de Nederlands-Indische dienst opengesteld voor personen van alle landaarden;

250. Rapport Commissie Visman II:24-5.

251. Wij laten in deze discussie alle andere onderscheidingen, zoals naar afstamming (bij regentsbenoemingen), naar godsdienst (bevoegdheden godsdienstleraars etcetera) en sexe (kiesrecht) buiten beschouwing; Verslag Commissie Visman II:42.

252. Deze indeling (van betekenis voor het actieve en passieve kiesrecht) beheerste sinds de nieuwe Staatsregeling zowel de zetelverdeling in de Indische vertegenwoordigende lichamen als de samenstelling van het kiezercorps; Verslag Commissie Visman II:49.

253. Verslag Commissie Visman II:42-3.

254. Niet opgenomen in dit overzicht zijn de eerder op p. 22 genoemde wijzigingen, en enkele voor dit hoofdstuk niet relevante wijzigingen voor Chinezen, zoals zeerecht, bezoldiging en pensioenen, regeling arbeidsverhoudingen etcetera; zie Verslag Commissie Visman II:52-4.

- Bij St. 1941 no. 32 werd een volwaardig Openbaar Ministerie bij de Landraden in verschillende gebieden van Java ingevoerd tegelijk met de nieuwe regeling van het vooronderzoek in strafzaken op Java tegen niet-Europeanen. Deze regeling strekte ertoe om het vooronderzoek gelijkwaardig te maken aan dat van de Europeanen. Voor het overige was de strafrechtspleging, met uitzondering van de landgerechten, zowel wat betrof de inrichting der colleges als de wijze van procesvoering, nog gedifferentieerd. Nog niet geregeld was het apparaat dat belast was met de uitvoering;
- De verplichte krijgsdienst was afzonderlijk geregeld voor de onderdanen-Nederlanders (laatste wijziging bij St. 1932 no. 89) en voor de onderdanen niet-Nederlanders (St. 1941 no. 325). In beginsel was elke onderdaan-Nederlander dienstplichtig, terwijl van de onderdanen niet-Nederlanders alleen zij dienstplichtig waren die daartoe, naar bij regeringsverordening vast te stellen regels, waren aangewezen.²⁵⁵

9.2 De verwerping van de gelijkwaardigheidsgedachte

Voor een deel der Chinezen kon de opheffing van de rasdifferentiatie in het recht alleen bereikt worden met een volledige unificatie op alle rechtsgebieden, met vermindering van elke differentiatie. Het gelijkheidbeginsel werd van een zo grote betekenis geacht dat deze groep dit beginsel doorgevoerd wenste te zien, ongeacht de gesteldheid der Indische samenleving en ongeacht de vraag of een zodanige gelijkheid wel zou beantwoorden aan de rechtsbehoeften der diverse bevolkingsgroepen. In deze gedachtengang was er geen plaats voor differentiatie naar rascriterium, noch voor rechtsverscheidenheid op andere grondslag.²⁵⁶

De gelijkwaardigheidsgedachte, zoals deze door de Commissie Spit werd aanvaard als grondslag voor haar voorstellen, vond behalve bij de Chinezen ook in de Indonesische samenleving weinig weerklank. Het zou onjuist zijn in de goede ontvangst in de Volksraad van het ontwerp tot herziening van de strafvordering in de Volksraad een bewijs te zien van de aanvaarding van de gelijkwaardigheidsgedachte, meende de commissie. Het ontwerp werd aanvaard vanwege zijn eigen merites, de concrete verbeteringen van het vooronderzoek in strafzaken voor de Inlandse rechtbanken en vanwege de volkomen rechtsgelijkheid ten aanzien van een aantal belangrijke bepalingen, die dit ontwerp deden totstandkomen. Het werd geaccepteerd 'als afbetaling op wijdere aspiraties'.

Tegen de gelijkwaardigheidsgedachte werd het bezwaar aangevoerd dat elke beoordeling of een stel rechtsregels 'gelijkwaardig' was aan het andere, een subjectieve was. Er was geen enkele waarborg tegen achterstelling van de niet-Europese groepen. Een ander bezwaar was dat het door de voorstanders van de gelijkwaardigheidsgedachte, die uitgingen van een verscheidenheid van rechtsbehoeften bij de afzonderlijke bevolkingsgroepen, als vanzelfsprekend werd aangenomen dat deze verscheidenheid gedifferentieerd moest zijn naar het criterium van Art. 163 IS. Een zodanige scheiding kwam niet of niet meer overeen met een natuurlijke sociale geleding van de samenleving. Door velen werd de positie van intellectuele en welgestelde Indonesiërs en Chinezen in vergelijking met die van Europeanen van gelijke of lagere ontwikkeling onbevredigend en onverantwoord geacht. En voorzover deze indeling wel overeenkwam met een bestaande sociale geleding, dan zou een

255. Verslag Commissie Visman II:52-8, 65.

256. Verslag Commissie Visman II:59.

handhaving daarvan juist een ernstig bezwaar voor de maatschappij zijn, een splijtzwam in de Indische samenleving, die voortdurend de ontwikkeling van een saamhorigheidsbesef in de weg zou staan.

Behalve op deze bezwaren werd door de Chinezen het gelijkwaardigheidsbeginsel ook verworpen, omdat men meende zonder enige reserve volledige gelijktelling met de Europeaan als eis te mogen stellen. De gelijktelling van de Japanners in 1899 en de verwachtingen die door de regering waren gewekt in 1930, wettigden een dergelijke aanspraak. De argumenten van de regering voor het niet in vervulling doen gaan van die verwachtingen werden algemeen verworpen. Vooral de achterstelling ten opzichte van de Japanners, werd door de Chinezen als krenkend gevoeld, meende de commissie.²⁵⁷

Ook aan de alternatieven om het rascriterium te vervangen door andere criteria (criterium van rechtsbehoeften, sociale 'horizontale' criteria zoals het criterium van welstand of van ontwikkeling), zoals dat van verschillende zijden werd aangedragen, kleefden bezwaren. Gevreesd werd dat de splijtzwam van het rascriterium zou worden vervangen door een andere en dat de criteria dusdanig gekozen zouden worden dat de gehele Europese groep tot de 1ste klas burgers zou behoren. De groepering naar ras zou in wezen behouden blijven en bijvoorbeeld het ontwikkelingscriterium zou de leiders van de oosterse groepen van hun groep scheiden en indelen bij de Europeanen.

Tegen nivellering, unificatie naar beneden, van belang ten aanzien van de strafrechtspleging hadden de Europeanen bezwaar. Elke nivellering naar beneden moest worden verworpen. Het tegenwoordige voor hen geldende peil moest als een minimum worden beschouwd, maar zou wel eens te kostbaar en onuitvoerbaar blijken. Van niet-Europese zijde waren er geen principiële bezwaren tegen een zodanige nivellering. Men kon genoeg nemen met het bestaande niveau uit een oogpunt van deugdelijkheid, echter niet met het krenkende en onaantvaardbare van de huidige toestand waarbij een bepaalde groep boven de grote massa was bevoorreed.

De rechtsverscheidenheid op privaatrechtelijk gebied werd niet gevoeld als achterstelling. Algemeen was men, met uitzondering van één Chinese groep, van mening dat, in het bijzonder met betrekking tot onderwerpen die nauw samenhangen met het familieleven en de sociale structuur van de Indonesische samenleving, als ook met godsdienstige overtuigingen, de aansluiting van het privaatrecht aan deze structuur en overtuigingen dienden te blijven gehandhaafd.

De unificatiedrang met betrekking tot de strafrechtspleging was zeer sterk. De wettelijke waarborgen voor de persoonlijke vrijheid en de verdere persoonlijkheidsrechten was in de in 1941 tot stand gekomen regeling van de strafvordering op Java gelijk gemaakt aan die voor Europeanen. Echter, de ergernis over het nog bestaande verschil ten aanzien van het apparaat dat met de uitvoering van de voorschriften was belast toonde juist hier aan hoe weinig weerklank de gelijkwaardigheidsgedachte had gevonden en zelfs door de Chinezen werd verworpen. De gevoelde achterstelling en de grote betekenis die speciaal aan dit 'rasverschil' werd gehecht had, meende de commissie, te maken met de ingrijpende betekenis van deze materie voor de persoonlijkheid van de mens. Zij werden door de commissie mede toegeschreven aan de decennialange aandacht in pers en politieke vergaderingen voor dit onderwerp.²⁵⁸ Reeds in 1921 had Fromberg naar voren gebracht dat hem gebleken was dat

257. Verslag Commissie Visman II:60-1.

258. Verslag Commissie Visman II:61-5.

het de voormannen van de Inlandse beweging niet ging om gelijkwaardigheid, maar om gelijkheid. Het ging hen niet in de eerste plaats om de kwaliteit van de rechtsbedeling. Zij zagen een aparte, een andere rechter, als een rassenkwestie en als een achterstelling van hun ras. ‘Goede of slechte rechters, unicus iudex of collegiale rechtspraak, nationale of Europeesche rechters – het is onverschillig, als het naar voor iedereen hetzelfde is. Men accepteert de bestuursambtenaar als landrechter, omdat thans iedereen voor hem justiciabel is’.²⁵⁹ De vrees dat achter gelijkwaardigheid discriminatie verscholen ging was groot.

9.3 Hoe het dualisme op te heffen

De geuite ‘grievens’ van het bewuste deel van de Indonesische en overige oosterse bevolkingsgroepen over werkelijke of vermeende achterstelling in wetgeving en bestuursvoering bleken diep geworteld, schreef de commissie. Zozeer zelfs dat zij niet zou durven zeggen dat opheffing van deze en van de sociale achterstelling, aan die grieven tegemoet zou komen. Het stond volgens haar vast dat, hoe uiteindelijk de beslissing omtrent de wens naar staatkundige hervorming ook zou uitvallen, politieke bevrediging bij het bewuste deel der oosterse groepen slechts dan kon worden verkregen, indien dit gevoel van achterstelling, wettelijk en sociaal, bij de bedoelde groepen zou kunnen worden weggenomen. Die volledige politieke bevrediging zou slechts kunnen worden verwacht indien de raciale differentiatie over de gehele linie weggenomen zou zijn, met name daar waar zij niet op een duidelijk verschil van rechtsbehoeften was gebaseerd. Het tempo werd ook door deze groepen als onbevredigend traag gevoeld, het voor bepaalde onderwerpen aanvaarde gelijkwaardigheidsbeginsel als een tot in de lengte van dagen gecontinueerde rasdifferentiatie. Opheffing van de wettelijke rasonderscheidingen zou haar apaiserende werking overigens missen, meende de commissie, indien dit niet zou samengaan met een opheffing van het rasonderscheid in het maatschappelijk verkeer.

Teneinde een algemeen inzicht te verkrijgen omtrent de mogelijkheden van opheffing van het dualisme beperkte zij zich voor haar onderzoek tot vier mogelijkheden. De eerste twee onderwerpen van algemene aard waren de betekenis die zou moeten worden toegekend aan een schrapping van Art. 163 IS en wat de gevolgen zouden zijn van een eventuele gelijkstelling der Chinezen. De volgende twee onderwerpen van bijzondere aard waren de strafrechtspleging en de samenstelling der kiezerscorpsen en het beginsel der zetelverdeling in de vertegenwoordigende lichamen. We zullen het laatste buiten beschouwing laten.²⁶⁰

9.3.1 *Schrapping van Art. 163 IS*

Schrapping van Art. 163 IS op zichzelf zou alleen de ‘misverstanden’ die uit het artikel voortvloeiden wegnemen, namelijk dat het artikel zou verplichten tot differentiëren in de wetgeving of dat het artikel een beginseluitspraak bevatte dat differentiatie wenselijk was, en dat zo zij al plaatsvond, zij volgens de scheidingslijnen van dat artikel zou moeten worden getrokken. Art. 163 IS zou kunnen blijven voortbestaan zonder dat de onderschei-

259. Fromberg (1926:10), lezing voor de Bataviasche kring der Nederlandsch-Indische Juristenvereniging over ‘De unificatie van de rechtspraak’ gehouden op 08.10.1921.

260. Verslag Commissie Visman II:70.

ding nog op één enkel punt betekenis had, net zoals men Art. 163 IS kan schrappen, zonder dat er ook maar iets veranderde.²⁶¹

Art. 163 IS, schreef de commissie, was interpretatief van aard, en niet imperatief. Zij schreef geen ronderscheid voor, evenmin een bepaald ronderscheid. Het artikel zei slechts dat, indien wettelijke voorschriften onderscheid maakten tussen Europeanen, Vreemde Oosterlingen en Inlanders, voor haar toepassing bepaalde regels golden. Met in-trekking van Art. 163 IS alleen zou dus geen wettelijk onderscheid naar ras worden afgeschaft, of buiten de deur gezet. De betekenis van de schrapping van Art. 163 IS was hierin gelegen, dat daarmee de suggestie dat de Indische constitutie wettelijk verschil naar ras normaal achtte, zou worden weggenomen. Maar daarmee hield het dan ook op. De eigenlijke rasdifferentiaties die aanstoot gaven konden niet ineens, naar slechts stuk voor stuk uit de bepalingen worden verwijderd. Zolang dat proces nog niet was voltooid zou het geschrapte Art. 163 IS in een overgangsbepaling moeten doorleven teneinde richtsnoer te blijven voor de toepassing van het resterend ronderscheid.²⁶²

9.3.2 *Gelijktelling der Chinezen*

Bij deze wens tot gelijktelling werd uitgegaan van het behoud van de in Art. 163 IS neergelegde indeling in bevolkingsgroepen. Met tegemoetkoming aan deze wens zouden de Chinezen net als de Japanners tot de groep der Europeanen worden gerekend. Het praktische gevolg zou zijn dat zij onttrokken zouden worden aan de Inlandse strafrechtspleging en zouden komen onder de Europese strafrechtspleging. De wegneming van de Chinese grieven achtte de commissie uit het oogpunt van de door de regering gevolgde Chinezenpolitiek van groot belang. De keerzijde zou, vreesde zij een moeilijk te verwerken feit zijn voor de Indonesische groepen. Immers, een minderheidsgroep zou bij behoud van de bestaande differentiaties, iets deelachtig worden, waarnaar zijzelf tot dusver vergeefs hadden gestreefd. Zou men aan de wensen der Chinezen langs een andere weg tegemoet willen komen, dan zou de bestaande differentiatie vervangen kunnen worden door differentiatie op sociale grondslag of door een volledige nivellering. Dan zouden ook de Indonesiërs en andere oosterse groepen van de maatregel profiteren.²⁶³

9.3.3 *Strafrechtsbedeling*

Op het terrein van de strafrechtspleging was het gevoel van achterstelling bij de Indonesische groep sterk en bij de Chinese groep nog sterker. Men kon niet erkennen dat een verschil in rechtsbehoeften differentiatie op dit terrein naar het criterium van het gelijkwaardigheidsbeginsel zou rechtvaardigen. Het was niet te begrijpen dat een strafrechtspleging die door de regering bevredigend werd geacht voor de Indonesische intellectueel, te min zou zijn voor de Europeaan. Dat de ontwikkelde en gegoede Chinees, zelfs als Nederlands onderdaan, voor de Landraad zou moeten verschijnen, terwijl de minst-ontwikkelde Japanner-vreemdeling de Raad van Justitie als strafrechter kreeg toegewezen. Het regeringsstreven naar gelijkheid van waarborgen voor een deugdelijk onderzoek en een goede berechting, met

261. Verslag Commissie Visman II:46.

262. Verslag Commissie Visman II:71.

263. Verslag Commissie Visman II:71-2.

behoud van een gedifferentieerde rechterlijke organisatie was mogelijk aantrekkelijk uit een technisch oogpunt, zij bleef voor de niet-Europese bevolkingsgroepen onbevredigend. Een bevredigende oplossing van het vraagstuk der rechtsbedeling was, volgens de commissie, buitengewoon urgent.

De moeilijkheden waarvoor men zich geplaatst zag bij de hieronder volgende oplossingen waren:

- Unificatie op in hoofdzaak Europese basis zou zeer kostbaar zijn door de grote afstanden en het grote aantal benodigde juristen. In de bestaande verhoudingen zou aan een realisering hiervan niet kunnen worden gedacht;
- Unificatie op basis van de tegenwoordige Inlandse rechtspraak zou een groot deel der Europese justitiabelen niet bevredigen. Deze rechtspraak was te zeer ingesteld op typisch Indonesische verhoudingen. Ook moest de vraag beantwoord worden of unificatie op deze basis aan vreemdelingen een berechting zou waarborgen die door het buitenland naar internationaal westerse standaard als acceptabel zou worden beschouwd. Een dergelijke unificatie zou slechts tot stand kunnen worden gebracht naar normen die het midden hielden tussen de beginselen der Europese en die der Inlandse rechtspraak. Alleen met een systeem van alleenrechtsprekende rechters zou zulks kunnen worden bereikt. Opnieuw zou zich dan het probleem voordoen van (on)voldoende gekwalificeerd rechterlijk personeel. Een dergelijke rechtspraak zou mogelijk noch het vertrouwen genieten van die Europeanen die oordeelden naar westerse normen, noch van de grote massa der Indonesiërs die gewend was aan rechtspraak door colleges waar hun hoofden zitting hadden.

Differentiatie naar een ander, een ‘horizontaal’ werkend sociaal criterium, met opheffing van rasdifferentiatie zou, meende de commissie, de regering kunnen behoeden voor een stranding op de ‘Scylla van het rasonderscheid’ of de ‘Charybdis der unificatie’. Voor het sociale criterium kon gekozen worden uit:

- Criterium van rechtsbehoeften. Onderscheid zou worden gemaakt op grond van de eenvoudige rechtsbehoeften (de massa) en een met meer waarborgen omkledend, meer ingewikkelde rechtspraak voor hen die daar behoefte aan hadden. Bepaalde Indonesische en mogelijk ook Chinese en Arabische kringen zouden wellicht weinig voelen voor een systeem waarbij hun bovenlaag in een rechtpositie werd geplaatst met meer waarborgen dan die van de massa;
- Het criterium van materiële welstand (bijvoorbeeld te beoordelen naar de belastingaanslag) zou op den duur mogelijk bepaalde sociale tegenstellingen kunnen verscherpen;
- Het criterium van schoolontwikkeling zou, afgezien van de moeilijkheid om een aanvaardbare begrenzing te vinden, een element van willekeur in zich houden. Er zouden ongerijmde toestanden ontstaan wanneer leden van één gezin deels voor de rechter van de bovenlaag, deels voor die van de massa zouden komen.
- Het sociale criterium zou niet gezocht moeten worden in een horizontale splitsing van de gehele bevolking van Nederlands-Indië in ‘massa’ en ‘elite’, maar in het onderscheid tussen stad en platteland. In de steden, waar de meesten der boven de massa uitgekomen Indonesiërs en Chinezen zich bevonden, zou zonder onoverkomelijke kosten een unificatie van strafrechtspleging tot stand gebracht worden. Het niveau zou daar dat van een westerse rechtspleging enigszins benaderen. Al zou deze onderscheiding evenals de bo-

vengenoemde beantwoorden aan de levende werkelijkheid beantwoorden, er kleefden teveel bezwaren aan.

Er was, besloot de commissie, geen criterium of oplossing waaraan geen enkel bezwaar kleefde. Men diende zich te realiseren dat het doel slechts stapsgewijs kon worden bereikt, maar dan ook bereikt moest worden. Daar was echter bereidheid voor nodig om offers van materiële en ideële aard te brengen.²⁶⁴

10. GELIJKSTELLING: POLITIEKE NOODZAAK OF JURIDISCHE CONSEQUENTIE

Dit laatste hoofdstuk behandelt het wetgevingstraject tussen 1914 tot 1942, een periode gekenmerkt door de verschillende overwegingen om de Chinezen al of niet gelijkheid in de wet en een gelijke rechtspositie te verschaffen. Die overwegingen vloeiden voort uit de politieke noodzaak om de ongelijkheid op te heffen of de juridische consequentie van gelijktelling krachtens de wet al of niet in samenhang met het nieuw in te voeren Burgerlijk Wetboek van China.

Het opheffen van de ongelijkheid zoals dat in Art. 109 RR en het latere Art. 163 IS was vastgelegd betekende niet dat daaruit als vanzelfsprekend een gelijke rechtspositie zou volgen. Die materieel gelijke rechtspositie was daar in zekere zin van onafhankelijk, omdat zij alleen bereikt kon worden door het opheffen van de bestaande praktische verschillen. Voor de opheffing daarvan stonden twee wegen open: rechtsonificatie, te bereiken door gelijktelling, of – na 1930 – rechtsdifferentiatie door middel van gelijkwaardigmaking. Er deden zich bij de overwegingen drie complicerende factoren voor, die buiten het wetgevingsbeleid tot de consequentie konden leiden van gelijktelling van Chinezen met Europeanen. De eerste was het familierechtscriterium zoals dat was opgenomen in het nieuwe Art. 109 RR dat in 1920 van kracht werd. De tweede factor was het te sluiten traktaat tussen Nederland en China en tenslotte was er het nieuwe Chinees Burgerlijk Wetboek op westerse grondslag dat in 1930 in werking trad.

Een factor die gelijktelling van Chinezen met Europeanen juist verhinderde en het voor onbepaalde tijd uitstelde, vormden de Indonesische leden van de Raad van Indië. Het standpunt van de Raad kwam erop neer dat gelijktelling van Chinezen pas tot stand kon komen nadat de verschillen in het strafprocesrecht ook voor de inheemse bevolking waren opgeheven. Het wetgevingstraject heeft tot enige verbetering van de rechtspositie der Chinezen, maar niet tot hun algehele gelijkstelling geleid. Rechtszekerheid in dezelfde mate als de Europeanen hebben zij aan het einde van de onderzoeksperiode niet gekregen.

Vanaf 1912 werd de gelijkstellingskwestie vooral beheerst door politieke druk. Er bleef onder de Chinezen in Nederlands-Indië grote ontevredenheid heersen over hun rechtspositie. Zij wilden dat de achterstelling bij de Japanners werd opgeheven en dat hun rechtstoestand gelijk zou worden met die der Europeanen. Vanuit Peking meende in 1916 de gezant aldaar, Beelaerts van Blokland, overigens na in de voorgaande jaren herhaaldelijk te hebben aangedrongen op verbetering van de rechtstoestand der Chinezen in Nederlands-Indië, dat er afstand moest worden gedaan van de onderscheiding in bevolkingsgroepen als beginsel

264. Verslag Commissie Visman II:72-6.

van recht en bestuur. Het rasonderscheid in de wet was internationaal-politiek niet vol te houden. Het onderzoek, dat in 1918 aan de Commissie Sonneveld werd opgedragen, moest antwoord geven op de vraag of het mogelijk dan wel wenselijk was om het rasonderscheid in de Nederlands-Indische wetgeving te doen verdwijnen. Met het elimineren van Art. 109 RR – een formele gelijkstelling – zou de steen des aanstoots, het rasonderscheid, uit de wet verdwijnen. Materiële gelijkstelling, de opheffing van de bestaande verschillen in het strafprocesrecht (het enige terrein waarin nog rechtsongelijkheid tussen Chinezen en Europeanen heerste), zou echter niet bereikt worden, omdat deze verschillen, zoals de commissie voorstelde, voor onbepaalde tijd gehandhaafd zouden worden, en zouden voortleven in andere, minder in het oog vallende bepalingen. Binnen regeringskringen werd deze politiek (eliminering van Art. 163 IS zonder concrete gevolgen voor de rechtspositie) ‘façadepolitiek’ genoemd. Een veelbetekende kwalificatie, waaruit bleek dat werkelijke gelijkstelling door opheffing van de verschillen niet een vanzelfsprekend doel of een vanzelfsprekende zaak was.

In 1927 werd opnieuw een onderzoek gelast naar het voortbestaan van Art. 163 IS (het vroegere Art. 109 RR) vanwege de op handen zijnde onderhandelingen over een traktaat met China. De mogelijkheid moest onder ogen worden gezien dat het traktaat zou kunnen dwingen tot gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. Het bleek loos alarm, het traktaat bleek daar niet toe te leiden, omdat Indië buiten de werking van het verdrag viel.

Al kwam men in 1928, na verschillende voorstellen tot de beslissing dat onder andere Art. 163 IS moest worden geëlimineerd, verder dan dat besluit kwam men niet. Door het bericht dat op korte termijn de afkondiging en inwerkingtreding van het Chinees Burgerlijk Wetboek was te verwachten, kwam de eliminering van Art. 163 IS op losse schroeven te staan. Het familierechtscriterium in het Art. 163 IS stelde personen, herkomstig van een land met een familierecht in hoofdzaak gegrond op dezelfde beginselen als de Nederlandse, gelijk met Europeanen. De brug naar gelijkstelling, gevormd door het op westerse grondslag geschoeide Chinees BW in samenhang met het familierechtscriterium in Art. 163 IS, zou met de intrekking van dat artikel worden weggeslagen. Het zou door China kunnen worden uitgelegd alsof daarmee de gelijkstelling der Chinezen opzettelijk onmogelijk werd gemaakt. Besloten werd Art. 163 IS te handhaven en de juridische consequenties daarvan, gelijkstelling van Chinezen met Europeanen, te aanvaarden. Zou het Chinees BW niet voldoen aan de voorwaarde van Art. 163 lid 2 sub 3 IS (het familierechtscriterium) of zou er op de verwachte datum geen nieuw familierecht in China worden ingevoerd, dan zou gelijkstelling der Chinezen met Europeanen als een vrijwillige daad van de regering volgen.

Reeds een jaar later, in 1930 verloor deze belofte elke betekenis. De invloed van de twee nieuwe Indonesische leden van de Raad van Indië stuurde het onderwerp ‘gelijkstelling der Chinezen’ een andere richting uit. Vanaf 1931 volgde een nieuwe gedragslijn. Geen gelijkstelling voor Chinezen totdat het strafprocesrecht voor alle bevolkingsgroepen was herzien. De gelijkstelling der Chinezen werd hiermee ondergeschikt gemaakt aan en afhankelijk gesteld van de herziening van het strafprocesrecht voor alle bevolkingsgroepen. Die herziening zou plaatsvinden op basis van gelijkwaardigmaking. De gelijkstelling der Chinezen werd daarmee voor onbepaalde tijd uitgesteld.

Naast deze politieke omslag moest men rekening blijven houden met de juridische consequentie van gelijkstelling van Chinezen met Europeanen vanwege het Chinees BW in samenhang met het familierechtscriterium. Besloten werd deze afhankelijk te stellen van een testcase. De rechter zou zich moeten uitspreken over de vraag of het Chinese familierecht berustte op dezelfde beginselen als het Nederlandse. Tot dat moment zou het gouvernement

het standpunt innemen dat het nieuwe familierecht van China van geen invloed was op de rechtstoestand der Chinezen, en aldus niet tot gelijktelling kon leiden. De juridische argumentatie voor dit standpunt werd gevonden in het principieel onaanvaardbaar verklaren van de erkenning en gelijktelling van het natuurlijke met het wettige kind in het Chinese familierecht. Het was een politiek besluit, omdat tegelijkertijd werd vastgesteld dat er veel overeenkomsten waren tussen het nieuwe Chinese en het Nederlandse familierecht en er veel steun was voor de opvatting dat de behandeling van natuurlijke kinderen in het Nederlandse recht weinig rechtvaardig was.

De eerste stap in de gelijkwaardigmaking in het strafprocesrecht kwam tot stand met de vereenvoudiging van de strafrechtspraak voor Europeanen in middelzware zaken (St. 1932 no. 460). De rechtsmacht van de Raden van Justitie werd hiervoor voor een deel gedelegeerd aan de residentierechters als nieuwe politierechters. Voor de tweede stap werden de voorschriften op de summiere procedure bij de Landraden op Java en Madoera herzien (St. 1934 no. 587). Hiermee werd een ruimere toepassing van die procedure voor de niet-Europese bevolking bevorderd. De Landraadsvoorzitter zou als alleen rechtsprekende rechter voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen rechtspreken. De procedure week weinig af van soortgelijke behandelingen van Europese beklaagden door de politierechter. Op meerdere plaatsen zouden politierechter (voor de Europeanen) en Landraadsvoorzitter (voor de Inlanders en Vreemde Oosterlingen) dezelfde zijn. Men had het strafprocesrecht voor middelzware strafzaken voor Europeanen aan de ene kant en dat voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen aan de andere kant naar elkaar toe laten groeien.

Tot een gedeeltelijke gelijkwaardigmaking van het vooronderzoek kwam het pas in 1941 (St. 1941 no. 32). Een groot en voor het departement Binnenlands Bestuur onoverkomelijk bezwaar bij deze hervorming werd het verlies aan gezag gevonden van de assistent-resident en de regent.

Het aan het slot van de onderzoeksperiode verschenen rapport van de Commissie Visman toonde hoe groot de kloof was die de verschillende bevolkingsgroepen van Nederlands-Indië, rechtshervormingen ten spijt, nog scheidde.

TER AFSLUITING

In dit afsluitend hoofdstuk trachten wij conclusies te trekken uit het onderzoek en antwoord te geven op de in het inleidend hoofdstuk gestelde onderzoeksvragen. De overlap als gevolg van het onderzoek op verschillende rechtsgebieden en de vraagstelling hebben tot gevolg dat in dit afsluitend hoofdstuk een herhaling van een aantal punten niet altijd te vermijden was.

Dit onderzoek naar de rechtspositie der Chinezen is uiteindelijk een studie geworden naar het wetgevingsbeleid van de koloniale en rijkswetgever en het daarmee samengaande wetgevingsproces. De lijn die in het onderzoek is gevolgd is gericht op een zo consistent mogelijke plaatsing van het materiaal op de verschillende rechtsgebieden binnen een juridisch kader. Deze lijn is ook voortgezet in het afsluitende hoofdstuk door de toetsing van het wetgevingsbeleid aan algemene rechts- en regeringsbeginselen centraal te stellen. Materiaal en conclusies worden dus niet beschouwd in een bredere historische context, maar vanuit een meer juridisch gezichtspunt. Daarmee komt het onderwerp van onderzoek, de rechtspositie, meer centraal te staan dan bij een meer historische benadering het geval zou zijn geweest.

I. ALGEMENE CONCLUSIES

De rechtspositie. In 1848 was de rechtspositie der Chinezen wettelijk gelijk aan die der Inlanders. Daarna heeft deze zich tot 1942 geleidelijk gewijzigd tot een rechtspositie die vrijwel gelijk was aan die der Europeanen. Vrijwel gelijk omdat er nog verschillen bestonden in het strafprocesrecht en voor de basis van die hervorming niet het beginsel van gelijkmaking genomen was, maar van gelijkwaardigmaking. In feite is de geschiedenis van die rechtspositie er één geweest van een stapsgewijze collectieve gelijkstelling met Europeanen op deelgebieden van het recht. Die gelijkstelling heeft op vier verschillende manieren plaats gevonden, namelijk door onderwerping aan of toepasselijkverklaring van een deel van het Europese recht, door opheffing van wettelijke bepalingen waardoor een einde kwam aan een bestaande ongelijkheid en Chinezen (en andere Vreemde Oosterlingen) op dat deelgebied gelijk kwamen te staan met Europeanen en Inlanders, door hervorming van een deelgebied waardoor unificatie op dat terrein tot stand werd gebracht of door gelijkwaardigmaking indien daaraan de voorkeur werd gegeven boven gelijkstelling. Er waren daarnaast nog vier andere mogelijkheden tot gelijkstelling, die werden overwogen of waarmee rekening werd gehouden, maar die niet tot die gelijkstelling hebben geleid. Deze mogelijkheden waren de algehele opheffing van het juridisch dualisme door eliminering van het daarop betrekking hebbende wetsartikel (Art. 109 RR), het gestand doen van de belofte om, onafhankelijk van andere factoren, de Chinezen met Europeanen gelijk te stellen, en de uit een verdrag of uit de nieuwe wetgeving van China voortvloeiende juridische consequenties.

De formele rechtspositie, dat wil zeggen de constitutionele rechtspositie zoals deze vastgelegd in Art. 109 RR, in vergelijking tot de materiële rechtspositie. Met de laatste wordt de reële en actuele rechtspositie bedoeld. Door de hierboven genoemde wijzigingen ontstond er een verschil tussen de formele en de materiële rechtspositie der Chinezen. Tot

1920 was de formele rechtspositie krachtens de Artt. 109 RR van 1854 en 1899 gelijk aan die der Inlanders. Materieel was zij echter als gevolg van de na 1855 tot stand gekomen wijzigingen voor een groot deel gelijk aan die der Europeanen geworden. Na 1920 bepaalde Art. 109 RR, later ongewijzigd overgegaan in Art. 163 IS, dat voor Vreemde Oosterlingen de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen golden, hetgeen betekende dat zij niet langer aan de bepalingen voor Inlanders waren onderworpen. Het is niet duidelijk wat werd bedoeld met de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen, aangezien zowel het passen- als het wijkenstelsel (alleen voor Vreemde Oosterlingen) in 1920 reeds was opgeheven. Wel waren uitsluitend voor Chinezen bij hun onderwerping aan het gehele Europese privaatrecht bij St. 1917 no.129 afzonderlijke bepalingen toegevoegd om tegemoet te komen aan de bijzondere en voor hen belangrijke instellingen zoals adoptie en kongsie. Het is mogelijk dat de wetgever het in 1920 niet nodig heeft gevonden de voor Chinezen na 1906 – het jaar van de totstandkoming van het gewijzigde Art. 109 RR – tot stand gekomen wijzigingen in de rechtspositie, in de wet tot uitdrukking te brengen.

In 1920 was de feitelijke rechtstoestand der Chinezen door de daaraan voorafgegangene wijzigingen, de unificatie in het publiekrecht en door hun volledige onderwerping aan het Europese privaatrecht bij St. 1917 no.129, op het strafprocesrecht na, op de grote rechtsgebieden gelijk aan die der Europeanen. Juist door die onderwerping aan het gehele Europese privaatrecht was een fundamentele wijziging in de rechtspositie der Chinezen gekomen, waardoor deze meer gelijk stond met die der Europeanen dan met die der Inlanders. Die fundamentele wijziging was niet terug te vinden in Art. 109 RR en het latere Art. 163 IS. Er was aldus vanaf 1855 een geleidelijke discrepantie ontstaan tussen de formele rechtspositie zoals die door de rijkswetgever was vastgesteld en de materiële rechtspositie die het gevolg was van het wijzigen van de formele rechtspositie door de koloniale wetgever.

Het ras- en geloofscriterium. De twee criteria in de Artt. 109 RR van 1854 en 1899, die bepalend leken voor de rechtspositie, bleken niet consistent te zijn gebruikt. Reeds in 1848 bleek dat het geloofscriterium veel aan kracht had ingeboet door de in de wet opgenomen uitzondering ten aanzien van de Inlandse christenen. Aan het eind van de 19de eeuw werd dit criterium niet bruikbaar geacht als criterium voor de individuele gelijkstelling. Evenmin heeft het een rol gespeeld voor de wettelijke gelijkstelling in de formele wet van Japanners met Europeanen in 1899.

Het gebruiken van het rascriterium bij de codificatie in 1848 bleek niet in de eerste plaats te berusten op een principiële opvatting over rasverschillen. Het was een pragmatisch middel van het koloniaal bewind om de bevolking in Europeanen en Inlanders te verdelen en daarmee een wettelijke grondslag te creëren voor de voortzetting van een bestaande gescheiden rechtsbedeling voor deze bevolkingsgroepen tezamen met hun gelijkgestelden. Dat ras, evenals geloof, een ondergeschikte rol kon spelen indien er belangen in het spel waren die als zwaarwegender werden beoordeeld, bleek bijvoorbeeld in 1853 toen de Raad van Indië voorstelde de gelijkstelling met Inlanders ongedaan te maken en de Chinezen met Europeanen gelijk te stellen, teneinde het landbezit der Chinezen te kunnen beperken. Daarmee, herhaalde de Raad een jaar later, kon tegelijkertijd worden tegemoet gekomen aan de wensen van de handel. Het verschil tussen doel en middel was onevenredig groot.

Het geloofscriterium verdween uit de wet bij de wijziging van Art. 109 RR in 1906, het rascriterium bleef van kracht tot het einde van de onderzoeksperiode. Het rapport van de commissie-Visman liet zien dat in 1941 het rasonderscheid in de koloniale maatschappij nog niets aan betekenis had ingeboet. Hoewel uit dat rapport bleek dat rasvooroordelen sterk leefden in de koloniale samenleving en daaruit niet waren weg te denken, heeft het

onderzoek uitgewezen dat voor het wetgevingsbeleid ras geen doorslaggevende factor was. Indien het wenselijk of noodzakelijk werd geoordeeld, werd het rasonderscheid opzij gezet en werd de rassengrens zonder moeite overschreden. De Japannerwet en de onderwerping van de Chinezen aan het Europese privaatrecht zijn hier duidelijke voorbeelden van. Tegelijkertijd werden, indien het wenselijk of noodzakelijk werd gevonden een wetgevingsbeleid te voeren dat Chinezen buitensloot, ras-gerelateerde verschillen negatief gebruikt ter ondersteuning van het wetgevingsbeleid. Ras en geloof waren geen principiële of consistente criteria, maar dienden als instrumenten die, al naar gelang hun bruikbaarheid, werden ingezet of achterwege gelaten.

Een afzonderlijk wetgevingsbeleid. Alhoewel Chinezen tot 1920 bij wet met Inlanders waren gelijkgesteld, bleek er door de wetgever voor wat betreft hun rechtspositie een afzonderlijk wetgevingsbeleid te zijn gevoerd. In essentie werd dat beleid bepaald door hun betekenis voor het gouvernement, zowel economisch als politiek, een betekenis die een geheel andere was dan die van de inheemse bevolking. Voor de gouvernementsinkomsten in de 19de eeuw werd tijdens het Cultuurstelsel de inheemse bevolking ingeschakeld, terwijl voor de pacht de Chinezen van belang waren. Dat afzonderlijke wetgevingsbeleid bleek ook hieruit dat het in de 19de eeuw er juist op gericht was de scheidslijnen tussen Chinezen en de inheemse bevolking zo scherp mogelijk te trekken. Aan de ene kant werd dat segregatiebeleid ingegeven door de idee dat een vermenging van Chinezen met de inheemse bevolking een gevaar zou vormen voor rust en orde, aan de andere kant en tegelijkertijd werden Chinezen als een bedreiging gezien voor het welzijn van diezelfde inheemse bevolking. Ook in de eerste periode van de ethische politiek in het eerste decennium van de 20ste eeuw stonden de zorg en het verantwoordelijkheidsgevoel voor de inheemse bevolking in scherp contrast tot het restrictieve beleid ten aanzien van de Chinezen.

Terwijl in de 19de eeuw het wetgevingsbeleid met betrekking tot de Chinezen vooral in het teken stond van de economische belangen van het gouvernement, kwamen in de 20ste eeuw de wijzigingen in de rechtspositie der Chinezen tot stand onder druk van de politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Wij noemen het ontstaan van de Chinese beweging die verschillende emancipatoire doelen nastreefde, de opkomst van het Chinees nationalisme in Nederlands-Indië met een groeiende oriëntatie op China en China's steun op cultureel en politiek terrein. Het leidde bij de Indische regering tot een beleidswijziging, waarbij het 'Chinezenvraagstuk' niet alleen in de context van de binnenlandse politiek, maar steeds sterker in verband tot de buitenlandse politiek werd geplaatst. In de binnenlandse politiek had inmiddels het beeld van Chinezen als een gevaar waartegen de inheemse bevolking beschermd zou moeten worden, plaats gemaakt voor de bezorgdheid dat een verbetering van de rechtspositie der Chinezen door de inheemse bevolking zou worden beschouwd als een bevoorrechtiging van de eersten, waarbij de laatsten werden achtergesteld.

Wijzigingen in de rechtspositie der Chinezen die tot stand kwamen onder druk van Chinese zijde konden ook gevolgen hebben voor de rechtspositie van de inheemse bevolking en de Europeanen. De Wet op het Nederlands onderdaanschap, die in 1910 in de eerste plaats tot stand werd gebracht om tegenover China de Chinezen een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsverband te verschaffen verklaarde ook de inheemse bevolking tot Nederlands onderdaan. De hervorming van de politierechtspraak in 1914, urgent geworden onder politieke druk van Chinese zijde, resulteerde in unificatie van de lagere strafrechtspraak. Door die unificatie strekte de bevoegdheid van het nieuwe instituut voor de lagere strafrechtspraak, de landrechter, zich ook uit over de inheemse en de Europese bevolking

van Nederlands-Indië. De inheemse bevolking volgde hierin de Chinezen, voor de Europese bevolking betekende het op dit terrein een nivellering.

Naast de verbetering van de rechtspositie speelde het opkomend nationalisme een belangrijke rol. Voor vele Chinezen betekende nationalisme in die jaren het Chinees nationalisme gericht op China, terwijl de inheemse bevolking zich voor het nationalisme richtte op het eigen land, op zelfstandigheid en onafhankelijkheid. Het Chinees nationalisme werd door de respons van China voor het gouvernement mede een kwestie van buitenlandse politiek, het Indonesisch nationalisme daarentegen een zaak van binnenlandse politiek. Pas rond 1930, toen het Indonesisch nationalisme een belangrijke factor werd in de binnenlandse politiek en het erop leek dat van China of van zijn invloed minder te vrezen was, werd de rechtspositie der Chinezen vastgeknoot aan die van de inheemse bevolking en afhankelijk gesteld van het wetgevingsbeleid ten aanzien van die bevolking. Vastgesteld kan worden dat er tot omstreeks 1930 een afzonderlijk wetgevingsbeleid werd gevoerd ten aanzien van de Chinezen, een beleid dat de inheemse bevolking weinig of slechts zijdelings raakte. Vanaf 1930 werden bij de hervorming van het strafprocesrecht, dat als laatste de materiële gelijkstelling van Chinezen met Europeanen in de weg stond, zowel de inheemse bevolking als de Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen in het wetgevingsbeleid betrokken. Ook toen verschilden de wegen langs welke zij de rechtsongelijkheid wilden opheffen. De inheemse bevolking koos voor gelijkwaardigheid, de Chinezen wilden volledige gelijkstelling.

Selectief en tegenstrijdig beleid. Het is opvallend dat de wijzigingen waartoe het gouvernement uit eigen beweging overging zich op privaatrechtelijk terrein bevonden, terwijl de wijzigingen die onder druk van de Chinezen en China tot stand kwamen, op het terrein van het publiek- en strafrecht plaats vonden. Nergens duidelijker is het afzonderlijke wetgevingsbeleid te zien dan op het terrein van het familie- en erfrecht van de oosterse bevolkingsgroepen. Ten aanzien van dat recht, ook wel het adatrecht genoemd, werd immers door de eeuwen heen een beleid van onthouding gevoerd. Nadat Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen in de regeling voor de handel in 1855 eerst onder een groot deel van het Europese burgerlijk en handelsrecht werden gebracht, werd vervolgens ten aanzien van het familie- en erfrecht een wetgevingsbeleid in gang gezet dat tegengesteld was met het staande beleid van onthouding. Dat beleid richtte zich op het brengen van de Chinezen onder het Europese familie- en erfrecht, hetgeen een inbreuk betekende op het eigen recht der Chinezen.

Dat beleid heeft van C. van Vollenhoven, wiens naam onlosmakelijk is verbonden met het adatrecht, naar onze mening ook niet de aandacht gekregen die het verdiende. Pas in 1931 besteedde hij bij zijn beschrijving van het adatrecht der Chinezen enige aandacht en wijdde hij enige opmerkingen aan de ontwerpen en regelingen die voorafgingen aan de toepasselijkverklaring van het gehele Europese familie- en erfrecht der Chinezen in 1917. Met die toepasselijkverklaring werd het adatrecht der Chinezen wettelijk opzij gezet.

De aandacht en het respect voor het adatrecht van de inheemse bevolking stond in het algemeen in schrille tegenstelling tot de onverschilligheid en vanzelfsprekende acceptatie ten aanzien van de decennialange inbreuk op het adatrecht der Chinezen. Terwijl het bij de eerbiediging van het adatrecht der inheemse bevolking ging om het behoud van dat adatrecht, ging het er bij de doelbewuste inbreuk op het adatrecht der Chinezen om hoe die inbreuk het beste kon worden gelegitimeerd binnen het juridisch beginselenkader, hoe die kon worden gecontinueerd of zodanig vorm gegeven dat de belangen van het gouvernement

en zijn instituten gediend werden, terwijl tegelijkertijd de gevolgen beperkt konden worden gehouden.

2. 1848-1942: EEN CHRONOLOGISCH OVERZICHT VAN DE RECHTSPOSITIE

De 19de eeuw

De eerste helft van de onderzoeksperiode, de 19de eeuw, hebben wij de economische periode genoemd, vanwege het overwegend economische aspect in het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen. Het was de periode van het Cultuurstelsel en de liberale periode. Het gouvernement kon vrijwel autonoom handelen en zich concentreren op een wetgevingsbeleid waarin zij de wensen van de Europese handel en van de Europese samenleving tot leidraad nam voor beleid en regelgeving. Zij hoefde nog geen rekening te houden met factoren zoals verzet van de Chinezen, emancipatoire ontwikkelingen, opkomend nationalisme en buitenlands beleid. Met die factoren zou het gouvernement pas worden geconfronteerd in de 20ste eeuw, de politieke periode van het wetgevingsbeleid.

De toepasselijkverklaring van het Europese privaatrecht ten behoeve van de handel (1855). Eerst in 1848 in de Wet AB en daarna in 1854 in Art. 109 RR werden Chinezen met Inlanders gelijkgesteld, waardoor hun rechtspositie gelijk was aan die van de inheemse bevolking. Reeds een jaar later, in 1855 werd die rechtspositie op privaatrechtelijk terrein gewijzigd, een wijziging waarvoor overigens reeds vóór 1848 plannen bestonden. Bij St. 1855 no.79 werd op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen een groot deel van het Europese burgerlijk en handelsrecht toepasselijk verklaard. Zij werden aldus voor die delen met Europeanen gelijkgesteld. In 1865 volgden aanvullingen die leidden tot een vrijwel volledige toepasselijkverklaring van het Wetboek van Koophandel. Als uitzondering werd het houden van de handelsboeken in de eigen taal toegestaan. Vervolgens werden in 1871 Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen voor misdrijven begaan bij faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling, onder het Europese strafrecht gebracht. Met deze regelingen werd tegemoet gekomen aan de wensen van de Europese handel om meer rechtszekerheid in de contacten met hun niet-Europese handelspartners en om meer bescherming tegen de beweerde kwade trouw van Chinezen bij faillissement. Rechtszekerheid bleek onbedoeld naar twee kanten te werken. Het bracht ook de Chinezen rechtszekerheid. Het Europese procesrecht verschaftte hen de mogelijkheid hun geschillen direct bij de Europese rechter aanhangig te maken.

Pogingen tot een regeling van het erfrecht voor de Chinezen ter beperking van hun landbezit. In 1865 nam het gouvernement het initiatief om een regeling van het erfrecht voor de Chinezen tot stand te brengen. De bedoeling was om door middel van een regeling van het erfrecht voor de Chinezen op basis van het Europese erfrecht, tot een beperking van het landbezit der Chinezen te komen. Dat landbezit riep in de Europese samenleving volgens Baud reeds vele jaren gevoelens van naijver op, maar eerdere pogingen tot beperking van dat landbezit waren op niets uitgelopen. Door de inlassing en toepassing van het Europese rechtsbegrip 'de legitieme' in de regeling voor de handel bij St. 1855 no.79 was grote rechtsonzekerheid ontstaan niet alleen bij de Chinezen vanwege de grote inbreuk in hun erfrecht, maar ook bij de rechterlijke macht. Voor de laatste was het onduidelijk of op de Chinezen hun eigen erfrecht dan wel het Europese erfrecht moest worden toegepast. Die rechtsonzekerheid werd door het gouvernement aangegrepen om, zoals hij zei, de Chinezen

rechtszekerheid te verschaffen door voor hen een regeling van het erfrecht voor te bereiden op basis van het Europese erfrecht. Met deze drogreden werd het wetgevingsbeleid gelegitimeerd en tegelijkertijd het eigenlijke doel, beperking van het landbezit, aan het oog onttrokken. Rechtszekerheid was een drogreden, omdat tegelijkertijd zeer goed werd beseft dat met een regeling van het erfrecht voor de Chinezen op basis van het Europese erfrecht rechtszekerheid voor hen niet verkregen zou worden. Daarvoor waren de verschillen tussen het Europese en Chinese erfrecht te groot. In de 19de eeuw liepen de pogingen om een dergelijke regeling tot stand te brengen stuk op de vrees dat deze groot verzet van de zijde der Chinezen en daarmee grote onrust tot gevolg zouden hebben. Met deze doelbewuste inbreuk op het Chinese erfrecht handelde men overigens ook in strijd met het in Nederlands-Indië, reeds vanaf de VOC-periode gevolgde regeringsbeginsel van onthouding ten aanzien van het eigen recht, de wetten, instellingen en gewoonten van een niet-Europese bevolkingsgroep.

Afschaffing van het passenstelsel voor Inlanders (1863). Op publiekrechtelijk terrein werd ook afgeweken van de met Inlanders gelijke rechtspositie der Chinezen door in 1863 voor de Inlanders het passenstelsel af te schaffen. Het wijkenstelsel was op hen niet van toepassing. Het passen- en wijkenstelsel voor Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen bleef bestaan tot het tweede decennium van de 20ste eeuw. Beide stelsels, die de bewegings- en woonvrijheid van Chinezen beperkten, werden van belang geacht niet alleen voor toezicht en controle, maar ook omdat men hen om andere redenen afgezonderd wilde houden van de inheemse bevolking.

De 20ste eeuw

Vele belangrijke wijzigingen in de rechtspositie der Chinezen vonden plaats in het tweede decennium van de 20ste eeuw. In tegenstelling tot de 19de eeuw toen alle wijzigingen tot stand kwamen op initiatief van de koloniale wetgever en zonder enige invloed of medezeggenschap daarin van Chinese zijde, waren die in de 20ste eeuw tot stand gekomen onder grote politieke druk, uitgeoefend door de Chinezen in Nederlands-Indië zelf en door China. De druk in binnen- en buitenland was gericht op verbetering van de rechtspositie der Chinezen. Geplaatst voor de noodzaak en urgentie van hervorming van die rechtspositie was het voor het gouvernement van het grootste belang zowel de politieke stabiliteit in Nederlands-Indië te bewaren, als tegenover China politiek en juridisch 'baas te blijven op eigen gebied'. Ook moest gezichtsverlies tegenover China worden beperkt en de publieke opinie in binnen- en buitenland gunstiger worden gestemd door de indruk te wekken dat de wijzigingen niet waren afgedwongen, maar door de regering uit vrije wil tot stand waren gebracht.

De Wet op het Nederlands onderdaanschap (1910). Onder druk van de komst van het consulaire verdrag met China, dat niet langer op de lange baan kon worden geschoven en waarmee de toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië een feit zou worden, kwam in 1910 de Wet op het Nederlands Onderdaanschap tot stand. Bij die wet werd voorzien in de na 1892 in de Wet op het Nederlanderschap ontstane leemte in de staatsrechtelijke positie van de niet-Nederlandse bevolking van Nederlands-Indië. De niet-Europese bevolking van Nederlands-Indië werd bij die wet uit het Nederlanderschap gestoten waardoor zij juridisch vreemdelingen werden. Met de wet op het Nederlands onderdaanschap werden zij weer binnen het Nederlandse staatsverband gebracht. Met die wet in samenhang met het consulaire verdrag van 1911 slaagde Nederland erin de directe invloed van China op de Chinezen in Nederlands-Indië, die ook door China als zijn onderdanen werden beschouwd, te keren.

Het passen- en wijkensstelsel en de politierechtspraak (1910-1919). Stapsgewijs werden tussen 1910 en 1918 zowel het passen- als het wijkensstelsel opgeheven. Daarmee kwam een einde aan de beperkende en discriminerende bepalingen op het reizen en wonen voor Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen. Met de hervorming van de lagere strafrechtspraak door middel van unificatie (vervanging van de politierol door de landrechter) werd in 1914 eveneens tegemoet gekomen aan de grieven van de Chinezen. Hun ernstige bezwaren tegen het passen- en wijkensstelsel en de politierechtspraak betroffen niet alleen de beperkingen, maar ook de willekeur waarmee zowel het passen- als het wijkensstelsel en de politierechtspraak werden uitgevoerd en uitgeoefend. Een belangrijke stap was gezet naar het uiteindelijke doel: een algehele collectieve gelijkstelling dat wil zeggen een geheel gelijke rechtspositie met Europeanen.

Individuele gelijkstelling: Ter vermindering van de politieke druk werd eveneens besloten om vanaf 1912 een ruim beleid te voeren bij de verlening van individuele gelijkstelling van Chinezen met Europeanen. Dit in tegenstelling tot het beleid aan het einde van de 19de eeuw, toen individuele gelijkstelling als een uitzondering en gunst moest worden beschouwd en de toegang tot die gelijkstelling zo moeilijk mogelijk moest worden gemaakt. Als gelijkgestelde met Europeanen stonden Chinezen wettelijk gelijk met de Europeanen, was men niet langer onderworpen aan de voor Chinezen geldende discriminerende en beperkende bepalingen en had men toegang tot voorzieningen die alleen voor Europeanen open stonden.

Mogelijke consequenties van Chinese regelingen op de privaatrechtelijke toestand der Chinezen. Vervolgens leidde de mogelijkheid dat wettelijke regelingen op het terrein van het privaatrecht in China ook zouden kunnen doorwerken in de rechtstoestand van de Chinezen in Nederlands-Indië (zij bezaten immers ook de Chinese nationaliteit en zouden dan onder deze regelingen kunnen vallen) tot de toepasselijkverklaring op de Chinezen van het gehele Europese familie- en erfrecht bij St. 1917 no.129. Het doel voor het treffen van een regeling van het erfrecht der Chinezen in de 19de eeuw (beperking van hun landbezit) had plaats gemaakt voor een politiek belang, het tegenhouden van de invloed van China en het behoud van het gezag van de eigen wetgeving.

Bezwaren tegen het Nederlands onderdaanschap. Van de twee wijzigingen in hun rechtspositie in de 20ste eeuw waar Chinezen zich niet voor hadden ingezet (het Nederlands onderdaanschap en de toepasselijkverklaring van het Europese familie- en erfrecht) werd het Nederlands onderdaanschap door hen als zeer nadelig beschouwd. Dat onderdaanschap werd gevoeld als een ongevraagde, ongewenste en gedwongen inlijving in de Nederlandse rechtsgemeenschap, waarmee tegelijkertijd de banden met China werden doorgesneden. Het onderdaanschap had geen enkel gevolg voor hun rechtspositie in Nederlands-Indië, de ongelijkheid bleef, zowel formeel als materieel. Het onderdaanschap had wel tot consequentie dat, in samenhang met het consulaire verdrag met China de bemoeienis van dat land met zijn Chinese onderdanen in Nederlands-Indië vrijwel onmogelijk was gemaakt, en daardoor voor de Chinezen in Nederlands-Indië de hulp van China was weggefallen. Een ander, voor de Chinezen ongewenst gevolg van het onderdaanschap zou een mogelijke militieplicht kunnen zijn. Zij zouden dan voor een land moeten vechten dat hen geen volwaardige rechtspositie gunde, terwijl zij wel het risico liepen te komen te staan tegenover het land van hun voorvaderen. Over een andere consequentie van het onderdaanschap, de vertegenwoordiging in de Volksraad, heerste verdeeldheid onder de Chinezen.

Formele of materiële gelijkstelling. Vanaf 1918 ging het om de vraag of de gelijkstelling van Chinezen met Europeanen door middel van opheffing van de rassenscheiding (door

eliminering van Art. 109 RR zou formele gelijkstelling met Europeanen tot stand worden gebracht), moest worden voorafgegaan of gevolgd door materiële gelijkstelling (opheffing van de nog bestaande verschillen). Het buitenlandse beleid zou, gezien het herhaalde aandringen van de Nederlandse gezant in China, ook gediend zijn met het opheffen van het ronderscheid in de wet. Dat onderscheid was tegenover andere mogelijkheden moeilijk vol te houden en te verdedigen.

Gelijkstelling als consequentie van een verdrag of van de nieuwe, op westerse leest geschoeide wetgeving van China. De vrijheid van het gouvernement om zelf te beslissen hoe en wanneer gelijkstelling zou worden verleend werd aan het einde van de twintiger jaren beperkt door twee factoren. Buiten de wetgever om zou gelijkstelling van Chinezen met Europeanen kunnen voortvloeien uit een verdrag met China. Die vrees bleek ongegrond. De tweede mogelijkheid was dat de in China op handen zijnde invoering van een op westerse leest geschoeid Burgerlijk Wetboek, in samenhang met het eigen Art. 163 IS, tot de juridische consequentie zou leiden dat Chinezen met Europeanen zouden worden gelijkgesteld. Zolang de rechter zich daarover niet had uitgesproken werd volstaan met de interpretatie dat het nieuwe Chinese familierecht niet berustte op dezelfde beginselen als het Nederlandse en Chinezen derhalve niet met Europeanen konden worden gelijkgesteld.

Gelijkstelling als belofte. In 1929 leek het er even op dat het gouvernement uit morele overwegingen de in de Volksraad in het vooruitzicht gestelde gelijkstelling in daden zou omzetten. Hij kwam echter haar belofte dat zonodig de verlangde gelijkstelling plaats zou vinden, onafhankelijk van de invoering van het Chinees Burgerlijk Wetboek, niet na. De wensen van de intelligentsia van de inheemse bevolking werden in die jaren van groter gewicht geacht en bleken uiteindelijk beslissend voor de laatste stappen naar gelijkstelling van de Chinezen.

Hervorming strafprocesrecht Die rechtspositie werd vanaf 1930 niet meer onafhankelijk van die van de inheemse bevolking behandeld, maar daaraan ondergeschikt gemaakt. Gelijkstelling van Chinezen zou pas plaats vinden wanneer het strafprocesrecht ook voor de inheemse bevolking volgens de wens van die bevolking op basis van gelijkwaardigheid was geregeld. De hervorming van het strafprocesrecht in middelzware strafzaken voor de niet-Europese bevolkingsgroepen vond in 1932 en 1934 plaats. De strafrechtspraak voor Europeanen werd vereenvoudigd en die voor de niet-Europeanen zodanig aangepast dat zij aan elkaar gelijkwaardig werden. De uitvoering van het vooronderzoek was nog niet geregeld.

Geen formele gelijkstelling. Formele gelijkstelling door eliminering van art 163 IS kwam niet tot stand. Aan het eind van de onderzoeksperiode waren krachtens dat artikel Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen ieder formeel aan de voor hen bestemde wettelijke bepalingen onderworpen. Materieel hadden Chinezen op het strafprocesrecht na dezelfde rechtspositie als de Europeanen. In het strafprocesrecht stonden zij gelijk met de inheemse bevolking.

3. WAARDOOR WERD HET WETGEVINGSBELEID GEKENMERKT?

Wensen of druk uit de samenleving. Met uitzondering van het allereerste begin, toen reeds vóór 1848 de noodzaak van een handelsregeling werd ingezien, heeft de wetgever met haar wetgevingsbeleid in Nederlands-Indie ten aanzien van de Chinezen steeds gereageerd op wensen of druk vanuit de verschillende bevolkingsgroepen in de koloniale samenleving. In de 19de eeuw kwam het gouvernement tegemoet aan de herhaaldelijk geuite wensen van de

Europese handel en de Europese samenleving, tussen 1900 en 1930 oefenden Chinezen, aanvankelijk met de hulp van China, druk uit om hun rechtspositie te verbeteren en tot gelijkstelling met Europeanen te komen. Vanaf 1930 werd vooral rekening gehouden met de inheemse bevolking en haar nationalistische gevoelens. Economische belangen, verschillende vormen van politieke druk en gewijzigde machtsverhoudingen in binnen- en buitenland waren factoren die de koloniale wetgever brachten tot wijzigingen in de rechtspositie der Chinezen of plannen daartoe.

Aanpassing aan de omstandigheden. Fokkens en Nederburgh spraken aan het einde van de 19de eeuw reeds de verwachting uit dat in de nabije toekomst niet langer zou kunnen worden vastgehouden aan de wettelijke ongelijkheid. De periode dat de niet-Europese bevolkingsgroepen hier geen genoeg meer mee zouden nemen, stond voor de deur. Uit niets is echter gebleken dat deze uitspraken serieus werden genomen. Pas toen de omstandigheden daartoe dwongen kwam er een omslag in het beleid. Het eerst gebeurde dat in 1906, toen minister van Koloniën Fock onder ogen zag dat, gezien de veranderde omstandigheden, het tot dan gevoerde koloniale beleid moest worden verlaten. Zes jaar later volgde gouverneur-generaal Idenburg onder politieke druk en na herhaald aandringen van de Nederlandse gezant te Peking. Hij kwam met een schema van hervormingen gericht op materiele gelijkheid. Aan het wetgevingsbeleid lag aldus niet een consistente visie over die rechtspositie ten grondslag, maar voor dat beleid was bepalend hetgeen, afhankelijk van de urgentie van de omstandigheden, wenselijk, noodzakelijk of onvermijdelijk werd geacht.

Pragmatisme en opportunisme. Door deze voortdurende aanpassing aan de omstandigheden had het wetgevingsbeleid een pragmatisch en soms opportunistisch karakter. Dit karakter en de onderzoeksresultaten hebben geleid tot de hoofdconclusie dat de rechtspositie der Chinezen en de wijzigingen in die rechtspositie niet berustten op enige consistente beleidslijn of op een beginsel, maar steeds tot stand kwamen wanneer dat wenselijk of noodzakelijk werd geacht vanwege de omstandigheden in een bepaalde periode. Deze conclusie wordt ook bevestigd door de geschiedenis van die rechtspositie vanaf het begin van de Nederlandse aanwezigheid in de archipel. Vanaf het bewind van J.P. Coen hadden de Chinezen een rechtspositie die, met de nodige uitzonderingen, gelijk stond met die der Europeanen. Pas zo'n twee eeuwen later kwam er een verschuiving in de rechtsbedeling tot stand waardoor Chinezen na 1824 formeel gelijk stonden met Inlanders. Ras noch geloof speelden daarbij een rol, maar wel de eisen van de praktische toepassing van het recht. Deze na 1824 ontstane situatie werd in 1848 wettelijk vastgelegd, maar bleek niet te voldoen aan de eisen van de praktijk. Reeds in 1855 volgde vanwege de belangen van de Europese handel de onderwerping van Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen aan een groot deel van het privaatrecht. Voor dat deel stonden zij in het recht niet langer gelijk met Inlanders, maar kwamen zij gelijk te staan met Europeanen. Ook daarna bleek dat gelijkstelling met Europeanen op deelgebieden van het recht op grond van praktische i.c. politieke oorzaken tot stand kwam. Steeds werd die rechtspositie bepaald door hetgeen gezien de omstandigheden uit praktisch of uit politiek oogpunt vroegen of eisten. Wijzigingen hingen samen met de belangen van dat ogenblik, de rechtspositie der Chinezen werd daaraan aangepast of daarmee in overeenstemming gebracht.

Belangen. Hetgeen wenselijk of noodzakelijk werd geacht was een kwestie van een afweging van belangen. Die belangen waren zeer uiteenlopend en konden in de 19de eeuw de reeds genoemde wensen van de handel en van de Europese samenleving zijn, het handhaven van rust en orde door middel van een beleid van segregatie en het veilig stellen van de inkomsten van het gouvernement. In deze periode kon het gouvernement tamelijk auto-

noom handelen zonder rekening te hoeven houden met de niet-Europese samenleving of het buitenlands beleid. In de 20ste eeuw kon het een gouvernementsbelang zijn de rechtspositie der Chinezen te wijzigen of aan te passen ter vermindering van bijvoorbeeld politieke druk, voor het behoud van het prestige in binnen- en buitenland, het voorkomen van politieke invloed van China, het tegengaan van invloed van de nieuwe wetgeving van China op de rechtspositie der Chinezen, het herstellen van een leemte in de wetgeving om tegenover China het Nederlandse gezag in Nederlands-Indië over de Chinezen vast te stellen en het rekening moeten houden met andere en nieuwe groeperingen met eigen belangen en ideologieën.

Positie gouvernement. Al waren de omstandigheden nooit gelijk, bij de wijzigingen speelde de positie van het gouvernement een belangrijke rol. De bestaande machtspositie en de exclusiviteit van de rechtspositie der Europeanen dienden zo veel en zo lang mogelijk te worden behouden, tenzij een specifiek ander Europees belang moest worden gediend. Voor het laatste verwijzen wij naar de toepasselijkverklaring van het Europese privaatrecht in de 19de eeuw. De politieke machtsbasis van waaruit het beleid gevoerd werd, ondersteund door de maatschappelijke opvattingen over ras en superioriteit, maakten dat wensen of belangen van de Chinezen à priori en voortdurend ondergeschikt waren aan die der Europeanen. Het zou onjuist zijn te veronderstellen dat de verbetering van de rechtspositie der Chinezen in de 20ste eeuw zou zijn voortgekomen uit een voortschrijdend moreel inzicht over billijkheid en rechtvaardigheid. Aan die verbetering ging de noodzakelijkheid vooraf om politieke schade te beperken, het eigen prestige te behouden, en rust en orde te herstellen of te handhaven. Als consistente factor zou men aldus het eigenbelang van het gouvernement kunnen noemen, het vasthouden aan de status quo, het behoud van de eigen positie totdat deze niet langer houdbaar was.

4. ACTOREN EN FACTOREN: HUN ROL IN HET WETGEVINGSBELEID

Een pragmatisch beleid dat gevormd wordt door de omstandigheden en belangen verdraagt zich slecht met de beginselen, waar ook wetgever en koloniaal bestuur zich aan te houden hadden of als leidraad hadden te nemen. 'De' wetgever zag zich geplaatst voor de moeilijkheid om bij zijn wetgevingstaken het doel te bereiken binnen de grenzen die de wet en rechtsstatelijke-, rechts- en regeringsbeginselen stelden. Hoe en op welke wijze heeft hij van de hem toegekende bevoegdheden gebruik gemaakt om de rechtspositie der Chinezen in overeenstemming te brengen met de belangen van het gouvernement? Besluitvorming-procedures, adviesorganen, personen en persoonlijke inzichten, het perspectief zoals dat bepaald werd door bestaande vooroordelen en verhoudingen en opvattingen over de eigen integriteit bepaalden de beslissingsruimte. Zij betroffen de actoren en factoren in de 'binnenwereld' van de wetgever, de Indische regering en de minister van Koloniën, de wereld binnen de regeringsmuren die zich onttrok aan de waarneming van de buitenstaander. Van deze actoren en factoren noemen wij de meest kenmerkende.

De wet als een probleem. Het systeem van de wet, de wet zelf of een wetwijziging kon een probleem opleveren en aanleiding zijn om een wetgevingsbeleid in gang te zetten tot wijziging, aanvulling of nieuwe regelgeving. In de onderzoeksperiode heeft zich dat verschillende malen voorgedaan, zoals is gebleken en blijkt uit het hierna volgende.

De consequentie van het geloofscriterium zou de Inlanders die tot het christelijk geloof waren overgegaan, in 1848 gelijk stellen met Europeanen en hen als gevolg daarvan ont-

slaan van de aan hen opgelegde verplichtingen, zoals herendiensten. Het leidde voor wat betreft de rechtspositie van de Inlandse christenen tot de uitzondering in Art. 109 lid 4 RR, inhoudende dat ondanks de overgang tot het christelijk geloof hun rechtspositie gelijk bleef aan die van de Inlanders die het christelijk geloof niet beleden.

Vervolgens had na de codificatie de gescheiden rechtsbedeling tot gevolg dat bij handelsconflicten tussen Europeanen en niet-Europeanen de Europese handel de rechtszekerheid van het Europese recht verloor. Ondanks dat Vreemde Oosterlingen tussen 1824 en 1848 met Inlanders waren gelijkgesteld, werd bij handelsconflicten waarbij Europeanen betrokken waren, door de Inlandse rechter niet streng de hand gehouden aan het voor Inlanders geldende recht. Na de codificatie van de gescheiden rechtsbedeling was dat niet meer mogelijk. De rechtszekerheid die de Europese handel wenste zou pas terugkeren wanneer hun niet-Europese handelspartners onder het Europese recht en de Europese rechtspraak werden gebracht, hetgeen gebeurde bij St. 1855 no.79. Een groot deel van het Europese burgerlijk en handelsrecht werd in dat jaar op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen toepasselijk verklaard.

Het loslaten van het geloofscriterium in 1894 voor de individuele gelijkstelling had als onvoorzien gevolg een onwenselijk geachte toename van het aantal verzoeken van Chinezen voor gelijkstelling. Het leidde tot pogingen om de eisen voor gelijkstelling te verzwaren door onder andere voor Chinezen onaanvaardbaar geachte rechtsgevolgen te verbinden aan de gelijkstelling. Deze voorstellen konden niet worden gerealiseerd omdat het niet mogelijk bleek deze rechtsgevolgen te vatten in wettelijke bepalingen met een juridisch sluitende redactie. Ook de bevoegdheid van de landvoogd tot het verlenen van gelijkstelling zou niet onaangetast kunnen blijven.

De criteria voor gelijkstelling in de Artt. 109 RR waren in bepaalde omstandigheden niet bruikbaar. Zij konden dan worden opzij gezet of naar die omstandigheden toe worden geïnterpreteerd. Zo werd voor de Japannerwet die om internationaal-politieke redenen in 1899 tot stand kwam en een wijziging van het Regeringsreglement tot gevolg had, het geloofs- en het landaardcriterium opzij gezet door Japanners als niet-christelijke niet-Europeanen met Europeanen gelijk te stellen. Een ander gelijkstellingscriterium, het familierechtscriterium in het Art. 109 RR 1906/1920 kon ook voor problemen zorgen. Dat criterium zou tot de juridische consequentie kunnen leiden dat Chinezen met Europeanen zouden worden gelijkgesteld, indien het nieuwe, op Europese leest geschoeide Chinees Burgerlijk Wetboek beschouwd zou worden als in hoofdzaak te zijn gegrond op met het Europese familierecht gelijke beginselen. Teneinde zulks te voorkomen werd tot een interpretatie besloten die het nieuwe Chinese familierecht ongeschikt maakte voor die gelijkstelling.

Sterke persoonlijkheden op strategische plaatsen. Anders dan het woord 'wetgever' suggereert was 'de' wetgever in ons onderzoek niet één actor of alleen degene die aan het eind stond van het wetgevingstraject. Het wetgevingsproces kon jaren, soms wel tientallen jaren, in beslag nemen. Bij wetgeving ging het niet alleen om het uitvaardigen van wetten die staatkundig van belang waren, maar daarnaast werd ook tegemoet gekomen aan wensen van al of niet georganiseerde belangengroeperingen uit de koloniale samenleving en gereageerd op ontwikkelingen in die samenleving en daarbuiten. Behalve door deze factoren buiten het gouvernement, werd het wetgevingsbeleid ook beïnvloed door personen die in het wetgevingstraject al of niet structureel bij dat wetgevingsproces waren betrokken. In zekere zin konden zij als 'medewetgevers' worden beschouwd.

In Indië was de gouverneur-generaal als koloniale wetgever verantwoordelijk voor de in Indië tot stand gekomen regelgeving. Inzake wetgeving die in Nederland door de rijkswet-

gever tot stand werd gebracht werd hij echter nauwelijks geraadpleegd. Daar was het de minister van Koloniën die gebruikmakend van verplichte en onverplichte adviezen en al of niet in samenwerking met zijn collega van Buitenlandse Zaken, een centrale rol vervulde. Zijn of hun wetsvoorstellen moesten worden goedgekeurd door het parlement. Fock en Idenburg, die beiden zowel minister van Koloniën als gouverneur-generaal waren geweest, hadden waarschijnlijk met hun beleid in de belangrijke periode tussen 1900 en 1912 de meeste invloed gehad op de wijzigingen in de rechtspositie der Chinezen.

De gouverneur-generaal kon een belangrijke en beslissende rol spelen in het wetgevingsbeleid, maar daarbij kon hij niet zomaar voorbijgaan aan de adviezen, die verplicht aan hem werden uitgebracht. Adviesorganen namen aldus een belangrijke en strategische plaats in in het besluitvormingstraject, evenals commissies die de landvoogd zelf had ingesteld. De leden van raad of commissie konden met hun adviezen of gebruik makend van hun strategische plaats in het wetgevingstraject hun positie benutten om het wetgevingsproces soms ingrijpend te beïnvloeden.

In Nederlands-Indië was de Raad van Indië vanaf 1836 formeel alleen adviesorgaan en geen medewetgever. Zijn medewetgevende bevoegdheid was hem ontnomen, juist om de macht van de raad te beperken. Echter, al was zijn macht formeel beperkt, in de praktijk bleef zijn invloed groot. Het orgaan zelf of één of meer van zijn leden, kon het proces zodanig vertragen en frustreren, dat de voortgang soms voor jaren was geblokkeerd en het wetgevingsproces daarmee feitelijk werd stilgezet. Ook het ombuigen van het wetgevingsproces kwam voor. Werde zoiets bewerkstelligd door een bepaald lid dan beschikte deze waarschijnlijk over een zo sterke persoonlijkheid of positie, dat de landvoogd het wenselijker achtte terwille van de verhoudingen binnen de Indische ambtelijke top ervan af te zien om van zijn bevoegdheden gebruik te maken en in te grijpen door bijvoorbeeld de adviezen naast zich neer te leggen. Het kon hem doen besluiten de kwestie voorlopig, dat wil zeggen soms jarenlang, op zijn beloop te laten en het wetgevingsproces pas te hervatten op een gunstiger tijdstip, bijvoorbeeld na een wijziging in de samenstelling van de raad.

Van de hieronder volgende zes kenmerkende voorbeelden waarbij aan personen op strategische plaatsen, ook buiten de Raad van Indië, grote invloed op en zelfs het dwarsbomen of ombuigen van het besluitvormingsproces kunnen worden toegeschreven noemen wij als eerste: staatsraad Van der Vinne (in Indië directeur van 's lands middelen en domeinen, tijdelijk in Nederland met verlof) in 1844-1845 tegenover de voorzitter van de codificatiecommissie Scholten van Oud-Haarlem. Van der Vinne slaagde erin het codificatieproces te frustreren en deels om te buigen en het beginsel van de machtenscheiding buiten de rechtsbedeling voor de Inlanders te houden. Het tweede geval betrof staatsraad Wichers die in 1846 naar Indië was gezonden om de laatste hand te leggen aan de codificatie van de wetboeken voor Nederlands-Indië en de opdracht kreeg een ontwerpregeling te maken voor de toepasselijkverklaring van (een deel van) de burgerlijke en handelswetgeving op de Inlanders en de met hen gelijkgestelden. Hij stelde in 1849 een nieuwe, al bij voorbaat duidelijk onnodige adviesronde voor uitsluitend om uitstel te creëren voor gouverneur-generaal Rochussen. Rochussen vreesde dat toepasselijkverklaring van een deel van het burgerlijke en handelsrecht op de inheemse bevolking een te grote inbreuk zou zijn en zou leiden tot grote onrust. In 1854 maakte de vice-president van de Raad van Indië, tevens plaatsvervangend gouverneur-generaal Ruloffs gebruik van de regelmatige afwezigheid en de daarmee samenhangende afhankelijkheid van gouverneur-generaal Duymaer van Twist van de Raad van Indië, om met de hulp van de andere leden van de Raad van Indië op slinkse wijze een niet in een regeling voor de handel thuis horende bepaling in te lassen met grote gevolgen.

Als vierde noemen wij Alting Mees die in 1865 als commissievoorzitter alle afspraken over de te volgen procedure naast zich neer legde bij de regeling van het erfrecht voor de Chinezen en daarmee iedere inbreng van die bevolkingsgroep verhinderde. Dertig jaar later kreeg de directeur van Justitie, vervolgens lid van de Raad van Indie Mulock Houwer de ruimte om ingewikkelde en geforceerde interpretaties van wettelijke bepalingen te construeren, bedoeld om de individuele gelijkstelling van Chinezen te bemoeilijken. Hetzelfde raadslid slaagde er daarna in de hervorming van het passen- en wijkenstelsel jarenlang op te houden. Dat laatste had zelfs geleid tot een noodgreep van de minister van Koloniën in 1906. De minister bracht, met toestemming van de landvoogd, de voorbereiding van de hervorming naar Nederland over, om de impasse in Indië te doorbreken. Overigens, het ontwerp van Koloniën stuitte in Indie opnieuw op weerstand van de Indische ambtelijke top. Als laatste voorbeeld noemen wij de Indonesische leden van de Raad van Indië. Zij slaagden er in 1931 in de gelijkstelling van de Chinezen met Europeanen tegen te houden en deze afhankelijk te maken van het wetgevingsbeleid ten aanzien van de inheemse bevolking.

Tot de actoren op strategische plaatsen dienen, naarmate in de 20ste eeuw de buitenlandse politiek een grotere rol ging spelen, ook personen gerekend te worden, die formeel niet binnen de kring van het Indisch bestuur vielen, maar belangrijk waren vanwege hun kennis van de locale situatie in het buitenland, zoals de consuls-generaal en de gezanten. Van hen is ongetwijfeld de gezant te Peking, Beelaerts van Blokland, de belangrijkste. Beelaerts slaagde erin met zijn analyses en dringende verzoeken de gouverneur-generaal te overtuigen van de noodzaak van een beleidswijziging.

Praktische overwegingen. Een belangrijke rol speelden ook de factoren van 'de praktijk'. Waren er voldoende geldmiddelen beschikbaar en was er voldoende capaciteit bij de rechterlijke macht om het beleid uit te voeren. Het waren regelmatig terugkerende vragen die de praktische haalbaarheid moesten onderbouwen. Tegelijkertijd was de waarde van deze argumenten vaak betrekkelijk, het al of niet beschikbaar zijn van voldoende geldmiddelen bleek niet altijd doorslaggevend om van een beleid af te zien of het juist door te zetten. Soms mochten voor de gevolgen van een wijziging in de rechtspositie der Chinezen, zoals de landvoogd expliciet verklaarde, van het gouvernement geen financiële offers worden geëist, hetgeen betekende dat het de staat niets mocht kosten. Zoals bleek aan het eind van de 19de eeuw toen men geen geldmiddelen ter beschikking wilde stellen voor de gevolgen van de voorgenomen toepassing van het Europese erfrecht op de Chinezen. Tegen die toepasselijkverklaring hadden de Chinezen ernstig bezwaar gemaakt. De Raad van Indië stelde voor de kosten van de gevolgen van die toepasselijkverklaring, namelijk de oprichting van een burgerlijke stand voor de Chinezen, door de Chinezen zelf te laten dragen. Rond 1930 bleek dat er zonodig voldoende geldmiddelen konden worden vrijgemaakt en was er reeds voor voldoende capaciteit bij de rechterlijke macht gezorgd voor de beloofde gelijkstelling van de Chinezen. Van die gelijkstelling werd afgezien omdat de politieke noodzaak onvoldoende was. Daarnaast werd bij het wetgevingsbeleid ook rekening gehouden met andere factoren van praktisch belang, zoals doelmatigheid en de handhaving van rust en orde. Vooral de laatste woog zwaar.

De factor '*opvatting van rechtvaardigheid*' werd in zijn algemeenheid in het wetgevingsbeleid weinig aangetroffen en zeker niet als reden om eigener beweging een einde te maken aan een situatie. Soms werd toegegeven dat hervorming en verbetering van de rechtspositie een gerechtvaardigde wens was vanwege de ongelijkheid en discriminatie, de vernedering, de misbruiken en de willekeur die er onderdeel van waren. Het was echter nooit een eerste, belangrijke of doorslaggevende reden voor wijziging. Het duidelijkste voorbeeld was de

politierechtspraak die, ondanks zijn gebreken, zijn strijd met rechtsbeginselen en de afwezigheid van waarborgen voor een goede rechtsgang en de vele daaruit voortvloeiende klachten, werd gehandhaafd ook nadat het eigenlijke doel was opgeheven. Het kwam voor dat personen die bij het wetgevingsproces waren betrokken, bij hun uitspraken uitgingen van de beginselen van redelijkheid, billijkheid en rechtvaardigheid en meenden tegenover de gevestigde negatieve opvattingen over Chinezen een positievere, meer genuanceerde en op eigen ervaringen gebaseerde zienswijze te moeten stellen. Zij vormden echter een kleine minderheid en hun uitspraken werden in het algemeen voor kennisgeving aangenomen.

5. HET KARAKTER VAN HET WETGEVINGSPROCES

Het wetgevingsproces werd voorts beïnvloed door verschillende factoren buiten de Indiëse regering en het ministerie van Koloniën. De plaats (Nederland of Nederlands-Indië), de periode, de urgentie als gevolg van de omstandigheden en andere personen die bij het wetgevingsproces waren betrokken konden een belangrijke rol spelen. In Nederland was de voorbereiding van wetten die Nederlands-Indië betroffen niet altijd alleen in handen van de minister van Koloniën. Er moest soms worden samengewerkt met andere departementen zoals Buitenlandse Zaken en/of Justitie, die ieder hun eigen verantwoordelijkheid hadden met soms andere prioriteiten. Samenwerken was niet altijd een eenvoudige zaak, het proces had soms te lijden onder onderlinge strijd, niet alleen vanwege het verschil van inzichten, maar ook vanwege het verschil in karakters. Er was dan sprake van een interne worsteling binnen de regeringsmuren om het wetsontwerp de vorm te geven die voor de betrokken bewindslieden aanvaardbaar was. Waarna er rekening moest worden gehouden met mogelijke oppositie in het parlement.

In Indië leidde de besluitvormingsstructuur in eerste instantie ook tot een vergelijkbaar wetgevingsproces als in Nederland, al beschikte de Volksraad pas vanaf 1926 over medewetgevende bevoegdheid. Het grote verschil was dat men in Indië ook rechtstreeks te maken had met de bevolking waar de regelgeving voor bedoeld was. Druk en drang, zoals die vooral in de 20ste eeuw uit de koloniale samenleving werden uitgeoefend, werden veel sterker en directer gevoeld, ook omdat die druk vaak rechtstreeks verband hield met het handhaven van de politieke stabiliteit. Ook de confrontatie met nieuwe en onverwachte ontwikkelingen in Indië en daarbuiten kon een versnellende invloed hebben op het wetgevingsproces. Kon aan het begin van de onderzoeksperiode misschien nog gesproken worden van wetgevingsprocessen die van bovenaf werden gestuurd en op weinig weerstand stuitten, na de eeuwwisseling werd het karakter van het wetgevingsproces steeds meer bepaald door de actoren en factoren buiten de regering waaronder de bevolkingsgroepen in Indië met hun doelstellingen.

6. DE RECHTVAARDIGING EN DE PRESENTATIE VAN HET BELEID

Om een bepaald beleid mogelijk te maken en dit te rechtvaardigen kwam het erop aan dit zodanig te presenteren, dat het juridisch gelegitimeerd en maatschappelijk aanvaardbaar was. Voor die presentatie werd gebruik gemaakt van hetgeen in de wetenschappelijke discourse analysis 'frames' wordt genoemd, gezichtspunten zoals die in de koloniale maatschappij leefden. Ter rechtvaardiging van het beleid werden argumenten aangedragen die

moesten passen binnen de dominante gezichtspunten van Europeanen ten aanzien van Chinezen, met andere woorden die argumenten moesten aansluiten bij de in de koloniale maatschappij heersende opvattingen over Chinezen en deze bevestigen of ondersteunen. Bovendien moesten zij juridisch verdedigbaar zijn. Daardoor hadden zij een instrumenteel karakter.

Beeldvorming. Met deze gezichtspunten en argumenten werd zoveel mogelijk een beeld geschapen dat de bestaande (voor)oordelen of stereotypen bevestigde. Beeldvorming over de Chinezen was aldus een belangrijk instrument om het wetgevingsbeleid te rechtvaardigen. De slechte eigenschappen der Chinezen zoals die naar voren kwamen in het beeld dat werd opgeroepen, legitimeerden het bestuur om maatregelen te nemen ter bescherming van andere groepen in de koloniale maatschappij. Europeanen in de handel zouden de bescherming van de wetgever nodig hebben tegen de slechte inborst en bedrieglijke handelingen van de Chinezen; het welzijn van de inheemse bevolking in het binnenland zou in gevaar zijn wanneer die bevolking met Chinezen in contact kwam. Hoe instrumenteel die beeldvorming werd gebruikt bleek in 1866 bij de aanvang van de liberale periode. Aan Chinezen werd toen een veel grotere vrijheid van beweging en wonen toegekend bij St. 1866 nos. 56 en 57. Zowel de minister van Koloniën als de Indische regering meenden dat Chinezen geen gevaar vormden voor de inheemse bevolking en dat hun vestiging in de binnenlanden in het belang was van het gouvernement. Een kwart eeuw later kwamen de Chinezen opnieuw slecht in beeld vanwege de pacht. Dat negatieve beeld leidde in de praktijk niet noodzakelijk tot een algemeen restrictief beleid, omdat met die pacht een regeringsbelang was gemoeid. Het kwam echter goed van pas in het laatste decennium van de 19de eeuw toen de pacht ten einde liep en de periode van de ethische politiek zich aandiende. Het welzijn van de inheemse bevolking legitimeerde een stringenter wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen. Weer een kwart eeuw later, toen het passen- en wijkenstelsel om politieke redenen werd opgeheven en de Chinezen vrije toegang hadden tot de inheemse bevolking in het binnenland werd niet meer gesproken van gevaar. Dat beeld was ook niet meer bruikbaar aangezien het gouvernement bezig was de rechtspositie der Chinezen te verbeteren. Het wetgevingsbeleid hing aldus nauw samen met beeldvorming, het beeld zoals dat in de desbetreffende periode werd gepresenteerd.

Interpretatie. Voor de juridische legitimering boden interpretaties mogelijkheden om een beleid te rechtvaardigen of mogelijk te maken. Geforceerd geconstrueerde of gewrongen interpretaties konden in strijd zijn met gangbare opvattingen. Een voorbeeld was de interpretatie in 1895 die de directeur van Justitie gaf aan één der gevolgen van individuele gelijkstelling. Met zijn interpretatie zou het mogelijk zijn bij gelijkstelling het Chinese huwelijk met terugwerkende kracht ongeldig te verklaren. Een ander voorbeeld was de uitleg van de minister van Koloniën van het begrip Japans onderdaan, bedoeld om Chinezen uit Formosa deze mogelijkheid van gelijkstelling te ontnemen. De landvoogd, die een andere mening was toegedaan, trachtte de uitvoering van de instructie van de minister om deze uitleg te hanteren zo lang mogelijk uit te stellen. Na 1930 bleek een interpretatie van de westerse grondslag van het nieuwe familierecht in China een geschikt instrument om te voorkomen dat uit dat nieuwe Chinese familierecht in samenhang met Art. 163 IS een gelijkstelling van Chinezen met Europeanen zou voortvloeien. Een eerdere interpretatie van het Chinese familierecht werd voor dit doel vervangen om aan te kunnen tonen dat dit familierecht toch niet uitging van dezelfde beginselen als het Europese familierecht en daarmee niet voldeed aan het vereiste voor gelijkstelling.

7. **ZIJN DE BEGINSLEN VAN DE RECHTSSTAAT TOEGEPAST IN HET WETGEVINGSBELEID?**

Wij noemden eerder de machtenscheiding en de gebondenheid van de overheid aan de wet als de fundamentele beginselen van de rechtsstaat.

Het beginsel van de machtenscheiding. De machtenscheiding was tot 1873 afwezig bij de rechtspraak bij de landraad en tot 1914 afwezig bij de lagere strafrechtspraak (de politierechtspraak). Tot zijn hervorming in 1914 werd bij de politierechtspraak recht gesproken door een bestuursambtenaar, die in het gunstigste geval het hoofd van gewestelijk bestuur was (de resident), maar vaker nog was die rechtspraak in handen van een lagere bestuursambtenaar (de assistent-resident) of van de laagste ambtenaar (de controleur). Bij de codificatie werd voor deze strafrechtspraak de afwezigheid van de machtenscheiding (bestuur en rechtspraak in één hand) doelbewust gehandhaafd om deze rechtspraak te gebruiken voor andere doelen dan het bestraffen van in de wet aangegeven strafbare feiten. Willekeur en rechtsonzekerheid werden onlosmakelijk verbonden met deze strafrechtspraak om ingezet te kunnen worden voor de doelen van het Cultuurstelsel. Zonder machtenscheiding en zonder waarborgen voor een goede rechtspraak ontnam deze strafrechtspraak aan de niet-Europese bevolking de kans op enige rechtszekerheid.

De gebondenheid aan de wet. De kwaliteitseisen die aan de wet werden gesteld waren dat rechtsregels helder, consistent en toegankelijk moesten zijn. Uit onze algemene conclusies is reeds duidelijk geworden dat het gebruik van criteria in de formele wet niet consistent was en dat er een discrepantie was tussen de formele en de materiële rechtspositie. Daarnaast was de ongelijkheid een gegeven maar geen constante. De ongelijkheid van de rechtspositie der Chinezen in vergelijking tot die der Inlanders en Europeanen wisselde bij iedere wijziging van die rechtspositie en was niet eenduidig af te leiden uit de geldende wet. Deze factoren maakten de wet onhelder en inconsistent. Aan de eis van toegankelijkheid was door de publicatie in de Chinese en Maleise talen formeel voldaan.

Ook aan de voorwaarde dat rechtsregels moesten zijn uitgevaardigd door het daartoe bevoegd gezag, was voldaan. Bij de toepassing van die regels werd aan het uitvoerend gezag echter zoveel ruimte gelaten, dat het leidde tot willekeur, hetgeen tot uiting kwam in de praktijk van het passen- en wijkenstelsel en de uitoefening van de politierechtspraak. De uitvoering van rechtsregels kon aldus worden aangepast aan de omstandigheden en inzichten van dat ogenblik. Ook bij de individuele gelijkstelling werd de toepassing en interpretatie van de gestelde criteria sterk beïnvloed door de omstandigheden, waardoor de consistentie niet gewaarborgd was en de rechtszekerheid werd aangetast.

Het eeuwenoude beleid van onthouding ten aanzien van het eigen recht bood de Chinezen rechtszekerheid. Dat eigen recht, hun wetten, instellingen en gewoonten betrof hoofdzakelijk het familie- en erfrecht. Het beginsel van eerbiediging en onthouding werd echter vanaf 1855 volledig opzij gezet met de doelbewuste aantasting van het Chinese familie- en erfrecht, eerst door de inlassing en de toepasselijkverklaring van een deel van het Europese erfrecht op de Chinezen in een regeling voor de handel, gevolgd door de pogingen een regeling van het erfrecht voor de Chinezen te maken op basis van het Europese erfrecht.

Uit het bovenstaande is gebleken dat de wet tekort schoot in helderheid en consistentie, en daarbij in de uitvoering zoveel ruimte gaf aan willekeur dat de gebondenheid aan de wet geen rechtszekerheid bood. Door de afwezigheid van de machtenscheiding en van voldoende waarborgen, kon er ook geen sprake zijn van een onafhankelijke en onpartijdige strafrechtspraak. Deze tekortkomingen, gevoegd bij de aantasting van de rechtszekerheid

op het terrein van het familie- en erfrecht kunnen tot geen andere conclusie leiden dan dat de twee bovengenoemde beginselen van de rechtsstaat in het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen niet alleen onvoldoende waren toegepast, maar dat van een verantwoorde toepassing van die beginselen soms ook bewust werd afgezien ten gunste van de eigen doelen en belangen. Rechtszekerheid voor de Chinezen was geen beleid, rechtsonzekerheid geen bezwaar.

Voor de Chinezen: rechtszekerheid of gelijkstelling? In dit onderzoek waren rechts(on)zekerheid en ongelijkheid rode draden. Rechtszekerheid was een rechts- en rechtsstatelijk beginsel, waaraan het wetgevingsbeleid ten aanzien van de Chinezen kon worden getoetst. Het heeft in dat beleid geen belangrijke of doorslaggevende rol gespeeld.

Wanneer wij onszelf verplaatsen in de denk- en belevingswereld der Chinezen in de onderzoeksperiode dan zal naar onze mening bij hen de discussie over hun rechtspositie ook niet zijn gegaan over rechtszekerheid, maar over ongelijkheid. Hun eerste werkelijkheid was hun positie zoals de wet die vaststelde, een positie van ongelijkheid. Tot 1920 waren zij wettelijk gelijkgesteld met Inlanders en niet gelijkgesteld met Europeanen. Vanaf 1920 tot aan het einde van de koloniale periode behoorden zij tot een aparte groep, de Vreemde Oosterlingen, die volgens die wet niet aan de bepalingen waren onderworpen voor de Inlanders noch aan die voor de Europeanen, maar aan de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen. Die positie van ongelijkheid was gekoppeld aan een negatieve opvatting van ongelijkwaardigheid, een opvatting van minderwaardigheid. Hun tweede werkelijkheid was dat die ongelijke rechtspositie zich in de uitvoering vertaalde in wettelijke regelingen die deze ongelijkwaardigheid bevestigden en benadrukten, waarbij in de praktijk teveel ruimte werd gelaten aan discriminatie en willekeur.

Het is dan ook niet vreemd dat bij hun streven naar een betere rechtspositie het niet in de eerste plaats ging om meer rechtszekerheid, maar om de opheffing van de ongelijkheid. Gelijk staan met de Europeanen in de wet, op dezelfde wijze door het gouvernement worden behandeld op alle gebieden van het recht en de rechtspraak kon alleen bereikt worden door gelijkstelling. Het was voor hen duidelijk dat de rechtspositie der Europeanen de maximale garanties bood op alle terreinen. Gelijkwaardigheid in het strafprocesrecht als alternatief voor gelijkstelling zou waarschijnlijk niet volledig aan de wens tot gelijkheid tegemoet komen. Al zouden alle voorwaarden voor gelijkwaardigheid zijn vervuld en daardoor objectief gezien misschien rechtsgelijkheid zijn gerealiseerd met de Europeanen, de ongelijkheid in de wet zou zijn gebleven. En daarmee zou het wantrouwen niet worden weggenomen dat de wettelijke en maatschappelijke ongelijkheid toch nog gecontinueerd werd in het rechtssysteem.

Het ging de Chinezen aldus in de eerste plaats om volledige gelijkheid, om het volledig delen in de rechten der Europeanen, hetgeen alleen bereikt kon worden door het verkrijgen van dezelfde rechtspositie der Europeanen, met andere woorden door middel van zowel formele als materiële gelijkstelling met Europeanen. De wens tot erkenning van gelijkheid in de wet door de opheffing van de ongelijkheid was niet te beschouwen als een 'sentimentsgrief' zoals zij aan regeringszijde werd getypeerd. Die erkenning was essentieel, omdat hiermee een beginsel in de wet werd vastgelegd waaraan rechten konden worden ontleend en zonodig afdedwongen. Dat daarmee ook rechtszekerheid, dezelfde als die der Europeanen, zou worden verkregen was een tweede. Evenmin als in het wetgevingsbeleid rechtszekerheid voor de Chinezen voorop stond, zo was rechtszekerheid niet het eerste doel van de Chinezen. Die rechtszekerheid was voor hen alleen te bereiken door en het gevolg van gelijkheid.

SAMENVATTING

De rechtspositie der Chinezen was aan het begin van de onderzoeksperiode, 1848, wettelijk gelijk aan die der inheemse bevolking. Er vond daarna een geleidelijke verschuiving plaats naar die der Europeanen en aan het eind van de onderzoeksperiode, 1942, was deze rechtspositie vrijwel gelijk aan die der Europeanen. Dit bleek niet uit de koloniale constitutie (Art. 163 IS), die bepaalde dat Vreemde Oosterlingen (onder wie Chinezen), niet zijnde Europeanen of Inlanders, onderworpen waren aan de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen. De wijzigingen op verschillende rechtsgebieden, die op verschillende tijdstippen in de onderzoeksperiode tot stand kwamen, hadden verschillende oorzaken die op economisch en politiek gebied lagen.

Het onderzoek naar het grillige verloop van die rechtspositie is, behalve een onderzoek naar wat die rechtspositie was, ook en vooral een onderzoek naar de beweegredenen van de wetgever en de omstandigheden waaronder de wijzigingen in die rechtspositie tot stand kwamen. Het archief van het ministerie van Koloniën, waarin het wetgevingsbeleid van minister en landvoogd ten aanzien van de Chinezen gevolgd kon worden en de besluitvorming op het hoogste niveau plaats vond, was voor dit onderzoek een zeer belangrijke bron.

In het inleidend hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst waartegen het wetgevingsbeleid tot stand kwam. Er wordt ingegaan op de betekenis van de Chinezen voor het gouvernement, zowel op economisch als op politiek terrein. Die betekenis was in de 19de eeuw vooral een economische, welke in de 20ste eeuw, tenminste wat het wetgevingsbeleid betrof, overschaduwde en zelfs op de achtergrond werd gedrongen door hun politieke betekenis. In Indië werd dat niet alleen veroorzaakt door het emancipatie-streven der Chinezen en de daaruit voortvloeiende eisen, maar ook door hun toenemende oriëntatie op China. Buiten Nederlands-Indië hadden de Nederlandse en Indische regering steeds meer rekening te houden met de gewijzigde machtsverhoudingen in Azië, en de verwachting dat de rol van China in de toekomst belangrijker zou worden. Het wetgevingsbeleid werd ook beïnvloed en soms bepaald door actoren en factoren die deel uitmaakten van de wetgevingsprocedures, waaraan de wetgever was gebonden.

De onderzoeksperiode begint in 1848, het jaar waarin de wetgeving voor Nederlands-Indië werd gecodificeerd en voor de bevolking van Nederlands-Indië een gescheiden rechtssysteem wettelijk werd vastgelegd, één rechtssysteem voor de Europeanen en de met hen gelijkgestelden en één voor de Inlanders en de met hen gelijkgestelden. In het eerste hoofdstuk worden drie vragen aan de orde gesteld die betrekking hadden op de periode vóór 1848 en het juridisch dualisme. De eerste is wat de positie van de Chinezen was in de rechtsbedeling vóór 1848. De volgende vraag is of in 1848 met de codificatie een nieuwe structuur kwam in de rechtsbedeling of dat er een historische lijn werd doorgetrokken. Dat laatste zou betekenen dat in 1848 een bestaande rechtsbedeling werd voortgezet. De derde vraag is of de verdeling van de bevolking in de hoofdgroepen Europeanen en Inlanders zoals dat in 1848 in de wet werd vastgelegd, gegrond was op het rascriterium, zoals algemeen werd aangenomen. De rechtspositie der Chinezen zoals die reeds in de periode van de Verenigde Oostindische Compagnie bestond, bleek in 1824 om praktische redenen gewijzigd te zijn. Chinezen vielen vanaf dat jaar onder het recht en de rechtspraak, zoals die bestemd waren voor Inlanders. Pragmatisme en niet een opvatting over rasverschillen bleek aldus de rechtspositie der Chinezen te hebben bepaald. Deze

situatie – een gescheiden rechtsbedeling voor Europeanen en Inlanders, het juridisch dualisme - werd in 1848 bij de codificatie van de wetgeving voor Nederlands-Indië wettelijk vastgelegd door middel van een verdeling van de bevolking van Nederlands-Indië in twee hoofdgroepen.

Aangezien in het onderzoek zoveel mogelijk een chronologie werd nagestreefd, begint hoofdstuk II met de regelingen voor de handel, waarvan de eerste regeling in 1855 bij St. 1855 no.79 werd uitgevaardigd. Deze verklaarde op Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen een groot deel van het Europese burgerlijk en handelsrecht toepasselijk. Aanvullende regelingen volgden om zoveel mogelijk aan de wensen van de Europese handel tegemoet te komen. Die handel wenste de rechtszekerheid van het Europese recht en meer bescherming tegen de zogenaamde ‘bedrieglijke handelingen’ van de kant der Chinezen en tegen hun beweerde slechte inborst. Beeldvorming was een belangrijk instrument om het wetgevingsbeleid, waarmee aan de wensen van de Europese handel werd tegemoet gekomen, te legitimeren.

Het derde hoofdstuk behandelt het wetgevingsbeleid en de pogingen van het gouvernement om de Chinezen onder het overige Europese privaatrecht (het Europese familie- en erfrecht) te brengen. Met dit wetgevingsbeleid werden de grenzen van het juridisch dualisme opnieuw overschreden en werd gehandeld in strijd met het beleid van onthouding en eerbiediging ten aanzien van het eigen familie- en erfrecht der niet-Europese bevolkingsgroepen in casu dat der Chinezen. Het beleid van onthouding werd immers reeds vanaf de beginjaren van de Verenigde Oostindische Compagnie gevoerd. Het onderzoek heeft uitgewezen dat dit tegenstrijdige gouvernementsbeleid voortkwam uit de reeds in 1830 in Europese kringen levende wens om het landbezit der Chinezen op Java te beperken en daarmee de economische kracht der Chinezen te verzwakken. In 1855 meende men met het brengen van de Chinezen onder het Europese erfrecht een mogelijk effectief en aan het oog onttrokken middel gevonden te hebben om deze plannen te verwezenlijken. In de 19de eeuw werd het gouvernement telkens weerhouden van zijn plannen omdat het vreesde dat uitvoering daarvan tot sociale onrust onder de Chinezen of nog erger, tot hevig verzet zou kunnen leiden. Economische overwegingen maakte in de 20ste eeuw plaats voor politieke noodzaak, hetgeen er in 1917 (62 jaar na 1855) in resulteerde dat alleen de Chinezen onder het volledige Europese privaatrecht werden gebracht. De drogreden van rechtszekerheid werd in de 19de eeuw gebruikt om een oneigenlijk doel te maskeren en het wetgevingsbeleid te legitimeren.

Hoofdstuk IV behandelt de individuele gelijkstelling, de overgang van de Chinezen qua rechtspositie van met Inlanders gelijkgestelde naar die van met Europeanen gelijkgestelde. Indien een verzoek daartoe hem bereikte, kon de gouverneur-generaal op grond van de aan hem gegeven bevoegdheid om uitzonderingen te maken op de wet, bepalen dat Chinezen als met Inlanders gelijkgestelden, met Europeanen werden gelijkgesteld. Door deze gelijkstelling kwamen individuele Chinezen onder het Europese recht en voor de Europese rechter, waardoor zij meer waarborgen hadden voor een goede rechtsgang. Tegelijkertijd hadden zij toegang tot de voorzieningen voor Europeanen, zoals die voor onderwijs. Dit hoofdstuk staat in het teken van het formuleren van criteria waaraan verzoekers moesten voldoen om voor gelijkstelling met Europeanen in aanmerking te komen. De toepassing van die criteria was afhankelijk van hetgeen op dat ogenblik politiek wenselijk of noodzakelijk werd gevonden, namelijk een restrictieve of ruime verlening van individuele gelijkstelling.

De Chinese beweging, in 1900 begonnen met de oprichting van de Chinezenvereniging Tjong Hoa Hwe Koan, stelde zich in haar emancipatiestreven als doel niet alleen meer kennis van de geschriften van Confucius en beter onderwijs te verschaffen, maar ook de opheffing van een aantal beperkende en discriminerende regelingen. De voornaamste grieven waren het passen- en wijkensysteem en de politierechtspraak. Het passen- en wijkensysteem beperkte voor Chinezen en andere Vreemde Oosterlingen de vrijheid van reizen en wonen, terwijl de politierechtspraak (de lagere strafrechtspraak) berucht was vanwege de grote willekeur waarmee deze vorm van rechtspraak werd uitgeoefend.

Hoofdstuk V beschrijft van beide grieven de kenmerken, hoe zij werden toegepast in de negentiende eeuw en vervolgens de pogingen tot opheffing. Zeer sterk komt in dit hoofdstuk de politieke druk naar voren, die in 1906-1907 bij de minister van Koloniën mr. D. Fock leidde tot een fundamentele wijziging van het beleid. Overigens werd de noodzaak daarvan niet algemeen ingezien door de Indische ambtelijke top. Na een verzachting van het passen- en wijkensysteem in 1910 volgde de uiteindelijke opheffing, respectievelijk in 1914 en 1919. Bescherming van de inheemse bevolking tegen de Chinezen - een argument dat in de daaraan voorafgaande decennia steeds werd gebruikt voor de instandhouding van het passen- en wijkensysteem - bleek na de opheffing niet nodig te zijn. De politierechtspraak werd in 1914 vervangen door het instituut van de landrechter, de rechtsgeleerde die rechtspraak over alle bevolkingsgroepen zonder onderscheid. Met deze hervorming werd aldus rechtsunificatie bij de lagere strafrechtspraak tot stand gebracht.

Hoofdstuk VI behandelt de staatsrechtelijke positie. Na de Wet op het Nederlandschap van 1892 was de inheemse bevolking van Nederlands-Indië en de met hen gelijkgestellten (waaronder de Chinezen) het Nederlandschap ontnomen. Juridisch waren zij in het Nederlandse staatsrecht vreemdelingen geworden. Er moest een dam worden opgeworpen tegen China's bemoeiingen met en steun aan de Chinezen in Nederlands-Indië, die door China als zijn onderdanen werden beschouwd. Teneinde het gezag van Nederland over de Chinezen in Nederlands-Indië vast te stellen en de invloed van China te keren, kwam de Wet op het Nederlands onderdaanschap tot stand. Chinezen en de inheemse bevolking van Nederlands-Indië werden bij die wet als Nederlandse onderdanen-niet-Nederlanders binnen het Nederlandse staatsverband gebracht.

Hoofdstuk VII tenslotte behandelt de periode 1912 tot 1942. Chinezen bleven streven naar verbetering van hun rechtspositie en volledige wettelijke gelijkstelling met de Europese bevolking. Met het laatste zou de door hen gehate achterstelling bij de Japanners, die in 1899 bij wet met Europeanen werden gelijkgesteld, worden opgeheven. Het hoofdstuk beschrijft de verschillende pogingen van de wetgever om aan deze wensen tegemoet te komen zonder de eigen politieke belangen in binnen- en buitenland te schaden. Enige belangrijke factoren waarmee in het wetgevingsbeleid rekening moest worden gehouden waren de ontevredenheid onder de Chinezen over het Nederlands onderdaanschap dat hen geen betere rechtspositie opleverde, maar hun band met China doorsneed, zeker na de totstandkoming van het Consulaire Verdrag in 1911. Ook moest worden voorkomen dat een gelijkstelling van de Chinezen met Europeanen tot gevoelens van achterstelling zou leiden bij de inheemse bevolking. En tenslotte moesten de juridische consequenties van de op handen zijnde invoering van de nieuwe, op westerse leest geschoeide wetgeving van China op de rechtspositie der Chinezen onder ogen worden gezien.

Het onderzoek heeft aangetoond dat bij het wetgevingsbeleid regeringsbelangen of belangen van de Europese bevolking, meer dan rechtsbeginselen, beginselen van behoorlijk bestuur, laat staan belangen van de Chinese bevolking, de doorslag gaven. De rechtspositie

der Chinezen werd aangepast, gewijzigd en verbeterd al naar gelang de koloniale overheid dat, gelet op de omstandigheden en haar belangen, wenselijk of noodzakelijk achtte.

SUMMARY

In 1848, at the beginning of the research period, the legal position of the Chinese in the Dutch East Indies was equal to that of the indigenous population. Gradually it shifted towards the legal position of the Europeans to become almost equal to that position at the end of the period researched, that is in 1942. This situation was not reflected in the colonial constitution (art 163 IS). In this constitution it was stated that the Chinese as Foreign Orientals and not being Europeans or Natives, were subjected to the regulations enacted for Foreign Orientals. The changes in different fields of legislation, effected at different times in the period researched, were based on various economical as well as political motives and reasons.

The research focuses on the developments regarding that legal position, but it also gives an analysis of the motives and grounds of the legislator and of the circumstances under which the changes in that legal position were brought about. The archives of the department for the Colonies proved to be an important source. In those archives the decision process at the highest level and the legislative policy of the minister for the Colonies and the governor-general regarding the Chinese were traced.

In the introductory chapter the background of the legislative policy is sketched. In the nineteenth century the significance of the Chinese for the government, as far as it concerned legislative policy, was economical in the first place. In the twentieth century that significance was overshadowed and even pushed to the background by political factors concerning the Chinese. After 1900 the Chinese in the Dutch East Indies strove for emancipation. This was a cause of concern for the Dutch government, as was the growing orientation of the Chinese on China, to which China responded with support. The Dutch and the Dutch East Indies government had to reckon more and more with the changing balance of power in Asia and the expectation that China's role would become more important in the future. Also the legislative policy was influenced and sometimes determined by actors who and factors that were part of the legislative procedures, by which the legislator was bound.

The period researched starts in 1848, the year of the promulgation of the codification of the legislation for the Dutch East Indies. A separate legal system was laid down, meaning that there was one legal system for the Europeans (and persons equated¹ with them) and one for the Natives (and persons equated with them). In the first chapter three questions were raised concerning the period before 1848 and the system of legal dualism. The first question concerned the position of the Chinese in the administration of justice before 1848. Next, the question had to be answered whether in 1848 a new structure for the administration of justice had been established with the codification of the legislation for the Dutch East Indies or whether the historical line had been prolonged by continuing an existing administration of justice. Finally, the third question focused on the division in the Indies Constitution of the

1. Please note that the words to equate/to equalize and equation/equalization do not fully cover the meaning of the Dutch words 'gelijkstellen and gelijkstelling' in the sense of to give a person equal/the same rights by law or to put a person on the same footing. To equate and equation are used here, failing a better translation.

population into two main groups: Europeans and Natives. Were this division and legal dualism based on the criterion of race, as was generally assumed ?

It proved that the Chinese in the period of the East-Indian Company had been mostly subjected to the same administration of justice as were Europeans, but that this changed in 1824 for practical reasons. From that year on the Chinese were subjected to the same laws and administration of justice for Natives. Pragmatism and not a notion of differences of race proved to have determined the legal position of the Chinese. The legal remedy for this situation - a separate administration of justice for Europeans and Natives, the legal dualism - was realized by dividing the population of that archipelago into two main groups on the occasion of the codification of law for the Dutch East Indies in 1848.

As chronology was one of the aims in the research, chapter II starts with the regulations for trade, of which the first and most important one was promulgated in 1855 by St. 1855 no.79. By this regulation the greater part of the European Civil and Commercial Codes were declared to be applicable to the Chinese and other Foreign Orientals. Complimentary provisions followed to meet the wishes of the European trading community as much as possible. That community wanted the legal certainty of European law and European administration of justice in matters of trade, next to more protection against the so-called 'fraudulent actions' of the Chinese and their alleged deceitful characters. Creating and maintaining a negative image of the Chinese was an important instrument of the European merchants to justify their demands and induce the government to meet their wishes in the field of law.

The third chapter deals with the legislative policy and the attempts of the government to bring the Chinese under the remaining European civil law (family- and successionlaw). With this policy the government crossed the boundaries of legal dualism again and acted contrary to the policy of abstinence and respect for the 'laws, institutions and customs' of the non-European population, in casu those of the Chinese. The policy of abstinence had been followed since the start of the East-Indian Company. Research proved that this contradictory policy stemmed from the long-lived wish in the European community in the Dutch East Indies to curb the landownership of the Chinese in Java en thus weaken their economical strength. In 1855 it was felt that bringing the Chinese under the European law of succession would be an effective and invisible means to realize these plans. To legitimize this legislative policy the argument of legal certainty was used fallaciously to disguise an improper goal. In the nineteenth century the government was repeatedly dissuaded from its plans out of fear that these could lead to social unrest among the Chinese, or worse, to fierce resistance. In the twentieth century economical considerations made way for political necessity. In 1917 (62 years after 1855) this resulted in bringing the Chinese, and only the Chinese, under European civil law in all respects.

Chapter IV deals with the individual equation, the passage from one legal position to another. When faced with a request, the governor-general could, on the grounds of his authority to make exceptions to the law, determine that Chinese as equated with Natives would become equated with Europeans. As a result of this equation individual Chinese came to be subjected to European law and had to appear before the European judge, which meant that they obtained more procedural guarantees. At the same time they would gain access to the provisions for Europeans, such as education. The theme of this chapter is the drafting and phrasing of criteria which applicants had to meet to qualify for equation with Europeans. The interpretation and implementation of those criteria depended on what at that moment was considered to be politically desirable or necessary: a restrictive or a liberal policy.

The Chinese movement that started in 1900 with the establishment of the Chinese society *Tiong Hoa Hwee Koan*, did not only strive for emancipation in the sense of striving for more knowledge of the teachings of Confucius and for better education, but it also wanted the abolition of the restrictive and discriminatory regulations Chinese were subjected to. The main grievances were the pass- and zoningsystem and the administration of justice at the policecourt. The pass- and zoningsystem limited the freedom to travel and to settle down for Chinese and other Foreign Orientals, while the administration of justice at the policecourt (the lower administration of criminal justice) was notorious for its arbitrariness.

Chapter V describes the characteristics of both grievances, how they were implemented in the nineteenth century and subsequently the abolition of the system in the twentieth century. In this chapter the political pressure comes to the fore, which in 1906-1907 convinced the minister for the Colonies D. Fock to bring about a fundamental change of policy. The necessity of this change was not generally recognized by the Indies government though. After first mitigating the pass- and zoning system in 1910, at last the abolition followed, in 1914 and 1919 respectively. Protection of the native population against the Chinese – an argument that had been used for decades to maintain the pass- and zoning system – proved not to be necessary. The administration of justice at the policecourt was replaced in 1914 by the institution of the ‘*landrechter*’, a professional judge who administered justice to all populationgroups. With this reform unification of the lower criminal administration of justice was established.

Chapter VI deals with the constitutional position. After the Dutch Nationality Law of 1892 the indigenous population of the Dutch East Indies and those who were equated with them (among which the Chinese) lost their Dutch nationality. According to Dutch constitutional law they had become foreigners. However, in order to be able to counter China’s interference with and China’s support for the Chinese in the Dutch East Indies - China considered them to be Chinese nationals and subjects - a solution had to be found to establish Dutch authority over the Chinese. For these purposes the Law on Dutch Subjectship was promulgated in 1910. The Chinese and the indigenous population of the Dutch East Indies were brought under the Dutch Constitution as ‘Dutch subjects without the Dutch nationality’.

Finally Chapter VII deals with the years from 1912 to 1942. The Chinese kept pursuing an improvement of their legal position and a formal equality with Europeans. Such a formal equation would do away with the discrimination of the Chinese compared to the Japanese, who were equated with Europeans by law in 1899. This chapter describes the several attempts of the legislator to meet these wishes without hurting his own political interests within as well as outside his territory. One of the important factors with which the government had to reckon in its legislative policy was the discontent among the Chinese concerning their Dutch subjectship. That subjectship had not brought a better legal position, but it had more or less severed their bond with China, especially after the Consular treaty in 1911. Another factor was the wish to prevent the situation that the indigenous population would feel discriminated when and if the Chinese would be equated with Europeans. Finally the forthcoming implementation of a new legislation modeled on western law in China and its consequences for the legal position of the Chinese had to be taken into account. These consequences might result in an equation of Chinese with Europeans.

The main outcome of the research is that for the legislative policy of the government its interests and the interests of the European population were decisive, more so than principles of law, principles of good governance, or the interests of the Chinese population. The legal

position of the Chinese was adjusted, altered and improved, when and if the colonial government deemed it necessary, all circumstances considered.

RINGKASAN

Kedudukan hukum dari golongan Tionghoa di Hindia Belanda dalam kurun waktu 1848-1942

Kebijakan pembuatan undang-undang antara asas dan kepentingan.

Kedudukan hukum golongan Tionghoa pada permulaan kurun waktu penelitian, tahun 1848, secara hukum adalah sama dengan golongan Pribumi. Setelah itu terjadi pergeseran hukum secara perlahan-lahan kepihak golongan Eropa dan pada akhir kurun waktu penelitian, tahun 1942, kedudukan hukum ini, dapat dikatakan sama dengan kedudukan hukum golongan Eropa. Hal tersebut tidak terlihat pada konstitusi hukum kolonial (art 163 IS), yang menetapkan bahwa golongan Timur Asing (diantaranya golongan Tionghoa), tidak termasuk baik pada golongan Eropa maupun golongan Pribumi, tetapi berada dibawah ketentuan-ketentuan untuk golongan Timur Asing. Perubahan-perubahan pada bermacam-macam bidang hukum, yang terjadi pada beberapa waktu tertentu selama kurun waktu penelitian disebabkan bermacam-macam alasan dibidang ekonomi dan dibidang politik.

Penelitian jalannya kedudukan hukum yang tidak menentu, adalah selain penelitian keberadaan kedudukan hukum, juga dan terutama mengenai penelitian alasan pembuat undang-undang dan keadaan diwaktu terjadi perubahan-perubahan dari kedudukan hukum itu. Arsip Kementerian koloni dimana kebijakan pembuatan undang-undang dari Menteri koloni dan Gubernur Jendral mengenai golongan Tionghoa dapat ditelusuri, serta dibuatnya keputusan pada tingkat tertinggi, merupakan sumber yang sangat penting bagi penelitian ini.

Pada bab pendahuluan diterangkan latar belakang bagaimana terjadinya kebijakan pembuatan undang-undang. Didalamnya diterangkan arti dari golongan Tionghoa bagi pemerintah baik dibidang ekonomi maupun dibidang politik. Arti ini pada abad 19 terutama adalah secara ekonomi, sedangkan pada abad 20, yaitu yang berkaitan dengan kebijakan pembuatan undang-undang, berada dibawah bayangan dan terdesak kebelakang oleh arti politik mereka. Di Hindia Belanda hal ini tidak hanya disebabkan gerakan emansipasi golongan Tionghoa dan adanya tuntutan-tuntutan yang berkaitan dengannya, tetapi juga oleh bertambahnya orientasi golongan ini kepada Tiongkok. Diluar Hindia Belanda pemerintah Belanda dan pemerintah Hindia Belanda harus lebih banyak memperhitungkan perubahan hubungan kekuasaan di Asia dan kemungkinan bertambahnya peran Tiongkok yang lebih penting dikemudian hari.

Kebijakan pembuatan undang-undang juga dipengaruhi dan kadang-kadang ditentukan oleh aktor-aktor maupun factor-faktor yang merupakan bagian dari prosedur pembuatan undang-undang yang mengikat pembuat undang-undang tersebut.

Periode penelitian dimulai tahun 1848, yakni tahun dimana pembuatan undang-undang dari Hindia Belanda dikodifikasikan dan untuk penduduk Hindia Belanda ditetapkan secara hukum sistim Hukum terpisah, sebuah sistim hukum untuk golongan Eropa dan mereka yang disamakan dan sebuah sistim hukum untuk golongan Pribumi dan mereka yang disamakan. Pada bab pertama diajukan tiga pertanyaan yang berhubungan dengan kurun waktu sebelum 1848, dan adanya dualisme hukum. Yang pertama adalah bagaimana kedudukan golongan Tionghoa pada pembagian hukum sebelum tahun 1848, yang kedua adalah apakah pada tahun 1848 dengan adanya kodifikasi sebuah struktur baru terjadi pada pemba-

gian hukum ataukah diteruskannya garis sejarah yang lalu. Yang terakhir akan berarti bahwa pada tahun 1848 pembagian hukum yang telah ada akan dilanjutkan. Pertanyaan ketiga adalah apakah pembagian penduduk dalam golongan Eropa dan golongan Pribumi seperti yang telah ditetapkan dalam undang-undang tahun 1848 didasarkan pada kriteria ras, seperti yang diterima pada umumnya. Kedudukan hukum dari golongan Tionghoa seperti yang telah terjadi sebelumnya pada kurun waktu VOC (Verenigde Oostindische Compagnie) ternyata pada tahun 1824 karena alasan praktis diubah. Golongan Tionghoa mulai tahun tersebut berada pada hukum dan peradilan yang sama dengan golongan Pribumi. Pragmatisme dan bukannya pendirian tentang perbedaan ras ternyata menentukan kedudukan hukum dari golongan Tionghoa. Keadaan ini, yaitu pembagian hukum terpisah untuk golongan Eropa dan golongan Pribumi, suatu dualisme hukum, pada tahun 1848 dengan adanya kodifikasi perundang-undangan Hindia Belanda, telah ditetapkan secara hukum dengan cara membagi penduduk kedalam dua golongan utama.

Mengingat pada penelitian ini sebanyak mungkin diatur secara kronologis, maka bab II dimulai dengan peraturan-peraturan untuk perdagangan dimana pada tahun 1855 dibuat hukum pertama St 1855 no. 79. Hukum pertama ini menerangkan sebagian besar hukum perdata dan perdagangan dari golongan Eropa dipakai untuk golongan Tionghoa dan Timur Asing lainnya. Aturan-aturan tambahan menyusul agar sebagian besar keinginan perdagangan golongan Eropa dipenuhi. Perdagangan ini menghendaki kepastian hukum dari Hukum golongan Eropa dan perlindungan yang lebih terhadap apa yang mereka namakan tindakan penipuan dan itikad buruk dari golongan Tionghoa. Kesan ini adalah alat yang penting untuk mensahkan kebijakan pembuatan undang-undang, yang memenuhi keinginan dari perdagangan golongan Eropa

Bab tiga membahas kebijakan pembuatan undang-undang dan usaha-usaha dari pemerintah untuk mendudukan golongan Tionghoa dibawah hukum privat golongan Eropa (Hukum keluarga dan hukum waris). Dengan kebijakan pembuatan undang-undang ini batas-batas dualisme hukum dilanggar lagi dan diterapkan berlawanan dengan kebijakan tidak mencampuri dan menghargai hukum keluarga dan hukum waris sendiri dari golongan non Eropa antara lain golongan Tionghoa. Kebijakan untuk tidak mencampuri telah dilaksanakan sejak tahun pertama VOC. Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah yang berlawanan ini terjadi karena sejak 1830 kalangan golongan Eropa mempunyai keinginan untuk membatasi kepemilikan golongan Tionghoa atas tanah di Jawa agar melemahkan kekuatan ekonominya. Pada tahun 1855 orang beranggapan bahwa dengan mendudukan golongan Tionghoa dibawah hukum waris golongan Eropa didapat suatu cara efektif yang tidak mencolok untuk menjalankan rencana ini. Pada abad 19 pemerintah sering menahan diri atas rencana ini karena takut pelaksanaannya akan mengakibatkan keresahan sosial diantara golongan Tionghoa atau lebih parah lagi akan mengakibatkan perlawanan yang keras. Pada abad ke 20 pertimbangan ekonomi digantikan pertimbangan politik, yang pada tahun 1917 (62 tahun setelah 1855) membuahkan hasil bahwa hanya golongan Tionghoa didudukan dibawah hukum privat golongan Eropa secara keseluruhan. Kepastian hukum dipakai sebagai alasan yang tidak benar untuk menyembunyikan rencana sebenarnya dan mensahkan kebijakan pembuatan undang-undang ini.

Bab IV membahas persamaan perorangan, peralihan kedudukan golongan Tionghoa dari persamaan hukum dengan golongan Pribumi menjadi persamaan dengan golongan Eropa. Bila ada permohonan persamaan padanya, Gubernur Jendral atas kewenangannya dapat memberikan kekecualian atas hukum ini dan menentukan apakah golongan Tionghoa yang telah disamakan dengan golongan Pribumi akan disamakan dengan golongan Eropa. Akibat

persamaan ini maka perorangan dari golongan Tionghoa didudukan dibawah hukum dan peradilan golongan Eropa, sehingga mereka mendapatkan jaminan lebih baik atas jalannya peradilan yang benar. Bersamaan dengan itu mereka mendapatkan layanan golongan Eropa, seperti pendidikan. Bab ini membahas pembentukan kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat dipertimbangkan persamaan hak dengan golongan Eropa. Penerapan kriteria tersebut tergantung apakah pada saat itu secara politis diharapkan atau diperlukan yaitu ketat atau longgarnya pemberian persamaan hak perorangan tersebut.

Gerakan golongan Tionghoa yang dimulai tahun 1900 dengan mendirikan perkumpulan Tionghoa Hwee Koan, menetapkan sebagai tujuan emansipasinya tidak semata-mata hanya memperdalam pengetahuan Kong Hu Tju dan pendidikan yang lebih baik, tetapi juga pencabutan aturan-aturan yang membatasi dan diskriminatif. Aturan utama yang menyakitkan adalah aturan pas dan tempat tinggal dan peradilan polisi. Aturan pas dan tempat tinggal membatasi golongan Tionghoa dan Timur Asing lainnya kebebasan berpergian dan kebebasan untuk tinggal, sedangkan peradilan polisi (peradilan lebih rendah) terkenal buruknya karena pelaksanaan bentuk peradilan yang semena-mena.

Bab V membahas ciri-ciri dari kedua aturan yang menyakitkan tersebut, bagaimana pelaksanaannya pada abad 19 dan selanjutnya usaha-usaha untuk mencabutnya. Pada bab ini ditonjolkan dorongan politik yang kuat, yang pada tahun 1906 – 1907 oleh menteri koloni. Mr. D. Fock dibuat perubahan mendasar atas kebijakan ini. Selain daripada itu pada umumnya kebijakan ini tidak dianggap perlu oleh pejabat tertinggi Hindia Belanda. Setelah pelunakan aturan pas dan tempat tinggal pada tahun 1910 pada akhirnya aturan tersebut dicabut. berturut-turut pada tahun 1914 dan 1919. Perlindungan penduduk pribumi terhadap golongan Tionghoa – sebuah alasan yang puluhan tahun sebelumnya selalu dipakai agar aturan pas dan tempat tinggal dapat terus dipakai – ternyata setelah pencabutan peraturan tersebut tidak diperlukan. Peradilan polisi pada tahun 1914 diganti dengan lembaga pengadilan negeri, pengadilan tanpa perbedaan untuk semua golongan penduduk. Dengan perubahan ini terjadi unifikasi hukum bagi peradilan pidana ditingkat yang lebih rendah.

Bab VI membahas kedudukan hukum ketatanegaraan. Setelah undang-undang kewarganegaraan Belanda tahun 1892 maka kewarganegaraan Belanda dicabut dari penduduk Pribumi Hindia Belanda dan mereka yang disamakan (diantaranya golongan Tionghoa). Secara hukum ketatanegaraan Belanda mereka menjadi orang asing. Ikut campurnya dan bantuan Tiongkok kepada golongan Tionghoa di Hindia Belanda yang oleh Tiongkok dianggap sebagai warga negaranya harus dihalangi. Agar dapat menentukan kekuasaan negeri Belanda terhadap golongan Tionghoa di Hindia Belanda dan untuk melawan pengaruh Tiongkok, dibuat undang-undang kewarganegaraan kaula Belanda. Dengan undang-undang tersebut golongan Tionghoa dan golongan Pribumi dari Hindia Belanda menjadi kaula warganegara-Belanda-bukan-Belanda didalam hubungannya dengan negeri Belanda.

Bab VII akhirnya membahas kurun waktu tahun 1912 sampai tahun 1942. Golongan Tionghoa tetap berjuang kearah perbaikan kedudukan hukumnya dan persamaan hukum secara keseluruhan dengan penduduk golongan Eropa. Dengan persamaan hukum secara keseluruhan ini maka bagi golongan Tionghoa dihilangkan perasaan dianaktirikan dibandingkan orang Jepang, yang pada tahun 1899 secara hukum telah disamakan dengan golongan Eropa. Bab ini membahas bermacam-macam upaya dari pembuat undang-undang untuk memenuhi keinginan tersebut tanpa merugikan kepentingan politik sendiri, didalam maupun diluar negeri. Beberapa faktor penting yang harus diperhitungkan dalam kebijakan pembuatan undang-undang yaitu ketidakpuasan diantara golongan Tionghoa tentang kaula kewarganegaraan Belanda yang tidak memberikan kedudukan hukum yang lebih baik,

tetapi memutuskan hubungan golongan ini dengan Tiongkok, apalagi setelah Perjanjian Konsuler pada tahun 1911. Juga harus dihindari bahwa persamaan hak dari golongan Tionghoa dengan golongan Eropa dapat menimbulkan perasaan dianaktirikan dikalangan Pribumi. Pada akhirnya, dengan berlakunya undang-undang baru yang berasaskan barat di Tiongkok, konsekuensi hukum terhadap kedudukan hukum dari golongan Tionghoa harus diperhatikan.

Penelitian ini telah menunjukkan bahwa pada kebijakan perundang-undangan ditentukan oleh kepentingan pemerintah atau kepentingan golongan Eropa dan bukan oleh asas-asas hukum, asas-asas kepatutan pemerintah yang baik apalagi kepentingan dari golongan Tionghoa. Kedudukan hukum golongan Tionghoa disesuaikan, diubah dan diperbaiki dengan melihat pada keadaan apakah dikehendaki atau diperlukan sesuai kepentingan pemerintahan kolonial.

BRONNEN EN LITERATUUR

Nationaal Archief Den Haag:

Inventaris van Archieven inzake de wetgeving voor Nederlands-Indië over de periode 1830-1923, Archief C.J. Scholten van Oud-Haarlem, nummer toegang 2.10.47:

Inventarisnummers:

I: 28, 29, 30, 37, 38, 47, 48

II: 30, 48

IV: 38

Archief Ministerie van Koloniën 1814-1849:

Openbaar Verbaalarchief 1814-1849, Register der handelingen en besluiten van de Gouverneur-generaal 'buiten Rade' 1816-1849, nummer toegang 2.10.01:

Inventarisnummers:

I: 1435, 2461, 1781, 4535

III: 4431, 4435, 4436, 4506, 4535

Archief Ministerie van Koloniën 1850-1900 (1932):

Openbaar Archief, Geheime Verbalen, Kabinetsverbalen, Oost-Indische Besluiten, Geheime Oost-Indische Besluiten, nummer toegang 2.10.02:

Inventarisnummers:

II: 234, 621, 1112, 1657, 2434, 2441, 2449, 2478

III: 234, 621, 891, 1112, 1162, 1491, 1549, 1600, 1844, 2471, 2746, 2838, 2863, 2865, 2912, 3000, 4215, 4567, 4663, 4694, 4752, 4788, 4951, 5242, 5946

IV: 1881, 1892 of 1982, 2256, 2380, 2383, 2456, 2476, 2526, 2660, 2668, 2671, 3342, 3881, 3448, 3597, 4115, 4135, 5101, 5169, 5261, 5294, 5351, 5372, 5387

V-PWS: 583, 635, 999, 1616, 1676, 1674, 1782, 2495, 3544, 3608, 3643, 3763, 3770, 3872, 4155, 4301, 4372, 4382, 4385, 4408, 4556, 4616, 5037, 5066, 5132, 5524, 5545

V-PR: 1679, 1867, 2184, 3976, 5978

VI: 2897, 2952, 2957, 2962, 3004, 3073, 3451, 3457, 3466, 3477, 3511, 3958, 3971, 4005, 4013, 4021, 4161, 4189, 4205, 4411, 4434, 4438, 4472, 4482, 4483, 4486, 4494, 4511, 4523, 4526, 4533, 4546, 4564, 4576, 4577, 4582, 4590, 4601, 4602, 4604, 4640, 4793, 4813, 5288, 5308, 5312, 5341, 5457, 5465, 5494

Archief Ministerie van Koloniën 1900-1963:

Openbare Verbalen, nummer toegang 2.10.36.04:

Inventarisnummers:

III: 276, 991, 1090, 1487, 1513

IV: 46, 104, 181, 399, 430, 484, 508, 520, 536, 591, 609, 657, 670, 709, 744, 772, 802, 909, 960, 991, 1003, 1858

V-PWS: 157, 173, 276, 287, 342, 360, 451, 463, 467, 492, 495, 497, 509, 516, 585, 628, 746, 759, 789, 787, 796, 802, 1125, 1390, 1563, 1753, 1786

V-PR: 495, 499, 522, 527, 555, 584, 930, 789, 834, 869, 870, 877, 894, 961, 999, 1093, 1122

VI: 215, 342, 520, 615, 633, 635, 636, 641, 765, 771, 783, 857

VII: 796, 870, 964, 991, 1616, 1711, 2116, 2672

Archief Ministerie van Koloniën 1900-1963:

Geheime Verbalen, nummer toegang 2.10.36.051:

Inventarisnummers:

IV: 81, 106

V-PWS: 84, 91, 106, 111, 114, 115

V-PR: 110, 113

VI: 80, 81, 82, 83, 85, 88, 89, 91, 94, 95, 101, 110, 111, 114, 115, 116, 117, 128, 131, 132, 133

VII: 505, 531, 579

Dossierarchief, nummer toegang 2.10.54:

Inventarisnummers:

IV: 809, 817

V-PR: 929, 930, 931, 932, 933, 934

VI: 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 824, 827

VII: 705, 745, 746, 747, 748, 750, 751, 752, 753, 754, 756, 807, 1032

Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken,

Nummer toegang 2.05.02:

Ratificatie van verdragen door Nederland gesloten 1813-1940, inventarisnummer: 444
nummer toegang 2.05.03:

Inventarisnummers:

VI: 36, 38

VII: 38

Particuliere archieven:

Archief J.W. Meyer Ranneft, nummer toegang 2.21.121, collectie 323, inventarisnummer 404

Archief B.C. de Jonge, nummer toegang 2.21.095, inventarisnummer 77

Bijzondere stukken:

Historische Nota over de Chineesche beweging in Nederlandsch-Indië van 1887-1934, Collectie J.W. Meyer Ranneft, nummer toegang 2.21.121, collectie 323, inventarisnummer 404

Het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera, (rapport Fokkens) van 8 september 1894, in V.17.04.1896 no.27/inv.5037

Het ontstaan en de ontwikkeling van het verschil in rechtsbedeeling tusschen de Europeesche en Inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië, Wijziging der artt 75 en 109 en intrekking art 86 van het reglement van Nederlandsch-Indië, Bijlage A der Memorie van Toelichting, Bijlage Handelingen der Staten-Generaal TK 1904-1905 no.121/5-8; ook in V.08.06.1903-12/inv.181, door L.W.C. van den Berg aangeboden aan de minister van Koloniën 19.01.1903

Nota 1ste Afdeling over *Gelijkstelling der bevolkingsgroepen in Nederlandsch-Indië* 25.06.1931, in Archief B.C. de Jonge, nummer toegang 2.21.095, inventarisnummer 77, ook in dossierarchief nummer toegang 2.10.54, inventarisnummer 751

Arsip Nasional (ter beschikking gesteld door drs. M. Lohanda):

Overzicht over de Chineesche Beweging in Nederlandsch-Indië, Bestuursconferentie 1930: Binnenlands-Bestuur no.97

II: Binnenlands Bestuur no.2065

IV: Binnenlands Bestuur no.4393

VII: Binnenlands Bestuur no.653

Staats- en regeringsstukken:

Handelingen der Staten-Generaal, Eerste en Tweede Kamer

Bijlagen tot de Handelingen der Staten-Generaal

Handelingen Volksraad

Koloniale Verslagen

Nederlands Staatsblad, Staatsblad van Nederlandsch-Indië, Gouvernementsbesluiten, Bijbladen, Circulaires

Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië, Landsdrukkerij-Batavia

Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden, Martinus Nijhoff – Den Haag

LITERATUUR

- Abendanon, J.H., *De Nederlandsch-Indische rechtspraak en rechtsliteratuur van 1849 tot 1907, tot één doorlopend geheel bewerkt, dl.I: A-J, dl.II: K-Z*, S.C. van Doesburgh - Leiden, 1908.
- Abendanon, J.H., *De Nederlandsch-Indische rechtspraak en rechtsliteratuur van 1908 tot 1917, vervolg op het in 1908 uitgegeven werk loopende van 1849 tot 1907*, W.P. van Stockum - Den Haag, 1918.
- Abendanon, J.H., *De Nederlandsch-Indische rechtsliteratuur van 1917 tot 1930, vervolg op het in 1908 en 1918 uitgegeven werk, loopende van 1849 tot 1917 (bewerkt door mr O.W. van Ewijk)*, W.P. van Stockum - Den Haag, 1930.
- Abendanon, J.H., *Publiek- en privaatrechtelijke verhoudingen tusschen Nederland en de Nederlandsche koloniën*, Ogilvie & Co - Batavia, 1891.
- Abendanon, J.H., 'Het wetsontwerp van 16 april 1909 tot regeling van het Nederlandsch onderdaanschap in Nederlandsch-Indië', *Indisch Genootschap* 09.12.1909:35-65.
- Aerts, R. en Th. Duquesnoy, *Een ereschuld, hoofdstukken uit onze koloniale geschiedenis*, Meulenhoff - Amsterdam, 1993.
- Alting Mees, F., 'De Indische groothandel en de Chineesche lijnwaadhandel', *De Economist* 1884:117-48, 229-43.
- André de la Porte, G., *Recht en rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indië*, Tweede herziene druk, Belinfante - Den Haag, 1933.
- Arnscheidt, J. (forthcoming), *Debating nature conservation in Indonesia, policy, law and practice – a discourse analysis of history and present*, Leiden University Press - Leiden.
- Ball, J., *Indonesian legal history 1602-1848*, Oughtershaw Press - Sydney, 1982.
- Baud, W.A., *De semi-officiële en particuliere briefwisseling tussen J.C. Baud en J.J. Rochussen 1845-1851 en enige daarop betrekking hebbende andere stukken*, proefschrift RU Leiden, 1983.
- Bedner, A.W., *Towards meaningful rule of Law research: an elementary approach*, ongepubliceerd, 2006.
- Berg, N.P. van den, *De handel op Java gedurende de laatste acht jaren*, Kolff & Co - Batavia, 1883.
- Bergh, G.C.J.J. van den, *Geleerd recht, een geschiedenis van de Europese rechtswetenschap in vogelvlucht*, Tweede druk, Kluwer - Deventer, 1985.
- Bertling, C.W., 'Onopgeloste oplossing (over Art. 109 Regeringsreglement)', *Koloniale Studiën*, 10-1(1926):20-28.
- Beukelaer, P. de, *De toelating van Chinese consuls in Nederlands-Indië*, doctoraalscriptie Leiden, 1979.
- Blerkom, M. van, *De ontwikkeling van de politie-rechtspraak in Nederlandsch-Indië*, proefschrift RU Leiden, 1916.
- Blussé, L., *Western impact on Chinese communities in Western Java at the beginning of the 17th century*, 1975.
- Blussé van Oud-Alblas, L., *Strange company, Chinese settlers, mestizo women and the Dutch in VOC Batavia*, proefschrift RU Leiden, 1986.
- Blussé, L., *Of hewers of wood and drawers of water: Leiden University's early sinologists (1853-1911)*, in W. Otterspeer (ed.), *Leiden Oriental Connections 1850-1940*, Brill - Leiden, 1989:317-353.

- Blussé, L., *One hundred weddings and many more funerals a year: Chinese civil society in Batavia at the end of the eighteenth century*, in L. Blussé and Chen Menghong (ed.), *The Archives of the Kong Koan of Batavia*, Brill – Leiden, 2003:8-28.
- Blussé, L., *Wills, widows and witnesses: Executing financial dealings with the Nanyang. A glimpse from the Notebook of the Dutch Vice-Consul at Amoy, Carolus Franciscus Martinus de Grijs (1858-1862)*, in Wang Gungwu and Ng Chin-keong (ed.): *Maritime China in transition 1750-1850*, Harrassowitz Verlag – Wiesbaden, 2004:317-334.
- Borel, H., 'De Chineesche kwestie en de Ambtenaren van 't Binnenlands Bestuur', *Koloniaal Tijdschrift* 1913-I:41-54.
- Bouma, G.N., 'De magistraatsrechtspraak in het ressort van den Raad van Justitie te Padang', *Indische Gids* 1911:1179-91.
- Bree, J. la, *De rechterlijke organisatie en rechtsbedeling te Batavia in de 17de eeuw*, proefschrift Leiden, 1951.
- Breman, J., *Koelies, planters en koloniale politiek*, KITLV - Leiden, 1992.
- Brokx, W., *Het recht tot wonen en tot reizen in Nederlandsch-Indië*, proefschrift RU Leiden, Teuling - 's Hertogenbosch, 1925.
- Brooshoofd, P., *Memorie over den toestand in Indië*, H. van Alphen - Semarang, 1888.
- Carpentier Alting, J.H., *Grondslagen der rechtsbedeeling in Nederlandsch-Indië*, Martinus Nijhoff – 's Gravenhage, 1926.
- Carpentier Alting, J.H., *Het reglement op het College van Boedelmeesteren*, Makassar, 1892.
- Cator, W.J., *The economic position of the Chinese in the Netherlands Indies*, proefschrift RU Leiden, Basil Blackwell - Oxford, 1936.
- Chen, J., *Chinese law, towards an understanding of Chinese law, its nature and development*, Kluwer Law International – Den Haag, 1999.
- Chen, Menghong, 'Between the Chinese tradition and Dutch colonial system: Chinese marriages in Batavia in the nineteenth century', in: Blussé, L. and Chen Menghong (ed.), *The Archives of the Kongkoan of Batavia*, pp. 59-68, Brill - Leiden, 2003.
- Claver, A., *Commerce and capital in colonial Java, trade finance and commercial relations between Europeans and Chinese, 1820s-1942*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2006.
- Commissie Visman, *Verslag van de commissie tot bestudeering van staatsrechtelijke hervormingen, ingesteld bij gouvernementsbesluit van 14 september 1940, No. 1x/Kab., Deel I*, Indië's ontwikkeling tusschen den eersten en den tweeden wereldoorlog, Landsdrukkerij - Batavia 1941, Tweede druk, Minden Press - New York, 1944.
- Commissie Visman, *Verslag van de Commissie tot bestudeering van staatsrechtelijke hervormingen, ingesteld bij gouvernementsbesluit van 14 september 1940, No. 1x/Kab., Deel II: Indië's wenschen*, Landsdrukkerij - Batavia 1942; Tweede druk, Minden Press - New York, 1944.
- Coppel, C.A., *The Indonesian Chinese, 'Foreign Orientals', Dutch subjects and Indonesian citizens*, in M.B. Hooker (ed.), *Law and the Chinese in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies - Singapore, 2002.
- Corstens, G.J.M., *Het Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint - Arnhem, 1995.
- Cribb, R., *Historical atlas of Indonesia*, Curzon – Richmond Surrey, 2000.
- Dekker en H. van Katwijk, A., *Recht en rechtspraak in Nederlands-Indië*, KITLV - Leiden, 1993.
- Delden, E. van, *De particuliere landerijen op Java*, proefschrift Leiden, 1911.
- Djadiningrat, M., *Vorst tussen twee werelden*, Conserve - Schoorl, 2006.
- Djie Ting Ham, 'Enkele opmerkingen over den economische toestand van de Chineezzen op Java', *Chineesche Revue* 2-4(oktober 1928):47-49.
- Djie Ting Liat, *De economische positie der Chineezzen op Java, preadvies congres Chung Hwa Hui 14-17 april 1933, Hap Sing Kongsie - Semarang*, 1933.

- Dongen, F. van, *Tussen neutraliteit en imperialisme, de Nederlands-Chinese betrekkingen van 1863-1901*, proefschrift RU Utrecht, Wolters - Groningen, 1966.
- Doorn, J.A.A. van, *De laatste eeuw van Indië, Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project*, Bert Bakker - Amsterdam, 1995.
- Efthymiou, N.S., *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië: stelsels en opvattingen (1602-1942)*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2005.
- Engelbrecht, W.A. en E.M.L. Engelbrecht, *De Nederlandsch-Indische Wetboeken*, Nijland - Soerabaja, 1917.
- Engelbrecht, W.A. en E.M.L. Engelbrecht, *De Wetboeken, wetten en verordeningen van Indonesië*, Sijthoff - Leiden, 1950.
- Enthoven, K.J.L., 'Herziening van het Inlandsch strafprocesrecht zonder unificatie', *Koloniale Studiën*, 14-2(1930):278-288.
- Faber, G. von, *Het familie- en erfrecht der Chineezers in Nederlandsch-Indië*, proefschrift Leiden, 1895.
- Fasseur, C., *Kultuurstelsel en koloniale baten: De Nederlandse exploitatie van Java 1840-1860*, proefschrift RU Leiden, Universitaire Pers - Leiden, 1975.
- Fasseur, C., *De Indologen, ambtenaren voor de Oost 1825-1950*, Bert Bakker - Amsterdam, 1993.
- Fasseur, C., *De geest van het gouvernement, rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar*, Universitaire Pers - Leiden, 1977.
- Fasseur, C., *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen*, Bert Bakker - Amsterdam, 1995.
- Ferguson, J.W.H., *De rechtspositie van Nederlanders in China*, Nederlandsche Boek- en Steendrukkerij - Den Haag, 1925.
- Francois, J.P.A., *Handboek van het volkenrecht, Deel I*, Tweede druk, Tjeenk Willink - Zwolle, 1949.
- Fromberg, P.H., *De Chineesche beweging op Java*, Elsevier - Amsterdam, 1911.
- Fromberg, P.H., *De Chineesche beweging op Java*, lezing voor het Indisch genootschap 19.11.1912:25-72.
- Fromberg, P.H., *Verspreide geschriften, verzameld door Chung Hwa Hui*, Chineseche Vereeniging in Nederland, Leidsche Uitgeversmaatschappij - Leiden, 1926.
- Fuller, L., *The morality of law*, Revised edition, Yale University Press - Yale, 1973.
- Furnivall, J.S., *Netherlands India, a study of plural economy*, New York University Press - New York, 1944.
- Gall, H.C., 'De Weeskamers in Nederlandsch-Indië 1624-1848, aspecten van haar uitsluiting bij testament', *Tombola, Acht Rechtshistorische Loten* 1988:25-39.
- Gameren, A. van, *Tot de troon van Buitenzorg geroepen, de gouverneurs-generaal van Nederlands-Indië 1845-1945*, doctoraalscriptie Leiden, 1989.
- Gautama, S. en R.N. Hornick, *An introduction to Indonesia law: unity in diversity*, Alumni Print BDG. Indonesia, 1972.
- Gelder, W. de, 'Opmerkingen omtrent het leerstuk der legitime bij de Vreemde Oosterlingen volgens het besluit van 1855 (St. no. 79)', *Het Regt in Nederlandsch-Indië* 1859:378-90.
- Goor, J. van, *De Nederlandse Koloniën, Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975*, Tweede herziene druk, SDU - Den Haag, 1997.
- Govaars-Tjia, M.T.N., *Hollands onderwijs in een koloniale samenleving, de Chinese ervaring in Indonesië 1900-1942*, proefschrift Leiden, 1999.
- Graaff, B. de, *Kalm temidden van woedende golven, het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940*, proefschrift Leiden, SDU - Den Haag, 1997.

- Greuter-Vreeburg, Y.M.I., 'Majoraten in Nederland, een speurtocht in het Algemeen Rijksarchief', *Tombola*, Acht Rechtshistorische Loten 1988:41-43.
- Groeneboer, K. (ed.), 'Koloniale taalpolitiek in Oost en West: Nederlands-Indië, Suriname, Nederlandse Antillen en Aruba', Amsterdam University Press – Amsterdam, 1997.
- Groeneveldt, W.P., 'Advies over de ontworpen Nieuwe regeling van den privaatrechtelijken toestand der Chineezzen', *Indische Gids* 1898, I:389-400.
- Groeneveldt, W.P., 'De Chineezenquaestie in Nederlandsch-Indië door W.P. Groeneveldt in V.17.04.1897-27/inv.5037', NRC 13.03.1897.
- Groot, J.J.M. de, 'De nieuwe regeling van het privaatrecht der Chineezzen in onze Koloniën', *Indische Gids* 1898, I:133-49.
- Haar Bzn, N. ter, 'De voorgenomen hervorming van het strafprocesrecht, eene ernstige zaak', *De Stuw* 1-19(15.12.1930):1-8.
- Haarmans, P.D., *De toescheidingsovereenkomst in de praktijk, De nationaliteitswetgeving bij de soevereiniteitsoverdracht aan de republiek Suriname*, Vaco - Paramaribo, 1987.
- Haas-Engel, R.H. de, *Het Indonesisch nationaliteitsrecht*, proefschrift RU Limburg, Kluwer – Deventer, 1993.
- Han Swie Tian, *Bijdrage tot de kennis van het familie- en erfrecht der Chineezzen in Nederlandsch-Indië*, proefschrift RU Utrecht, 1936.
- Han TiauW Tjong, 'De Chineezzen op Java en het Nederlandsch Onderdaanschap', *Indische Gids* 1919, II:937-58.
- Hellema, D., B. Zeeman en B. van der Zwan (ed.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, SDU – Den Haag, 1999.
- Helsdingen, C.C. van, 'Geschiedenis der Indische codificatie', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 118(1922):185-257.
- Hoetink, B., 'So Bing Kong, het eerste hoofd der Chineezzen te Batavia (1616-1636)', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 73(1917):344-416.
- Hooker, M.B. (ed.), *Law and the Chinese in Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) – Singapore, 2002.
- Immink, A.J., *De regterlijke organisatie van Nederlandsch-Indië*, Stenberg - Den Haag, 1882.
- Jonkers, J.E., *Vrouw Justitia in de tropen*, Van Hoeve - Deventer, 1942.
- Kan, J. van, *Uit de geschiedenis onzer codificatie*, De Unie - Batavia, 1927.
- Kan, J. van, 'De Bataviasche Staturen en de Buitencomptoiren', *overdruk Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 100(1941):255-82.
- Kan, J. van, 'De strijd om het volksrecht onder Rochussen-Duymaer van Twist (Bescheiden uit de jaren 1847-1855 openbaar gemaakt)', *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde* 67(1927):36-100.
- Kemenade, W. van, *Het Chineezenprobleem in Indonesië gestrand in verwarde wetten*, NRC, 12, 15, 16 april 1980.
- Kennedy, R., 'The colonial crisis and the future', in: Linton, Ralph (ed.), *The science of man in the world crisis*, Columbia University Press - New York, 1952:306-46.
- Keuchenius, L.W.C., *Handelingen der Regering en der Staten Generaal betreffende het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, Deel II: Memoriën en Verslagen*, Kemink & Zoon - Utrecht, 1857.
- Kleintjes, Ph., *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, Deel I*, J.H. de Bussy - Amsterdam, 1917.
- Kleintjes, Ph., *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, Deel I*, J.H. de Bussy - Amsterdam, 1927.
- Kleintjes, Ph., *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, Deel I en II*, J.H. de Bussy - Amsterdam, 1932-1933.

- Knaap, G.J., *Kruidnagelen en Christenen, de Verenigde Oostindische Compagnie en de bevolking van Ambon, 1656-1696*, Foris Publications - Dordrecht, 1987.
- Ko Swan Sik, *De meervoudige nationaliteit*, proefschrift RU Leiden, Sijthoff - Leiden, 1957.
- Kollewijn, R.D., 'De moderne Chinese kodificatie', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 132 (1930):323-40.
- Kollewijn, R.D., 'Het moderne Chinese familierecht', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 134 (1931):107-11.
- Kollewijn, R.D., *Nationaliteit en burgerschap in het Koninkrijk der Nederlanden en in de Nederlands-Indonesische Unie*, *Tijdschrift Indonesië* 1947-1948:98-116.
- Kuitenbrouwer, M., *Tussen oriëntalisme en wetenschap, het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in historisch verband 1851-2001*, KITLV - Leiden, 2001.
- Kwee Hui Kian, *The political economy of Java's Northeast Coast c. 1740-1800: elite synergy*, proefschrift Universiteit Leiden 2005, Brill - Leiden, 2006.
- Kwee Tek Hoay, *The origins of the modern Chinese movement in Indonesia*, vertaling van 'Atsal moelahnja timboel pergerakan Tionghoa jang modern di Indonesia', door Lea E. Williams, Cornell University Press - New York, 1969.
- Lev, D.S., *Legal evolution and political authority in Indonesia*, Kluwer Law International - Den Haag, 2000.
- Levysohn Norman, H.D., *De Britse heerschappij over Java en Onderhorigheden (1811-1816)*, Belinfante - Den Haag, 1857.
- Liem Twan Djie, *De distribueerende tusschenhandel der Chinezen op Java*, proefschrift Nederlandse Economische Hogeschool Rotterdam, Nijhoff - Den Haag, 1947.
- Lin, Man-Houng, 'Overseas Chinese merchants and multiple nationality: a means for reducing commercial risk (1895-1935)', *Modern Asian Studies* 35-4(2001):992-93.
- Locher-Scholten, E., *Ethiek in fragmenten, Vijf studies over koloniaal denken en doen van Nederlanders in de Indonesische archipel 1877-1942*, proefschrift RU Leiden, HES Publishers - Utrecht, 1981.
- Lohanda, M., *The Kapitan Cina of Batavia 1837-1942*, School of Oriental and African Studies, University of London, 1994.
- Lohanda, M., *The Kapitan Cina of Batavia 1837-1942, a history of Chinese establishment in colonial society*, Djambatan - Jakarta, 1996.
- Lohanda, M., *Growing pains, the Chinese and the Dutch in colonial Java, 1890-1942*, Yayasan Cipta Loka Caraka - Jakarta, 2002.
- Louter, J. de, *Het stellig volkenrecht, Deel I*, Sijthoff - Den Haag, 1910.
- Louter, J. de, *Handboek van het staats- en administratief recht van Nederlandsch-Indië*, Nijhoff - Den Haag, 1914.
- Lijkamp, H.A.F., *De 'Japannerwet', onderzoek naar de wording*, proefschrift RU Utrecht, Oosthoek - Utrecht, 1938.
- Marcella, H., *Algemeene Bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië*, proefschrift RU Leiden, Brusse - Den Haag, 1913.
- Margadant, C.W., *Het Regeeringsreglement van Nederlandsch-Indië, Deel III*, G. Kolff & Co -Batavia en Den Haag, 1897.
- Maris, C.W., en F.C.L.M. Jacobs red., *Rechtsvinding en de grondslagen van het recht*, Van Gorcum - Assen, 1996.
- Mastenbroek, W.E. van, *De historische ontwikkeling van de staatrechtelijke indeeling der bevolking van Nederlandsch-Indië*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Veenman - Wageningen, 1934.
- Meeter, P., *Advies van een deskundige inzake boekhouding en faillissementen*, *Indisch Weekblad van het Recht* no. 733 van 16.07.1877.

- Moll, J.Th., *De Chineezers in Nederlandsch-Indië*, Electriche Drukkerij 'De Industrie' –Utrecht, 1928.
- Mijer, M.J., *Handleiding voor ambtenaren en agenten der Wess- en Boedelkamers in Nederlandsch-Indië, Deel II: De Boedelkamers*, Kolff - Batavia, 1902.
- Multatuli, *Max Havelaar of De koffieveilingen van de Nederlandse Handelmaatschappij*, Veen - Amsterdam, 2001.
- Nagelkerke, G.A., *The Chinese in Indonesia, a bibliography, 18th century – 1981*, KITLV-Leiden, 1982.
- Nederburgh, I.A., *Wet en Adat 1896-1898, Deel I-III*, Kolff & Co – Batavia.
- Nederburgh, I.A., 'Nederlanderschap en naturalisatie van de in Nederlands-Indië geboren', *Het recht in Nederlands-Indië* 78(1902):69-73.
- Nederburgh, I.A., 'Rechtshervorming in Nederlandsch-Indië', *Indisch Genootschap* 02.12.1905:1-35.
- Nederburgh, I.A., *Eenige hoofdlijnen van het Nederlands-Indisch staatsrecht*, Belinfante - Den Haag, 1923.
- Nederburgh, I.A., *De aanstaande gelijkstelling met Europeanen*, *Indische Gids*, 1930-I:218-233.
- Neytzell de Wilde, A., 'De rechtsbedeeling der Indische bevolkingsgroepen, in ontwikkeling en verwikkeling', *Indisch Genootschap* 16.10.1931:84-110.
- Nes, J.F.W. van Nes, 'De Chineezers op Java', *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië* 1851:239-53.
- Oei Kiauw Pik, 'De Chineezers en het Nederlandsch Onderdaanschap', *Indische Gids* 1919, II:959-67.
- Ong Eng Die, *Chineezers in Nederlandsch-Indië, sociografie van een Indonesische bevolkingsgroep*, proefschrift Amsterdam, Van Gorcum - Assen 1943.
- Otto, J.M., *Reële rechtszekerheid in ontwikkelingslanden, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het vakgebied van recht en bestuur in ontwikkelingslanden*, Leiden, 2000.
- Otto, J.M., W.S.R. Stoter en J. Arnscheidt, 'Using legislative theory to improve law and development projects', *RegelMaat* 4(2004):120-35.
- Oud, P.J., *Honderd jaren, een eeuw staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*, Van Gorcum - Assen, 1982.
- Parsons, W., *Public policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar - Cheltenham, 1997.
- Phoa Liong Gie, 'De economische positie der Chineezers in Nederlandsch-Indië', *Koloniale Studiën*, 5-6(1936):97-119.
- Phoa Liong Gie, *Het recht der werkelijkheid, uit het gedenkboek van Chung Hwa Hui 1911- 1926 ter gelegenheid van het derde lustrum*, Leiden, 1926.
- Piepers, M.C., *De politierol, Handleiding voor administratieve ambtenaren met de rechtspraak ter politierol op Java en Madoera belast*, Ogilvie & Co - Batavia, 1868.
- Piepers, M.C., 'Gelijkstelling van Vreemde Oosterlingen met Europeanen', *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië* 1898, II:772-845.
- Pot-Donner, van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, Tjeenk Willink - Zwolle, 1989.
- Prins, W.F., 'De bevolkingsgroepen in het Nederlands-Indische recht', *Koloniale Studiën* 2 (1933):652-88.
- Puchinger, G., *Landvoogd en minister*, Groen – Leiden, 1993.
- Putten, L.P. van, *Ideaal en werkelijkheid, Gouverneurs-generaal in dienst van de Staat 1796-1945*, Ilco Productions - Rotterdam 2003.
- Putten, F.P. van der, *Corporate behaviour and political risk, Dutch companies in China 1903-1941*, CNWS - Leiden, 2001.

- Ricklefs, M.C., *A history of modern Indonesia since c. 1300*, Second edition, Macmillan Press – Houndmills and London, 1993.
- Rush, James R., *Opium to Java, revenue farming and Chinese enterprise in Colonial Indonesia, 1860-1910*, Cornell University Press – Ithaca and London, 1990.
- Ruyter de Wildt, C.F. de, 'Politiërol en landgerecht, voordracht gehouden voor de Nederlands-Indische Bestuursacademie 11 januari 1917', *Koloniaal Tijdschrift* 1917:433-66.
- Rijks Geschiedkundige Publicatiën, J.Woltring, Deel V: 1891-1894*, Martinus Nijhoff – Den Haag, 1970.
- Rijks Geschiedkundige Publicatiën, J.Woltring, Deel VI: 1895-1898*, Martinus Nijhoff – Den Haag, 1972.
- Rijks Geschiedkundige Publicatiën, C.Smit, 3de periode deel III, 1907-1914*, Martinus Nijhoff – Den Haag, 1961.
- Sande Bakhuisen, A. van de, *Het Nederlandsch onderdaanschap*, proefschrift Leiden, 1900.
- Sandick, L.H.W. van, *Chineez en buiten China, hunne beteekenis voor de ontwikkeling van Zuid-oost-Azië, speciaal van Nederlandsch-Indië*, Van der Beek - Den Haag, 1909.
- Sibenius Trip, J., Het gewijzigd art. 110 van het Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlandsch-Indië, Het regt in Nederlandsch-Indië 1875:220-24.
- Sibenius Trip, J., 'De ordonnancie van 8 december 1855, St. no. 79', Het Regt van Nederlandsch-Indië 1876:65-100.
- Sim Ki Ay, *De Chineesche nederzetting in Nederlands-Indië, Chung Hwa Hui Tsa Chih*, tijdschrift der Vereniging Chung Hwa Hui, Clausen - Amsterdam, z.j., (waarschijnlijk tussen 1918 en 1920)
- Smelik, J.C., C.M. Hogenstijn en W.J.M. Janssen, *A.J. Duymaer van Twist, gouverneur-generaal van Nederlands-Indië (1851-1856)*, Walburg Pers – Zutphen, 2007.
- Smidt, J.T. de, *Recht overzee, een uitdaging, voordracht gehouden aan de Rijksuniversiteit te gent 25.03.1988*, Tjeenk Willink - Zwolle, 1990.
- Sollewijn Gelpke, J.H.F., 'Nagerekend', *Indische Gids* 1880:185-203.
- Somers, Jan A., *Nederlandsch-Indië, Staatkundige ontwikkelingen binnen een koloniale relatie*, Walburg Pers – Zutphen, 2005.
- Spence, J., *Op zoek naar het moderne China 1600-1989*, Agon – Amsterdam, 1990/1991.
- Sugiastuti, Natasya Yunita, *Tradisi hukum Cina: negara dan masyarakat, Studi mengenai peristiwaperistiwa hukum di pulau Jawa zaman kolonial (1870-1942)*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca-sarjana, 2003.
- Suryadinata, L., *The pre-world war II Peranakan Chinese press of Java: a preliminary survey*, Ohio University Press - Ohio, 1971.
- Suryadinata, L., *Peranakan Chinese Politics in Java 1917-1942*, Singapore University Press – Singapore, 1981.
- Suryadinata, L., *Peranakan's search for national identity, biographical studies of seven Indonesian Chinese*, Times Academic Press - Singapore, 1993.
- Suryadinata, L., *Political thinking of the Indonesian Chinese 1900-1995, a sourcebook*, Singapore University Press - Singapore, 1999.
- Suryadinata, L., *China's citizenship law and the Chinese in Southeast Asia*, M.B. Hooker (ed.), *Law and the Chinese in Southeast Asia*, ISEAS – Singapore, 2002:
- The Siauw Giap, *The socio-economic role of the Chinese in Indonesia 1820-1940, voordracht t.g.v. de conferentie 'Economic growth and social change in Indonesia 1820-1940', september 1984*, 1984.
- Tjiok-Liem, P., *Het Chinees bestuur, ongepubliceerde onderzoeksnotitie*, Amsterdam, 1998.
- Tjiok-Liem, P., 'Feiten en ficties bij het ontstaan van de Japannerwet', *Themis* 4(2005):192-208.

- Vermeulen, J.Th., *De Chineezers te Batavia en de troebelen van 1740*, proefschrift Leiden, 1938.
- Vleming Jr., J.L., *Het Chineesche zakenleven in Nederlandsch-Indië*, Volkslectuur - Weltevreden, 1925.
- Vollenhoven, C. van, 'Het personengebied der rechtsgemeenschappen overzee', *Koloniaal Tijdschrift* 1928:530-47.
- Vollenhoven, C. van, *Het adatrecht van Nederlandsch-Indië, Deel II*, Brill - Leiden 1931.
- Voordracht van de minister van Koloniën Th.B. Pleyte, Instelling van Landgerechten – Reorganisatie van de Politierechtspraak op Java en Madoera bij het K.B. van 27 januari 1914 no. 25, Landsdrukkerij - Batavia, 1914.
- Wal, S.L. van der, *De Volksraad en de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië, een bronnenpublicatie*, Eerste stuk 1891-1926, Tweede stuk 1927-1942, Wolters - Groningen, 1964-1965.
- Wal, S.L. van der, *Algemene geschiedenis der Nederlanden, Nederland en Nederlands-Indië 1914-1942*, [uitgever, plaats, jaar?]
- Walbeehm, 'De politierol, een steen des aanstoots', *Koloniaal Tijdschrift* 1911-1912:704-16.
- Wertheim, W.F., *De geest van het Oostindisch gouvernement, honderd jaar geleden*, Geschriften van het Multatuli-genootschap, Amsterdam, 1962; overdruk BKI 117 (1961)- 3/4.
- Wertheim, W.F., *Het rassenprobleem, de ondergang van een mythe*, Albani - Den Haag, 1948
- Wertheim, W.F., *Nederlandse cultuurinvloeden in Indonesië*, Ploegsma – Amsterdam, 1948.
- Wertheim, W.F., *Indonesië van vorstenrijk tot neo-kolonie*, Boom - Amsterdam, 1994.
- Wertheim, W.F., 'Koloniaal racisme in Indonesië', *De Gids* 154-5/6 (1961):367-85.
- Wertheim, W.F., *De status van de Chinezen in vooroorlogs Nederlands-Indië*, Van Vollenhoven Instituut - Leiden, 1997.
- Williams, Lea E., *Overseas Chinese nationalism. The genesis of the pan-Chinese movement in Indonesia, 1900-1916*, Free Press of Glencoe – Illinois, 1960.
- Williams, Lea E., 'The ethical program and the Chinese of Indonesia', *Journal of Southeast Asian History* 2-2(July 1961):35-42.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy, what government agencies do and why they do it*, Basic books - USA, 1989.
- Winch, P., *Ethics and action*, Routledge & Kegan Paul - London, 1972.
- Winch, P., *The idea of a social science and its relation to philosophy*, Routledge & Kegan - London, 1985 (1958).
- Winch, P., *Trying to make sense*, Basil Blackwell - Oxford, 1987.
- Zboray, E. von, *De particuliere landerijen bewesten de Tjimanoeke*, 1948.
- Zorab, E., *De privaatrechtelijke toestand der Vreemde Oosterlingen in Nederlandsch Oost-Indië*, proefschrift RU Leiden, 1890.
- Zwart, J., A.J. Duymaer van Twist, *een historisch-liberaal staatsman 1809-1887*, Oosthoek -Utrecht, 1939.

WETSARTIKELLEN

WET AB: ALGEMEENE BEPALINGEN VAN WETGEVING VOOR NEDERLANDSCH-INDIË (ST. 1847 NO. 23)

Art. 6: De ingezetenen van Nederlandsch-Indië zijn onderscheiden in Europeanen en daarmede gelijkgestelde personen, en Inlanders en met deze gelijkgestelde personen.

Art. 7: Met Europeanen worden gelijkgesteld:

1ste alle Christenen, daaronder begrepen die welke tot de inlandsche bevolking behooren;

2de alle andere personen van waar ook afkomstig, die niet in de omschrijving vallen van het volgende artikel.

Art. 8: Met inlanders worden gelijkgesteld de Arabieren, Mooren, Chinezen, en alle anderen, die Mahomedanen of Heidenen zijn.

Art. 9: Het burgerlijk en het handelsregt, in Nederlandsch-Indië ingevoerd of in te voeren, is toepasselijk op alle europesche en daarmede gelijkgestelde ingezetenen van Nederlandsch-Indië.

Art. 10: De Gouverneur-Generaal is bevoegd om, ten aanzien van de inlandsche Christenen in het algemeen, of van enkele hunner gemeenten, tijdelijk zoodanige uitzonderingen op de bepaling van het voorgaande artikel te maken, als hij noodzakelijk zal oordelen.

BEPALINGEN OMTRENT DE INVOERING VAN- EN DEN OVERGANG TOT DE NIEUWE WETGEVING (ST. 1848 NO. 10):

Art. 3: Naar aanleiding van artikel 10 der algemeene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië, wordt bij dezen vastgesteld dat, tot dat dienaangaande nader zal zijn voorzien, de tot de inlandsche bevolking behorende Christenen over geheel Nederlandsch-Indië, met opzigt tot het burgerlijk- en handelsregt, alsmede tot de strafwetgeving en de regtbedeeling in het algemeen, geheel en al zullen blijven in hunnen tegenwoordigen regtstoestand, en zulks met dien gevolge, dat, voor zoo ver zij thans met inlanders zijn gelijkgesteld, alle de in de nieuwe wetgeving omtrent deze laatste gemaakte bepalingen ook op hen zullen toepasselijk zijn.

ART. 109 VAN HET REGLEMENT OP HET BELEID DER REGERING VAN NEDERLANDSCH- INDIË (WET VAN 2 SEPTEMBER 1854, NED.ST. NO. 129; IND.ST. 1855 NO. 2).

Art. 109 RR van 1854:

De bepalingen van dit reglement en van alle andere algemeene verordeningen, waarin sprake is van Europeanen en inlanders, zijn, waar het tegendeel niet bepaald is, toepasselijk op de met hen gelijk gestelde personen.

Met Europeanen worden gelijkgesteld alle Christenen en alle personen, niet vallende in de termen der volgende zinsnede.

Met Inlanders worden gelijkgesteld Arabieren, Mooren, Chinezen, en allen die Mohammedanen of heidenen zijn.

De inlandsche Christenen blijven onderworpen aan het gezag der inlandsche hoofden, en met opzigt tot regten, lasten en verpligtingen, aan dezelfde algemeene, gewestelijke en gemeentelijke verordeningen en instellingen, als de inlanders die het Christendom niet belijden.

De Gouverneur-Generaal kan, in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië, uitzonderingen maken op de toepassing der in dit artikel gestelde regels.

1899: Wijziging van art. 109 RR (Wet van 19 mei 1899, Ned.St. 1899 no. 121, Ind. St. 1899 no. 202).

Eenig artikel: Het tweede en derde lid van artikel 109 van het bij de wet van 2 september 1954 (Staatsblad no. 129) vastgestelde Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië worden gelezen:

Met Europeanen worden gelijkgesteld alle Christenen, alle Japanners en alle personen, niet vallende in de termen der volgende zinsnede.

Met Inlanders worden gelijkgesteld Arabieren, Mooren, Chineezen en allen, niet genoemd in de vorige zinsnede, die Mohammedanen of heidenen zijn.

1906: Wijziging van art. 109 RR (Wet van 31 december 1906, Ned.St. 1906 no. 347, Ind.St. 1907 no. 205).

Artikel I:

Artikel 109 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, vastgesteld bij de wet van 2 september 1854 (Staatsblad no. 129), zooals dat artikel is gewijzigd bij de wet van 19 mei 1899 (Staatsblad no. 121), wordt gelezen:

Wanneer bepalingen van dit reglement, van algemeene en andere verordeningen, reglementen, keuren van politie en administratieve voorschriften, onderscheiden tusschen Europeanen, Inlanders en vreemde oosterlingen, gelden voor hare toepassing de navolgende regelen.

Aan de bepalingen voor Europeanen zijn onderworpen:

1ste alle Nederlanders;

2de alle personen, niet begrepen onder no. 1, die uit Europa afkomstig zijn.

3de alle Japanners en voorts alle van elders afkomstige personen, niet begrepen onder nos 1 en 2, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als het Nederlandsche;

4de de in Nederlandsch-Indië geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van de personen, bedoeld onder nos 2 en 3.

Aan de bepalingen voor Inlanders zijn, behoudens den bij algemeene verordeningen te regelen rechtstoestand der Inlandsche Christenen, onderworpen allen, die behooren tot de inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië, en niet tot eene andere bevolkingsgroep dan die der Inlanders zijn overgegaan, gelijk mede zij, die, behoord hebbende tot een andere bevolkingsgroep dan die der Inlanders, zich in die inheemse bevolking hebben opgelost.

Aan de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen zijn, behoudens den bij algemeene verordeningen te regelen rechtstoestand dergenen onder hen, die het Christendom belijden, onderworpen allen, die niet vallen in de termen van het tweede of derde lid van dit artikel.

Ieder kan volgens bij algemenen verordening te stellen regelen door den rechter doen beslissen tot welke categorie van personen hij behoort.

Artikel II

Wanneer in bestaande algemeene en andere verordeningen, reglementen en keuren van politie en administratieve voorschriften wordt gehandeld over met Inlanders gelijkgestelde personen, zijn daaronder te verstaan zij, die krachtens art I dezer wet aan de bepalingen voor vreemde oosterlingen zijn onderworpen.

Wanneer in bestaande algemeene en andere verordeningen, reglementen, keuren van politie en administratieve voorschriften vermeld is, dat zij op Inlanders van toepassing zijn, worden zij ook toepasselijk geacht op hen, die krachtens art I dezer wet aan de bepalingen voor vreemde oosterlingen zijn onderworpen ten ware het tegenovergestelde uitdrukkelijk bepaald of blijkbaar de bedoeling is.

Artikel III

Wanneer in bestaande algemeene en andere verordeningen, reglementen, keuren van politie en administratieve voorschriften wordt gehandeld over met Europeanen gelijkgestelde personen, vervalt hunne bijzondere vermelding.

Alle in Nederlandsch-Indië gevestigde personen die, vóór de inwerkingtreding dezer wet, op grond van het vroegere artikel 109 van het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië, behoorden tot de met Europeanen gelijkgestelden, benevens hunne wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen, blijven zoolang zij zich niet in de inheemsche bevolking hebben opgelost, onderworpen aan de bepalingen voor Europeanen, ook wanneer zij niet vallen in de termen van het tweede lid van het bij art I dezer wet gewijzigde artikel 109.

Aanvulling van de wet van 1906 (Ned.St. 1906 no. 347 en Ind.St.1907 no. 205) bij de wet van 6 juni 1909 (Ned.St. 1919 no. 287, Ind.St. 1919 no. 622), in werking 1 januari 1920.

Eenig artikel.

Tussen het vierde en vijfde lid van artikel 109...wordt het volgende lid ingevoegd:

De Gouverneur-Generaal is bevoegd om in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië de bepalingen voor Europeanen toepasselijk te verklaren op personen, daaraan niet onderworpen.

De toepasselijkverklaring geldt van rechtswege mede voor de daarna geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van den betrokkenen.

INDISCHE STAATSREGELING (HET REGERINGSREGLEMENT, ZOALS DAT GEWIJZIGD WERD BIJ WET VAN 23 JUNI 1925, IND.ST.1925 NO. 415 JO. 577, IN WERKING GETREDEN OP 1 JANUARI 1926)

Art. 131 IS (het vroegere art. 75 RR).

1. Het burgerlijk- en handelsrecht en het strafrecht, zoomede de burgerlijke rechtsvordering en de strafvordering worden, onverminderd de bij of krachtens deze wet aan anderen toegekende strafwetgevende bevoegdheid, geregeld bij ordonnantie. De regeling geschiedt hetzij voor alle of eenige bevolkingsgroepen of onderdeelen daarvan of gebiedsdeelen gezamenlijk, hetzij voor een of meer dier groepen of deelen afzonderlijk..
2. In de ordonnanties regelende het burgerlijk- en handelsrecht worden:

- a. voor de Europeanen de in Nederland geldende wetten gevolgd, van welke wetten echter mag worden afgeweken zoowel wegens de bijzondere toestanden in Nederlandsch-Indië, als om hen met een of meer der overige bevolkingsgroepen of onderdeelen daarvan aan dezelfde voorschriften te kunnen onderwerpen.
- b. De Inlanders, de Vreemde Oosterlingen en de onderdeelen, waaruit deze beide groepen der bevolking bestaan, voor zooverre de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften dit eischen, hetzij aan de voor Europeanen geldende bepalingen, voor zooveel nodig gewijzigd, hetzij met de Europeanen aan gemeenschappelijke voorschriften onderworpen, terwijl overigens de onder hen geldende, met hunnen godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen worden geëerbiedigd, waarvan echter mag worden afgeweken, wanneer het algemeen belang of de bij hen gebleken maatschappelijke behoeften zulks vorderen (ISR 163; St. 1882 no. 152, 1917 no. 129, 130, 1924 no.556; 1932 no. 53 jo 177).
3. In de ordonnanties regelende het strafrecht, de burgerlijke rechtsvordering en de strafvordering worden, wanneer zij uitsluitend op Europeanen toepasselijk zijn, de in Nederland geldende wetten gevolgd, echter met die wijzigingen, welke wegens de bijzondere toestanden in Nederlandsch-Indië noodig zijn; gelden zij, tengevolge van toepasselijkverklaring of van onderwerping aan gemeenschappelijke voorschriften, ook voor andere bevolkingsgroepen of onderdeelen daarvan, dan worden die wetten slechts in zooverre gevolgd als met deze omstandigheid vereenigbaar is.
4. Inlanders en Vreemde Oosterlingen zijn bevoegd om, voor zooverre zij niet reeds met de Europeanen aan gemeenschappelijke voorschriften zijn onderworpen, zich in het algemeen of voor eene bepaalde rechtshandeling te onderwerpen aan niet op hen toepasselijke voorschriften van het burgerlijk en handelsrecht der Europeanen. Deze onderwerping en hare gevolgen worden bij ordonnantie geregeld (ISR 173; St. 1917 no. 12, 528 jo 1926 no. 360).
5. De op dit art. berustende ordonnanties zijn in die gedeelten van Nederlandsch-Indië, waar de Inlandsche bevolking gelaten is in het genot van hare eigene rechtspleging, in zooverre toepasselijk als hiermede bestaanbaar is (St. 1932 no. 80).
6. Het thans voor Inlanders en Vreemde Oosterlingen geldende burgerlijk- en handelsrecht blijft van kracht zoolang en voor zooverre het niet door ordonnanties als hierboven onder 2b bedoeld, is vervangen (ISR 134, 163; zie de tekst van het oude art. 75 RR, achter ISR).

Art. 163 IS (het vroegere art. 109 RR).

1. Wanneer bepalingen van deze wet, van algemeene en andere verordeningen, reglementen, keuren van politie en administratieve voorschriften onderscheiden tusschen Europeanen, Inlanders en Vreemde Oosterlingen, gelden voor hare toepassing de navolgende regelen.
2. Aan de bepalingen voor Europeanen zijn onderworpen:
 1. alle Nederlanders;
 2. alle personen, niet begrepen onder No.1, die uit Europa afkomstig zijn;
 3. alle Japanners en voorts alle van elders afkomstige personen, niet begrepen onder Nos. 1 en 2, die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de Nederlandsche;
 4. de in Nederlandsch-Indië geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van de personen, bedoeld onder Nos. 2 en 3.

3. Aan de bepalingen voor Inlanders zijn, behoudens den bij ordonnantie te regelen rechts-toestand der Inlandsche Christenen, onderworpen allen, die behooren tot de inheemsche bevolking van Nederlandsch-Indië, en niet tot eene andere bevolkingsgroep dan die der Inlanders zijn overgegaan, gelijk mede zij, die behoord hebbende tot een andere bevolkingsgroep dan die der Inlanders, zich in de inheemsche bevolking hebben opgelost.
4. Aan de bepalingen voor Vreemde Oosterlingen zijn behoudens den bij ordonnantie te regelen rechtstoestand dergenen onder hen, die het Christendom belijden, onderworpen allen, die niet vallen in de termen van het tweede of van het derde lid van dit art.
5. De Gouverneur-generaal is bevoegd om in overeenstemming met den Raad van Nederlandsch-Indië de bepalingen voor Europeanen toepasselijk te verklaren op personen, daaraan niet onderworpen. De toepasselijkverklaring geldt van rechtswege mede voor de daarna geboren wettige of wettelijk erkende kinderen en verdere afstammelingen van den betrokkene (St. 1883 no. 192).
6. Ieder kan volgens bij ordonnantie te stellen regelen door den rechter doen beslissen tot welke categorie van personen hij behoort.¹

1. In W.A. Engelbrecht's 'De wetboeken, wetten en verordeningen van Indonesië' (1950) zijn de artt. 2 en 3 van het vroegere art. 109 RR niet in de hoofdtekst van art. 163 IS opgenomen; zij staan in een voetnoot vermeld.

St. 1855 NO. 79

Ordonnantie van den Gouverneur-generaal, van 8 December 1855, tot vaststelling van bepalingen, houdende toepasselijk verklaring van de Europeesche wetgeving op de met de Inlandsche gelijkgestelde bevolking (vreemde Oosterlingen).

De Gouverneur Generaal doet te weten, dat Hij, In aanmerking nemende, dat overtuigend is gebleken de dringende noodzakelijkheid, voornamelijk ook in het belang van den handel, om de Europeesche wetgeving, voorzover die thans daarvoor vatbaar is, van toepassing te verklaren op de met de Inlandsche gelijkgestelde bevolking (vreemde Oosterlingen).

Krachtens de bevoegdheid, hem verleend in art. 7 van het Koninklijk besluit van 16 maart 1846 no. 1, Indisch Staatsblad 1847 no. 23, en herhaald in het tweede lid van art. 75 van het reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch-Indië.

Lettede op de artt. 9, 398 en 866 van het wetboek van koophandel, op art. 32 van het reglement op de uitoefening der politie, de burgerlijke rechtspleging en de strafvordering onder de Inlanders en daarmede gelijkgestelde personen op Java en Madura.

Lettede op de artt. 29, 31 en 33 van het reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch-Indië.

Heeft goedgevonden en verstaan:

Art. I Vast te stellen de ondervolgende Bepalingen, houdende toepasselijk verklaring van de Europeesche wetgeving op de met de Inlandsche gelijkgestelde bevolking (vreemde Oosterlingen).

Hoofdstuk I

Omschrijving der toepasselijk verklaarde wettelijke bepalingen.

Art. I Op de volgens de algemeene bepalingen van wetgeving voor Nederlandsch-Indië met Inlanders gelijkgestelde personen (vreemde Oosterlingen), zijn toepasselijk:

het burgerlijk wetboek voor Nederlandsch-Indië, met uitzondering van al hetgeen betrekking heeft tot:

- a. de akten van den burgerlijken stand, boek I titel II;
- b. het huwelijk, boek I titel IV;
- c. de rechten en verplichtingen der echtgenooten, boek I titel V;
- d. de wettelijke gemeenschap van goederen en derzelver beheer, boek I titel VI;
- e. huwelijksche voorwaarden, boek I titel VII;
- f. gemeenschap of huwelijksche voorwaarden bij tweede of verder huwelijk, boek I titel VIII;
- g. de scheiding van goederen, boek I titel IX;
- h. de ontbinding des huwelijks, boek I titel X;
- i. de scheiding van tafel en bed, boek I titel XI;
- j. het vaderschap en de afstamming der kinderen, boek I titel XII;
- k. bloedverwantschap en zwagerschap, boek I titel XIII;
- l. de vaderlijke macht, boek I titel XIV;
- m. de minderjarigheid en voogdij, omschreven in den XVden titel van het Iste boek, met dien verstande:

dat de vreemde Oosterlingen minderjarig zijn, zoolang zij den volle ouderdom van drie-entwintig jaren niet hebben bereikt en niet vroeger in den echt zijn getreden;

dat op hen toepasselijk is de 13de afdeeling van den XVden titel van het Iste boek, van de weeskamers, welke werkzaamheden onder Batavia verricht worden door het collegie van boedelmeesteren en elders door de gewestelijke wees- en boedelkamers;

n. de erfopvolging bij versterf, boek II titel XII

Het wetboek van koophandel voor Nederlandsch-Indië, met uitzondering van:

o. art. 7, omtrent de verplichting om de ontvangene brieven te bewaren, en van de afgezondene kopie aan te houden;

p. art. 8, omtrent de verplichting tot het jaarlijks opmaken, registreeren en opmaken van eenen staat en balans;

q. de woorden 'en verdere schepelingen eene maand gagie,' voorkomende ten slotte van den eersten volzin van art. 398.

De bepalingen, betrekkelijk de misdrijven, begaan ter gelegenheid van faillissement en bij kennelijk onvermogen; mitsgaders bij surséance van betaling in Nederlandsch-Indië.

De bepalingen, omtrent de invoering van en den overgang tot de nieuwe wetgeving, zoooveel betreft de toepasselijk verklaarde Europeesche wetgeving.

De bepalingen, omtrent den staat van kennelijk onvermogen, voorkomende in den VIIden titel van het IIIde boek van het reglement op de burgerlijke rechtvordering voor de raden van justitie en hoog gerechtshof van Nederlandsch-Indië.

Met inachtneming evenwel van de bepalingen, vervat in de volgende artikelen.

De hoofdstukken II, III en IV van St. 1855 no. 79 zijn niet overgenomen.

WET OP HET NEDERLANDERSCHAP EN HET INGEZETENSCHAP (NED.ST. 1892 NO. 268),
GEWIJZIGD BIJ ST. 1910 NO. 297)

Art. 12: ‘Allen, die volgens deze wet den staat van Nederlander niet bezitten, of niet uit anderen hoofde Nederlandsche onderdanen zijn, zijn vreemdelingen’. (In 1892 luidde dit artikel: ‘Allen die den staat van Nederlander niet bezitten, zijn vreemdelingen’)

Overgangsbepalingen

Met uitzondering van hen, die in Nederlandsch-Indië ingevolge de wet van 2 september 1854 (St. no. 129) als Inlanders en met deze gelijkgestelden worden beschouwd, zijn zij die op het tijdstip, waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, Nederlanders in den zin van deze wet, totdat zij het Nederlandschap volgens deze wet verliezen. Voor hen, die op dat tijdstip hunnen woonplaats hebben buiten het Rijk en zijne Koloniën of bezittingen in andere werelddelen, begint de termijn van tien jaren, bedoeld in art. 7 sub 5, van genoemd tijdstip af te loopen.

Slotbepalingen

Behoudens het bepaald in de voorgaande overgangsbepaling, vervallen bij het in werking treden dezer wet de artikelen 5 tot en met 12, uitmakende den tweeden titel van het eerste boek van het Burgerlijk Wetboek en de wetten van 28 Juli 1850 (Staatsblad no. 44) en 3 mei 1850 (Staatsblad no. 75).

In de wetten, waarin sprake is van Nederlanders, hetzij volgens het Burgerlijk Wetboek, hetzij volgens de wet ter uitvoering van art. 7 der Grondwet (wetten van 28 Juli 1850, Staatsblad no. 44, en 3 mei 1851, Staatsblad no. 46), wordt, in plaats daarvan gelezen: ‘Nederlanders volgens de wet op ‘het Nederlandschap en het ingezetenschap’, behalve in art. 22 der wet van 6 April 1875 (Staatsblad no. 66²), waarin de woorden: ‘volgens het Burgerlijk Wetboek’ vervangen worden door: ‘volgens de wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap, alsmede hen, die in de Nederlandsche koloniën of bezittingen in andere werelddelen uit aldaar gevestigde ouders zijn geboren’.

Deze wet treedt in werking op 1 juli 1893.

Art. 9 Consulaire wet van 25 juli 1871 (St. 1871 no. 91), onveranderd tot 31 januari 1900: ‘Voor de toepassing dezer wet worden met Nederlanders gelijkgesteld, zij, die overeenkomstig de staatsverdragen of het gebruik onder de bescherming staan van een Nederlandsch gezantschap of van Nederlandsche consulaten.’

Art. 22 1ste lid Wet op de Uitlevering van 6 april 1876 (Ned.St. 1876 no. 66) gewijzigd bij de slotbepaling der Wet op het Nederlandschap en het Ingezetenschap (Ned.St. 1892 no. 268):

‘Als Nederlanders beschouwt deze wet hen, die het zijn volgens de Wet op het Nederlandschap en het Ingezetenschap, alsmede hen, die in de Nederlandse Koloniën of bezittingen in andere werelddelen uit aldaar gevestigde ouders zijn geboren.’

2. Ned.St.1875 no.66 regelde de uitlevering van vreemdelingen. Voor Indië gold de gewijzigde uitleveringswet bij Ind.St.1895 no.62.

Art. 22 Ind.St. 1883 no. 188 (Uitleveringswet):

Als Nederlanders beschouwt deze verordening:

1. Allen, die binnen het Koninkrijk of zijne Koloniën en bezittingen zijn geboren uit ouders aldaar gevestigd;
2. Kinderen uit Nederlanders in den zin dezer verordening geboren;
3. Allen, die binnen Nederland of zijne Koloniën en bezittingen geboren hoezeer uit ouders aldaar niet gevestigd, mits zij zelve hunne woonplaats aldaar vestigen;
4. Kinderen, buiten Nederland of zijne Koloniën en bezittingen geboren uit vreemde ouders, die binnen Nederland of zijne Koloniën en bezittingen gevestigd doch voor 's lands dienst afwezig of anderszins op reis zijn;
5. Allen, die zijn genaturaliseerd.

Art. 107 RR: Onder Nederlanders worden in dit reglement verstaan die het zijn volgens de wetten van het Koninkrijk (GW. 6; Ned.St. 1892 no. 268).

WET OP HET NEDERLANDSCHE ONDERDAANSCHAP (WET VAN 10 FEBRUARI 1910);
NED.ST. 1910 NO. 55; N.I.ST. 1910 NO. 296

‘Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenschelijk is de kenmerken van het Nederlandsche onderdaanschap van de bevolking van Nederlandsch-Indië vast te stellen: Zoo is het dat Wij... hebben goedgevonden en verstaan, enz.

Art.1 Ook wanneer zij geen Nederlanders zijn volgens de wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap zijn Nederlandsche onderdanen:

1. zij, die in Nederlandsch-Indië zijn geboren uit ouders aldaar gevestigd, of is de vader niet bekend, uit eene aldaar gevestigde moeder;
2. de in Nederlandsch-Indië geboren, wier ouders niet bekend zijn;
3. de echtgenoten of niet hertrouwde weduwe van een onderdaan als bedoeld onder 1 of 2;
4. de buiten Nederlandsch-Indië geboren ongehuwde kinderen van een onderdaan als bedoeld in dit artikel, zoolang die nog geen achttien jaar oud zijn;
5. de buiten Nederlandsch-Indië uit ouders, die onderdanen zijn volgens dit artikel, geboren kinderen, wanneer zij na hun huwelijk of na het bereiken van hun achttiende jaar in het Koninkrijk gevestigd zijn of zich aldaar vestigen benevens hunne vrouw en hunne ongehuwde kinderen, die nog geen achttien jaar oud zijn, indien zij zich mede in het Koninkrijk vestigen.

Art.2 Het in artikel 1 bedoelde Nederlandsche onderdaanschap wordt verloren:

1. door naturalisatie in een vreemd land. Dit verlies strekt zich uit tot de met den genaturaliseerde gehuwde vrouw en zijne kinderen, die nog geen achttien jaar oud zijn;
2. door te huwen met een man, die niet valt in de termen van artikel onder 1, 2 of 5;
3. door zonder verlof van den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië zich te begeven in vreemden krijgs- of staatsdienst;
4. door, in geval van verblijf in een vreemd land, na te laten zich binnen drie maanden na aankomst aan te geven bij een Nederlandschen Consulair ambtenaar in dat land en door bij voortgezet verblijf na te laten die aangifte binnen de eerste drie maanden van elk kalenderjaar te herhalen.

De aangifte door den man of vader voor zijne vrouw of kinderen en door de weduwe voor hare kinderen geldt voor eigen aangifte van dezen.

Wie volgens het onder 4 bepaalde het Nederlandsche onderdaanschap heeft verloren en daarna niet in omstandigheden is komen te verkeerren als bedoeld onder 1, 2 of 3, herkrijgt het door vestiging in Nederlandsch-Indië.

Art.3. Deze wet is ook verbindend voor de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.

CHRONOLOGIE VAN WETTEN EN REGELINGEN 1848-1942¹

- 1848 Codificatie van de wetgeving voor Nederlands-Indië (St. 1847 no. 23)
Algemeene bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië (Wet AB) (I)
- 1854: Regeringsreglement voor Nederlands-Indië – art 109 RR (Ned.St. 1854 no. 129) (I)
- 1855 Regeling voor de handel bij St. 1855 no. 79: van het BW en WvK werd een groot deel toepasselijk verklaard op de Vreemde Oosterlingen. (II)
- Tot 1863 Wisselend beleid voor wat betreft de toelating en het passen- en wijkenstelsel.
Vanaf 1863 een ruimer beleid voor de toelating en het wijkenstelsel. (V)
- 1863 Opheffing van het passenstelsel voor de Inlandse bevolking bij St. 1863 no. 83.
Geen liberalisering van het passenstelsel voor Vreemde Oosterlingen. (V)
- 1865 Toepasselijkverklaring van het gehele WvK op de Vreemde Oosterlingen (St. 1865 no. 60). (II)
Instelling van de commissie (G.B. 19 januari 1865 no. 1) ter regeling van het erfrecht voor de Chinezen . (III)
- 1866 Regelingen die een ruimer beleid beogen voor wat betreft toelating en vestiging, zie St. 1866 no. 56 en St. 1872 no. 40. (V)
Afschaffing van rottingslagen als straf (St. 1866 no.15), echter wel behouden voor de handhaving van orde en tucht. (V)
- 1867 Forum privilegiatum voor Inlanders van aanzien bij St. 1867 no. 10. (V)
- 1871 Eerste gelijkstelling met Europeanen (Willem Iskander) door de gouverneur-generaal verleend krachtens zijn bevoegdheid ex slotalinea art 109 RR. (IV)
- 1872 Bij misdrijven begaan ter gelegenheid van faillissement, kennelijk onvermogen en surséance van betaling komen Vreemde Oosterlingen voor de Europese rechter, de Raad van Justitie (St. 1872 no. 21). (II)
- 1892 Afkondiging van de regeling van het erfrecht voor de Chinezen (St. 1892 no. 238), niet in werking getreden. (III)
Wet op het Nederlandschap en het Ingezetenschap (Ned.St. 1892 no. 268), in werking getreden op 1 juli 1893. Verlies van het Nederlandschap voor de niet-Europese bevolking van N.I. (VII)
- 1894 Opdracht van P.H. Fromberg voor een nieuwe regeling van de privaatrechtelijke toestand der Chinezen.(III)
Voor de individuele gelijkstelling is niet langer het geloof het vereiste criterium, maar de geschiktheid voor de Europese maatschappij, zie Bijblad 4998. (IV)
Rapport Fokkens over het onderzoek naar de economische toestand der Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera. (V).
- 1895-1902 Overwegingen om de vereisten voor individuele gelijkstelling met Europeanen te verzwaren. (IV)
- 1899 Japannerwet: Gelijkstelling van Japanners met Europeanen; aanvulling van art. 109 RR bij St. 1899 no. 202. (IV)
- 1906 Wijziging van art 109 RR (Ned.St. 1906 no. 347), pas in werking getreden op 1 januari 1920. Het familierecht criterium doet zijn intrede. De gouverneur-generaal

1. De Romeinse cijfers geven de desbetreffende hoofdstukken aan.

- verliest zijn bevoegdheid om uitzonderingen te maken op de wet en aan individuele personen gelijkstelling met Europeanen te verlenen. (IV)
- 1906-1910 Een gelijke rechtspositie met Europeanen door naturalisatie. (IV)
- 1907 Vrijstelling van het passenstelsel voor Chinese hoofden bij St. 1908 no. 208 (VI)
Forum privilegiatum voor de hoofden van Vreemde Oosterlingen bij St. 1908 no. 347. (V)
- 1909 Chinese wet op de Nationaliteit (VI)
- 1910 Gedeeltelijke afschaffing van het passen- en wikenstelsel voor Java en Madoera (St. 1910 nos. 536 en 537), in werking 1 januari 1911 (V)
Volledige afschaffing van het passen- en wikenstelsel voor bepaalde groepen Vreemde Oosterlingen zoals hoofden e.a. (St. 1910 no. 538) (V)
- 1910 Wet op het Nederlands Onderdaanschap (Ned.St. 1910 no. 55). (VI)
- 1911 Nieuwe bepalingen op de toelating (St. 1911 no. 138), in werking 1 april 1912 (V)
Sluiting van het consulaire verdrag tussen Nederland en China op 8 mei 1911. (VI)
- 1912-1913 Beleid van ruime toegang tot de individuele gelijkstelling met Europeanen. De nadruk der vereisten verschuift van 'geschiktheid voor de Europese maatschappij' naar 'bestaande rechtsbehoeften'. (IV)
- 1914 Volledige afschaffing van het passenstelsel voor Vreemde Oosterlingen (St. 1914 no. 760. (V)
Hervorming van de politierechtspraak door de instelling van het instituut van de landrechter (St. 1914 no. 317). (V)
- 1917 Toepasselijkverklaring van het gehele Europese burgerlijke en handelsrecht op de Chinezen (St.1917 no.129), in werking 1 mei 1919. (III)
- 1919 Volledige opheffing van het wikenstelsel op Java en Madoera (St.1919 no.150), in werking 1 april 1919 (V)
- 1920 Aanvulling van de wet van 1906 (Ned.St. 1906 no. 347) bij Ned.St. 1919 no. 287): terugkeer van de bevoegdheid van de gouverneur-generaal om aan individuele personen gelijkstelling met Europeanen te verlenen.
Inwerkingtreding op 1 januari 1920 van het in 1906 gewijzigde art. 109 RR. Dit nieuwe art. 109 RR bevat een nieuw gelijkstellingscriterium, het familierechtscriterium. (VII)
- 1931 Inwerkingtreding van het nieuwe op westerse leest geschoeide Chinese Burgerlijk Wetboek (VII)
- 1932 Herziening strafprocesrecht (St. 1932 no. 460), in werking 15 december 1932. (VII)
- 1934 Herziening strafprocesrecht (St. 1934 no. 558), in werking 1 januari 1935. (VII)
- 1941 Herziening wettelijke bepalingen betreffende het vooronderzoek in strafzaken tegen Inlanders en Vreemde Oosterlingen bij St. 1941 nos. 31 en 32. (VII)

MINISTERS VAN KOLONIËN EN GOUVERNEURS-GENERAAL 1830-1945¹

Minister van Waterstaat, Nationale Nijverheid en Koloniën

Mr. P.L.J.S. van Gobbelschroy	01.01.1830 – 04.10.1830
Jhr. mr. G.G. Clifford a.i.	04.10.1830 – 01.10.1831

Minister van Nationale Nijverheid en Koloniën

Jhr. mr. G.G. Clifford a.i.	01.10.1831 – 01.01.1834
-----------------------------	-------------------------

Minister van Koloniën

Mr. A. Brocx (secretaris-generaal), waarnemend	01.01.1834 – 30.05.1834
J. graaf van den Bosch	30.05.1834 – 01.01.1840
J.C. Baud a.i.	01.01.1840 – 10.08.1840

Minister van Marine en Koloniën

J.C. Baud	10.08.1840 – 01.01.1842
-----------	-------------------------

Minister van Koloniën

J.C. Baud	01.01.1842 – 25.03.1848
J.C. Rijk a.i.	25.03.1848 – 21.11.1848
G.L. Baud	21.11.1848 – 18.06.1849
E.B. van den Bosch	18.06.1849 – 01.11.1849
C.F. Pahud	01.11.1849 – 01.01.1856
Mr. P. Mijer	01.01.1856 – 18.03.1858
J.J. Rochussen	18.03.1858 – 01.01.1861
Mr. J.S. Lotsy, a.i.	01.01.1861 – 09.01.1861
Jhr. J.P. Cornets de Groot van Kraaijenburg	09.01.1861 – 14.03.1861
Mr. J. Loudon	14.03.1861 – 01.02.1862
G.H. Uhlenbeck	01.02.1862 – 03.01.1863
G.H. Betz, a.i.	03.01.1863 – 02.02.1863
I.D. Fransen van de Putte	02.02.1863 – 30.05.1866
Mr. P. Mijer	30.05.1866 – 17.09.1866
N. Trakranen	17.09.1866 – 20.07.1867
J.J. Hasselman	20.07.1867 – 04.06.1868
E. de Waal	04.06.1868 – 16.11.1870
L.G. Brocx, a.i.	16.11.1870 – 04.01.1871
Mr. P.P. van Bosse	04.01.1871 – 06.07.1872
I.D. Fransen van de Putte	06.07.1872 – 27.08.1874
Mr. W. baron von Goltstein	27.08.1874 – 11.09.1876
Mr. F. Alting Mees	11.09.1876 – 03.11.1877
Mr. P.P. van Bosse	03.11.1877 – 26.02.1879
Jhr. H.O. Wichers, a.i.	26.02.1879 – 12.03.1879

1. Voor deze gegevens werden geraadpleegd: ENI- II/1918:754, ENI-I/1917:814; S.L. van der Wal, *De Volksraad en de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië – II/1964:694*; L.P. van Putten, *Ideaal en werkelijkheid, Gouverneurs-generaal in dienst van de staat 1796-1945*; 2003.

O. van Rees	12.03.1879 – 20.08.1879
Mr. W. Baron von Goltstein	20.08.1879 – 01.09.1882
Jhr. mr. W.M. de Brauw	01.09.1882 – 23.02.1883
W.F. van Erp Taalman Kip, a.i.	23.02.1883 – 23.04.1883
F.G. van Bloemen Waanders	23.04.1883 – 25.11.1883
A.W.P. Weitzel, a.i.	25.11.1883 – 27.02.1884
Mr. J.P. Sprenger van Eyk	27.02.1884 – 21.04.1888
Mr. L.W.C. Keuchenius	21.04.1888 – 24.02.1890
Mr. E. baron Mackay	24.02.1890 – 21.08.1891
Mr. W.K. baron van Dedem van Vosbergen	21.08.1891 – 09.05.1894
Mr. J.H. Bergsma	09.05.1894 – 27.07.1897
J.T. Cremer	27.07.1897 – 01.08.1901
Jhr. mr. T.A.J. van Asch van Wijck	01.08.1901 – 09.09.1902
J.W. Bergansius, a.i.	10.09.1902 - 25.09.1902
A.W.F. Idenburg	25.09.1902 - 17.08.1905
Mr. D.Fock	17.08.1905 – 12.02.1908
Mr. Th. Heemskerk, a.i.	12.02.1908 – 20.05.1908
A.W.F. Idenburg	20.05.1908 – 16.08.1909
J.H. de Waal Malefijt	16.08.1909 – 29.08.1913
Mr. Th.B. Pleijte	29.08.1913 - 09.09.1918
A.W.F. Idenburg	09.09.1918 – 13.11.1919
S. de Graaff	13.11.1919 – 04.08.1925
H. Colijn a.i.	04.08.1925 – 26.09.1925
Ch.J.I.M. Welter	26.09.1925 – 08.03.1926
Dr. J.C. Koningsberger	08.03.1926 – 10.08.1929
S. de Graaff	10.08.1929 – 26.05.1933
Dr. H. Colijn	26.05.1933 – 24.06.1937
Ch.J.I.M. Welter	24.06.1937 – 25.07.1939
C. van den Bussche	25.07.1939 – 10.08.1939
Ch.J.I.M. Welter	10.08.1939 - 20.11.1941
Mr. P. Gerbrandy a.i.	20.11.1941 – 21.02.1942
Mr. P. Gerbrandy	21.02.1942 – 25.05.1942
Dr. H.J. van Mook	25.05.1942 – 23.02.1945

Gouverneurs-Generaal

J. graaf van den Bosch	1830 – 1833
J.C. baron Baud (waarnemend)	1833 – 1836
D.J. de Eerens	1836 – 1840
C.S.W. graaf van Hogendorp (waarnemend)	1840 - 1841
Mr. P. Merkus (waarnemend)	1841 – 1843
Mr. P. Merkus	1843 – 1844
Jhr. J.C. Reynst (waarnemend)	1844 - 1845
J.J. Rochussen	1845 – 1851
Mr. A.J. Duymaer van Twist	1851 – 1856
C.F. Pahud de Mortanges	1856 – 1861
Mr. L.A.J.W. baron Sloet van de Beele	1861 – 1866
Mr. A. Prins (waarnemend)	1866

Mr. P. Mijer	1866 – 1872
Mr. J. Loudon	1872 – 1875
Mr. J.W. van Lansberge	1875 – 1881
F. 's Jacob	1881 – 1884
O. van Rees	1884 - 1888
Mr. C. Pijnacker Hordijk	29.09.1888 - 17.10.1893
Jhr. C.H.A. van der Wijck	17.10.1893 – 03.10.1899
W. Rooseboom	03.10.1899 – 01.10.1904
J.B. van Heutsz	01.10.1904 – 18.12.1909
A.W.F. Idenburg	18.12.1909 - 21.03.1916
Mr. J.P. graaf van Limburg Stirum	21.03.1916 - 24.03.1921
Mr. D. Fock	24.03.1921 – 07.09.1926
Jhr. mr A.C.D. de Graeff	07.09.1926 – 12.09.1931
Jhr. mr. B.C. de Jonge	12.09.1931 – 17.09.1936
Jhr. mr. A.W.L. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer	17.09.1936 – 08.03.1942 ²

2. De landvoogd was na de capitulatie op 8 maart 1942 buiten staat geraakt zijn ambt uit te oefenen; hem werd bij K.B. van 17 oktober 1945 no. 42 ontslag verleend.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AB	Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Nederlandsch-Indië
ACZ	Ambtenaar Chinese Zaken
AS	Algemene Secretarie
A.P.R.I.	Algemeen Politie Reglement voor Inlanders
Art., Artt.	Artikel, artikelen
B.B.	Binnenlands Bestuur
Bb	Bijblad op het Staatsblad van Nederlands(ch)-Indië
BKI	Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde
Bijl.	Bijlagen
BW	Burgerlijk Wetboek
CHH	Chung Hwa Hui
Cie	commissie
Compagnie	Verenigde Oostindische Compagnie
CvB	College van Boedelmeesteren
DJ	directeur van justitie
EK	Eerste Kamer
ENI	Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië
Exh.	Exhibitum
G.B.	gouvernementsbesluit
GG	gouverneur-generaal
GS	gouvernementssecretaris
Hand.	Handelingen
HGB	hoofd(en) van gewestelijk bestuur
HGH	Hooggerechtshof
IG	Indische Gids
Ind.Gen.	Indisch Genootschap
Ind. St.	Indische Staatsblad, ook wel met St. aangeduid
Inv.	inventarisnummer
IR	Inlandsch Reglement
IS	Indische Staatregeling
ITR	Tijdschrift 'Het Regt in Nederlandsch-Indië', later Indisch Tijdschrift van het Recht.
IWR	Indisch Weekblad van het recht.
jo.	juncto
K.B.	Koninklijk Besluit
KITLV	Koninklijk Instituut voor de Taal-, Land- en Volkenkunde
KCZ	Kantoor Chinese Zaken
KNIL	Koninklijk Nederland-Indische Leger
KT	Koloniaal Tijdschrift
KSt	Koloniale Studiën
KV	Koloniaal Verslag
KvK en N	Kamer van Koophandel en Nijverheid
MBZ	Minister van Buitenlandse Zaken
MvA	Memorie van Antwoord

MvJ	Minister van Justitie
MvK	Minister van Koloniën
N.A.	Nationaal Archief
Ned. St.	Nederlands Staatsblad
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
N.I.	Nederlands(ch)-Indië
NvT	Nota van Toelichting
O.E.N.	Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid
R.G.P.	Rijks Geschiedkundige Publicatiën
RO	Reglement op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlandsch-Indië
RR	Regeringsreglement
RsdT	Resident
Rv	Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering
RvJ	Raad van Justitie
RvNI	Raad van Nederlands(ch)-Indië
RvS	Raad van State
SG	Staten-Generaal
St.	zonder nadere aanduiding wordt het Staatsblad voor Nederlands-Indië (Indisch Staatsblad) bedoeld. Het Nederlands Staatsblad wordt afgekort als Ned. St.
Stcie	Staatscommissie
Sv	Reglement op de Strafvordering
THHK	Tiong Hwa Hwee Koan
TK	Tweede Kamer
TNI	Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië
V.	Verbaal
VOC	Verenigde Oostindische Compagnie
VR	Volksraad
V.V.	Voorlopig Verslag
WvK	Wetboek van Koophandel

BEGRIPPENLIJST

Ab intestato	overlijden zonder testament
Adat	gewoonte, traditie; inheemse zeden en gebruiken op elk levensgebied
Adatrecht	ongecodificeerd gewoonterecht van de inheemse bevolking en Vreemde Oosterlingen in Nederlands-Indië.
Agnaat	naaste bloedverwant van vaderszijde, mannelijke afstammeling van dezelfde vader in verschillende rechte linies.
Amalgameren	innig verbinden, samensmelten, het zich oplossen in de bevolking
Boedelkamer	college belast met beheer, regeling en vereffening van 'desolate' en 'insolvente' boedels.
Bijblad	ambtelijke voorschriften, aanschrijvingen, circulaires, beslissingen enzovoorts van de GG en andere autoriteiten, in de eerste plaats voor ambtenaren maar vaak ook voor het publiek bestemd ter kennisneming. Het Bijblad had in zover een officieel karakter dat het geredigeerd werd door ambtenaren van de Algemene Secretarie. Bijbladen verschenen vanaf 1856.
Codificatie	het samenstellen en invoeren van systematisch ingerichte wetboeken voor rechtsgebieden van enige omvang; ook: het geheel van wetboeken dat er het gevolg van is.
Compagnie	Verenigde Oost-Indische Compagnie
Djaksa	Inlands officier van Justitie
Djoeroetoelis	schrijver bij een bestuursambtenaar
Dualisme	In het koloniale recht wordt met het juridisch dualisme bedoeld het naast elkaar bestaan van een rechtssysteem voor de Europeanen en de met hen gelijkgestelden en een rechtssysteem voor de inheemse bevolking en de met hen gelijkgestelden.
Forum privilegiatum	Het bij wijze van voorrecht onderworpen zijn aan een exceptionele rechtsmacht
Kong Koan	Chinese Raad, behalve in Batavia ook gevestigd in Semarang en Soerabaia.
Knevelarij	afpersing van geld of goed door machtsmisbruik
Krakal	straf tot dwangarbeid aan de wegen
Landvoogd	gouverneur-generaal, bestuurder van Nederlands-Indië voor en namens de soevereïn
Legitieme (portie)	wettelijk erfdeel, dat deel van een nalatenschap dat onvervreemdbaar aan de wettelijke erfgenamen in de nederdalende rechte lijn (legitimarissen) toekomt.
Missive	officieel schrijven, brief
Ommelanden	land rond Batavia
Opgezetene	bewoner van een streek, met name plattelandsbewoner
Opperbestuur	regering in Nederland, in vele gevallen in de persoon van de minister van Koloniën.
Ordonnantie	algemene verordening vastgesteld door de gouverneur-generaal.
Paal	een in Nederlands-Indië veel gebruikte maat bij het bepalen van afstanden langs wegen. 1 Java-paal = 400 Rijnlandse roeden, of 1506,943 m.

Particuliere landerijen	Soms zeer uitgestrekte landen die door de Compagnie en de haar opvolgende besturen aan private personen zijn overgedragen of verkocht. Aan deze personen zijn belangrijke rechten tegenover de op die landen gevestigde opgezetenen toegekend. Gewoonlijk wordt wat Java betreft, onderscheid gemaakt tussen de particuliere landerijen bewesten de rivier de Tjimanoeek en die ten oosten daarvan, omdat de eerstgenoemden sinds 1836 aan een bijzonder reglement zijn onderworpen, dat niet voor de anderen geldt.
Personeel statuut	Onder het personeel statuut (Ned. Wet AB 1829 art.6) wordt in het internationaal privaatrecht verstaan dat de regels van personenrecht in ruime zin, dus met inbegrip van het familierecht, de Nederlanders ook verbinden wanneer zij zich in het buitenland bevinden. Deze regel wordt naar analogie ook op de in Nederlands-Indië verblijvende vreemdelingen toegepast
Privaatrecht	geheel van rechtsregels dat de rechten van bijzondere personen en zaken in hun onderlinge verhoudingen betreft, in tegenstelling tot het publiekrecht dat de staat als zodanig betreft en de zorg voor de openbare belangen. Het privaatrecht omvat het burgerlijk recht, het handelsrecht, het burgerlijk procesrecht en het internationaal privaatrecht.
Publiekrecht	het recht dat de ordening van het gemeenschapsleven en de daarmee samenhangende belangen ten doel heeft. Kenmerkend voor het publiekrecht is de gezagsverhouding overheid-onderdaan, zulks in tegenstelling tot het privaatrecht dat primair de rechtsbetrekking regelt tussen burgers onderling. Het publiekrecht omvat in dit onderzoek het staatsrecht, het strafrecht, het strafprocesrecht, het volkenrecht, en het recht tot wonen en reizen.
Raad van N.I.	adviesorgaan van de gouverneur-generaal
Raad van State	adviesorgaan van de regering in Nederland.
Rechtsbedeling	Het verschaffen van recht door de overheid (in Nederlands-Indië door het gouvernement) door toepassing van het door het gouvernement vastgestelde recht door een daartoe bevoegde rechter.
Regent	hoogste Inlandse ambtenaar in de residenties op Java, die de resident terzijde stond. Op Java behoorde hij vaak tot de aristocratie.
Resident	hoofd van het gewestelijk bestuur
Staatsblad	Door opname in het Staatsblad kregen algemene verordeningen verbindende kracht
Staatsraad	lid van een hoog college van advies (Raad van State), waarin de belangrijkste aangelegenheden van de Staat vooraf worden besproken.
Versterfrecht	erfrecht, recht van erfopvolging
Viseren	een pas voor gezien tekenen, een visum verlenen.

INDEX

- Abendanon, J.H. 432, 470
- Alting Mees, F. 10, 22, 66, 101, 119, 123-8, 130, 132, 134, 139-48, 153-4, 156, 180, 194-5, 198, 202, 380, 440, 635, 677
- Amorie van der Hoeven, H.A. des 194, 195, 198
- Authentieke interpretatie 232, 442
- Bataviase jurisdictie 71-4, 76
- Bataviase Statuten 77
- Baud, J.C. 88, 90-2, 117-8, 164, 177-82, 332, 380, 385-8, 627, 677-8
- Beaufort, J.H. de 435, 469-70, 473
- Beelaerts van Blokland, F./Beelaerts 15, 212, 216, 286, 381, 419, 472, 510-20, 524-5, 535-8, 540-1, 543, 568, 572, 586, 588, 598, 621, 635
- Berg, L.W.C. van den 70, 210, 223, 228, 260, 654
- Berg, N.P. van den 101
- Bergsma, J.H. 248, 339, 678
- Boedelmeesteren, College van 77, 103, 107, 115, 125, 137, 155, 157, 167, 170-1, 200, 681
- Boedelkamers 30, 101, 137, 155-6, 158, 167-8, 170-2, 174, 190-3, 200, 207, 216-7, 219, 253-4, 282, 349, 372, 407.
- Borel 348, 407.
- Bosch, J. van den 58, 84, 88, 90, 117, 176-7, 179, 236, 303, 385, 677-8
- Brauw, Jhr. Mr. W.M. de 319, 678
- Brooshoof, P. 332
- Chinees Burgerlijk Wetboek 565, 621, 630, 633
- Chinese beweging 9, 15, 30-1, 40, 46-52, 55-6, 61, 63-4, 367, 372, 472, 475, 625, 643
- Chinese christenen 229-30, 232-3, 291
- Chinese kwestie, De 9, 30, 40, 46-8, 56, 62, 64, 361, 375
- Chinese kwesties 15, 427, 470-5, 477, 479, 481, 483, 485, 487, 489, 493, 495, 497, 499, 501
- Chinese officieren 9, 30, 41, 43-44, 46, 53, 61, 107, 191, 193-6, 198, 200, 205-6, 253, 316, 327, 348-9, 372, 378, 406-7, 461, 479, 531-2, 534.
- Chinese Raad/Kongkoan 6, 20, 22, 30, 107, 169, 178, 191, 195-6, 198, 200, 202, 205, 207, 209, 253-4, 325, 412-3, 415, 683
- Chinese tolken, tolken voor de Chinese taal 46, 60-1, 164-5, 194, 202
- Chinese Wet op de Nationaliteit 15, 51, 212, 426, 490, 493, 521-2, 676
- Chinese vraagstuk 46, 375
- Chinezenvraagstuk 46, 61, 63, 212, 207, 475, 482, 625
- Christen-Chinezen 11, 229, 231-3
- Chung Hwa Hui (NL en N.I.) 41, 54, 100, 209, 520, 535, 555, 556, 562, 658-9, 681.
- Citters, A.J. van 472, 478-80, 490-1
- Coen, J.P. 40, 72, 631
- Codificatie (ook – commissie, - periode) 10, 22, 28, 36, 69, 77, 80, 83-5, 87-9, 92-3, 95-8, 121, 152, 158, 175, 178, 190-1, 202, 213-4, 226, 228, 383-4, 387, 512, 578, 624, 633-4, 638, 642, 675, 683
- Codificatie Chinees recht 589, 591-2
- College van Schepenen 72, 76-8
- Colijn, H. 596, 678
- Commissie Van den Berg, ontwerpen 470, 483-7, 523
- Commissie Vonk 563, 566-8, 570, 572-3, 576, 595-6, 602, 605
- Compagnie 9-10, 30, 41-2, 69-76, 78, 83, 93, 96, 157, 189, 300, 302, 641-2, 650, 661, 681-4
- Concordantiebeginsel 10, 37, 69, 76, 80, 84-5, 93, 95, 97, 120, 419
- Consent 125, 209, 253
- Consulkwestie 14-5, 426, 449-50, 457-61, 466, 469, 473-5, 477-8, 482, 490-2, 494-5, 502

- Cremer, J.T. 210, 253, 257, 261-2, 343, 469-71, 473-4, 483-7, 678
- Criterium van rechtsbehoeften 12, 288-9, 616, 619
- Dedem, W.K. baron van 59, 208-9, 333, 336-8, 460, 463-5, 678
- Deventer, C.Th. van 211, 332
- Duymaer van Twist, A.J. 10, 11, 45, 60, 99, 108, 118-9, 121, 123, 125-31, 133, 135, 151, 180-5, 634, 678
- Dwidjosewojo 551, 557
- Enthoven, K.L.J. 529, 543-4, 563, 604-5, 608, 613
- Erfpacht 43, 47, 311-2, 318, 326-7, 333, 336, 338, 348, 566, 574
- Ethische koers 30, 298, 300, 331-2, 341, 345
- Ethische politiek 29-30, 44, 298, 332, 345, 350, 381, 625, 637
- Familierechtscriterium 552, 554, 564, 586, 620-2, 633, 675, 676
- Ferguson, J.H. 14, 445, 447-9, 451-4, 457-62, 465-7, 525
- Fock, D. 15, 56, 59, 66, 211, 264-8, 280-1, 285, 350, 354-6, 359-61, 363, 381, 468, 470-2, 475-9, 481-3, 485-90, 492, 502, 521, 548, 550, 556, 558, 631, 634, 643, 647, 651, 678-9
- Fokkens, F. 13, 25, 42-7, 297, 299-305, 309-10, 315-17, 320-2, 324-9, 337-42, 345, 349, 631, 654, 675
- Forum privilegiatum 14, 348-9, 399-400, 406-7, 675-6, 683
- Fransen van de Putte, I.D. 25, 237,-8, 311-3, 397, 447, 677
- Fromberg, P.H. 20, 22, 46-7, 66-67, 90, 144, 148-51, 157-61, 167-8, 170-1, 181, 184, 208-11, 214, 372, 386-9, 391, 394, 409, 434, 472-3, 555, 617
- Geloofscriterium 9, 11, 16-7, 24, 29, 69, 75, 221, 226-7, 229, 231, 234, 242-3, 251, 291-2, 294, 550, 553, 624, 632-3.
- Gelijkstellingscriterium 11, 75, 222, 226, 228, 233, 235, 237, 239, 241, 243, 295, 633, 676
- Generaliseringsdenkbeeld 13, 367-9, 374
- Geschiktheidscriterium 12, 245, 293-4
- Graaff, S. de 56-7, 359-62, 541, 543, 547-8, 556, 562, 572, 584-5, 596, 608, 678
- Graeff, Jhr. A.C.D. de 558, 562, 565, 567-70, 572, 576, 584, 586, 588, 596-7, 601, 605, 612, 679
- Groeneveldt, W.P. 13, 40, 45-7, 61, 164, 190, 201-6, 210, 329, 337-40, 342, 354, 357
- Groot, J.J.M. de 210, 450 457-8, 460-1, 464-5
- Haar, B. ter 559, 571, 573, 591, 595, 604
- Haksteen 77, 157-8
- Han Tiauw Tjong 63, 520-1, 557
- Heutsz, J.B. van 13, 52, 172, 262, 264, 267-8, 279-80, 349, 351, 353-9, 363-4, 366-9, 414, 416-7, 472, 480-1, 497, 541, 679
- Idenburg, A.W.F. 12, 14-5, 210-1, 213-5, 252, 260, 267-8, 276, 281, 283-7, 350, 357, 366-70, 372, 376, 413-19, 470-2, 483, 490-2, 496-500, 502-6, 537-43, 548, 567, 604, 631, 634, 678-9
- Iskander, W. 234-6, 240-1, 244, 294, 675
- Ius sanguinis 429, 434, 495, 522
- Ius soli 429, 522
- 's Jacob, F. 319, 453, 679
- Japannerwet 12, 29, 40, 222, 260-6, 269, 575, 590, 625, 653, 675
- Jonge, B.C. de 470, 574, 586, 596, 599-601, 654, 679
- Kabar Perniagaan/Perniagaan 41, 412, 532, 534
- Kan, H.H. 53-4, 63, 532, 542, 550-1, 557, 573-4, 577-8, 586, 606
- Kantoor Chinese Zaken/KCZ 62-3, 150, 274, 527, 543, 681
- Kennedy, R. 64, 65
- Kian Gwan 346, 347
- Kiewiet de Jonge 571, 573, 578, 580, 585
- Kleintjes, Ph. 27-8. 32, 93, 430-1, 435
- Koffiecultuur 298, 303, 330, 332, 335-6, 341
- Kollewijn, R.D. 214, 428-9, 431-2, 436, 559, 589-92
- KongKoan zie Chinese Raad
- Koningsberger, J.C. 564, 568, 572, 678
- Kredietstelsel 10, 143-5, 147-8, 151, 153
- Kwee Hing Tjiat 54, 534

- Kwee Kek Beng 54
 Kwik Hong Biau 261, 263
 Landaardcriterium 11, 27, 70, 226-7, 229-31, 233, 251-2, 277, 633
 Landbezit 11, 40-1, 43, 67, 126, 130, 146, 172-81, 183-93, 195-6, 198-9, 204, 217-9, 303, 305, 311, 333, 336, 379-80, 624, 627-9, 642
 Lansberge, J.W. van 201, 437, 440, 679
 Legitieme (portie) 103, 125, 155-6, 158, 161-3, 165-72, 174, 189, 191, 198, 200, 202-3, 205-6, 209, 217-9, 627, 683
 Levysohn Norman 333, 434-5, 501
 Liem Koen Hian 54
 Li Hung-Chang 444, 446, 457-60, 466, 474
 Limburg Stirum, J.P. graaf van 56, 59, 378, 541-3, 546, 548, 679
 Loa JoeDjin/Loa 14, 383, 391, 409-15, 423, 536
 Loa Sek Hie 571
 Logemann, J.H.A. 559
 Loudon, J. 117, 173-4, 187, 236, 238, 314, 677, 679
 Louter, J. de 26, 59, 93, 117, 430, 435, 437
 Lou Tseng Hsiang/Lou Tseng Tsiang/Lou 366, 381, 413, 472, 475, 482, 490-492, 495-8, 502-19, 524-5, 533
 Mandagie 571, 579-80
 Man-Houng Lin 271
 Marees van Swinderen, R. de 67, 271, 365-6, 369, 413, 472, 482, 490, 502
 Moll, J.Th 64
 Molukken 9, 27, 71, 74-6, 181, 227, 237, 240.
 Mouw, H. 62, 532-5, 543, 552-4, 564-7, 574-6, 582, 590-1, 593-4
 Mulock Houwer, J.C. 246-8, 252, 254-6, 258, 341-5, 347, 350-1, 635
 Mijer, P. 66, 110, 142, 155, 181-3, 230-2, 235, 306, 677, 679
 Nederburgh, I.A. 14, 58, 272, 282, 412, 414-7, 434-6, 530, 631
 Nie Hok Tjoan 349, 413
 Nieuwe Bataviase Statuten 77
 Noordoostkust van Java 9, 42, 71, 73-4
 Oei Jan Lee 277-8, 294
 Oei Tsi Lauw 77, 157
 Ommelanden 78, 175, 177, 179-80, 187-9, 199, 390, 683
 Ong Ki Hong 244, 246
 Oudendijk, W.J. 228, 367, 374-6, 472, 475, 494-5, 568, 582, 592-3
 Pahud, C.F. 45, 60, 131, 181-2, 230, 306-7, 312, 677-8
 Partai Tionghoa Indonesia, PTI 54-5
 Particuliere landerijen 40-1, 43, 47, 67, 94, 175, 187-9, 199, 278, 316, 338, 574, 684
 Pasarpacht 45, 175. 305
 P.E.B. Politiek Economische Bond 571
 Personeel statuut 76, 66, 157, 684
 Phoa Liong Gie 20, 31, 40-2, 167, 573
 Pleyte, Th.B. 274, 541, 550, 640, 678
 Preanger, Preanger Regentschappen 78, 298, 303, 310, 319, 322-3, 330, 348,
 Professorencommissie 16, 558-61, 590
 Pijnacker Hordijk, C. 203, 335-6, 338, 462, 464, 466-7, 679
 Rappard, W. 13, 139, 188-90, 193-4, 199, 394-6, 399-400
 Rascrieterium 10, 67, 69, 75, 93-4, 183, 212, 546-8, 556, 559-61, 563-5, 567-8, 614-6, 624, 641
 Rechtbank van Ommegang 79, 81, 398
 Rees, O. van 232, 243, 393, 404, 678-9
 Rembang 12, 64, 78, 191-2, 202, 306-8, 311, 313, 325, 404
 Resinificatie 48
 Rochussen, J.J. 10, 20, 98-9, 101, 103, 105, 107-19, 151, 164, 179, 181-2, 308, 311-2, 634, 657, 677-8
 Rooseboom, W. 253, 260, 262-3, 343, 350-1, 679
 Royen, J.H. van 269-71, 273
 Ruloffs, J.P.Ch. 130-2, 181-4, 634
 Schepenbank 72, 75
 Schlegel, G. 141-2, 164, 194-5, 197-8, 200, 202
 Scholten van Oud-Haarlem, C.J. 36, 82, 84, 89, 98, 122, 170, 178, 226, 384-5, 394, 634
 Schrieke, J.J. 16, 557-61, 574-6, 578, 581-8, 593-4, 597-9, 601-3
 Sentimentsgrief 528, 560-1, 589, 639
 Siang Hwee 50, 61, 495, 498

- Sin Po 53-5, 217, 520, 529, 531-5
Sloet van den Beele, L.J.A.W. baron 139,
173, 179, 186, 197, 230, 308, 312, 322,
678
Snouck Hurgronje, C. 25, 339, 346, 351,
357, 414
Soe Po Sia 50, 51, 61
Staatsblad-Europeanen 224
Swart, A.J. 134-6, 155-6, 168, 173, 199,
239-40, 394
Ta Tsing Lu Li 158, 167, 213
Ten arbeidstelling aan de publieke werken
267, 325, 328, 391-4, 407, 409-10, 420
Testcase 16, 588-9, 595, 597, 600, 622
Tets van Goudriaan, D.A.W. van 264, 269,
472, 475
Thamrin 25, 71
Tiong Hoa Hwee Koan (THHK) 47-50, 61,
643, 647, 682
Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, A.W.
L. 613, 679
Tjoe Bou San 54, 534, 535
Trakranen, N. 199, 230, 232, 677
Uhlenbeck, G.H. 174, 677
Vinne, J. van der 90-2, 98, 386, 634
Visman, commissie 17, 23, 25, 67-8, 613-
20, 622, 624
Visscher, C. 91, 102, 129-31, 181-6, 386
Verenigde Oostindische Compagnie/VOC
9, 30, 40-2, 44, 70, 73, 78, 93, 115, 157,
175, 300, 302, 628, 641-2, 650, 681-2
Vollenhoven, C. van 15, 157, 159, 211, 430-
1, 482-7, 626, 664
Volksraad 22, 25, 31-2, 53, 58-60, 63-4,
150, 414, 527-8, 531-2, 541-2, 548, 550-
1, 556-9, 569, 571-4, 576-9, 581, 585-6,
601, 603, 605-6, 613, 615, 629-30, 636,
655, 664, 677
Vorstenlanden 20, 73, 186, 247, 267, 298,
310, 314, 323, 325, 344, 347, 356, 362,
371
Vreemde Oosterlingen vraagstuk 30, 46,
351, 353-4, 356, 358
Waal, E. de 232, 309, 317
Waal Malefijt, J.H. de 213, 215, 281, 284,
370, 414, 418, 472, 501, 504-7, 510,
516-7, 519, 537, 539
Wai Wu Pu 373, 494, 511, 513-4, 516, 518,
537
Welter, Ch.J.I.M. 57, 578, 608, 678
Wertheim, W.F. 22-3, 63-8, 575, 581, 585,
613
Wijck, C.H.A. van der 205, 245, 248, 257,
322, 338, 343, 349
Wijck, H. van der 468, 486-90, 498-9, 500,
523
Yo Heng Kam 571, 573, 576-8, 582, 585

CURRICULUM VITAE

Patricia Tjiook-Liem werd op 24 maart 1939 geboren te Cheribon, Indonesië. Haar ouders kwamen uit Chinese families die reeds enkele generaties in Indonesië waren gevestigd. De naam die zij bij haar geboorte kreeg, Liem Giok Kiauw Nio, gebruikt zij slechts voor officiële aangelegenheden. Na de lagere school in Semarang en Cheribon te hebben doorlopen, volgde de middelbare school in Jakarta (Klein Klooster) en in Bandung (Christelijk Lyceum). Aan de laatste instelling behaalde zij in 1956 het HBS-B diploma waarna zij voor verdere studie naar Nederland vertrok

Na haar huwelijk en het voltooien van de medische specialisatie van haar echtgenoot besloten zij in 1961, gezien de politieke situatie, van eerdere plannen af te zien en niet terug te keren naar Indonesië. De volgende twee decennia stonden in het teken van werk en gezin. Met het diploma M.O.A-Engels aan het begin van de tachtiger jaren voltooide zij een studie die zij in 1961 had afgebroken.

In 1989 begon zij aan een deeltijdstudie Nederlands recht aan de Universiteit van Amsterdam, een studie waarvoor het HBS-B diploma geen bezwaar meer was. Eén van haar motieven daartoe was meer kennis van en inzicht te verkrijgen in de Nederlandse maatschappij. Zij sloot die studie in 1997 af met de scriptie 'Vreemde Oosterlingen', een verkenning in de Nederlands-Indische wetgeving met betrekking tot de Chinezen en haar invloed op het leven van deze bevolkingsgroep.

Het gezin van Patricia Tjiook-Liem heeft zich in de loop der jaren uitgebreid met drie kinderen, hun partners en vijf kleinkinderen.