heden
3.5. EX.

verzoeke deze proef, ingeschreven onder
Nr. 10210
fiat of eventuele opmerkingen, met de kopie
ten spoedigste terug. De proef is los ge-
trokken bij het afdrukken van de [illegible]
zetter en duidelijker
STAATSDRUKKERIJ-
EN UITGEVERIJBEDRIJF

CONCEPT-RAPPORT

van de sub-commissie van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal in zake het buitenlands beleid

De sub-commissie heeft tot taak de beschouwing, welke in het tweede rapport der Commissie werd neergelegd, nader te omschrijven in de sfeer van het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht, dat dus niet betrekking heeft op de instelling en op de organisatie der publieke organen, welke onze Grondwet kent, maar op de onderlinge verhouding dier organen in actie in het staatkundig leven.

Hield de sub-commissie zich precies aan de omschrijving van de taak der Commissie blijkens haar instellings-oorkonde, dan zou slechts de verhouding van de regering tot het parlement in het onderzoek mogen worden betrokken. De sub-commissie ziet geen kans over de regeringspositie te rapporteren, wanneer niet in de regering wordt onderscheiden tussen Kroon en ministers ieder afzonderlijk. De naam „regering" mag niet geïdentificeerd worden met „de ministers" en nog minder met de individuele minister.

Maar ook „de" Staten-Generaal mogen niet uitsluitend als een éénheid worden gezien. Het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht heeft immers voor de Eerste Kamer een andere positie gevindiceerd dan voor de Tweede Kamer, al rept de geschreven Grondwet van dit verschil niet.

De verhouding regering of ministers (minister) tot elk der Kamers van de Staten-Generaal dwingt verder te onderscheiden in het bijzonder door vast te leggen, dat deze verhouding tot de openbare vergadering van elk der Kamers iets anders is dan de verhouding van de minister tot een niet-openbare commissie uit elk der Kamers.

Ten slotte is nog niet opgemerkt, dat er ook is een verhouding van de tot lid der Tweede Kamer gekozene tot de kiezers voor de samenstelling der Tweede Kamer geroepen en in het bijzonder tot de politieke partijen, waarin die kiezers zijn georganiseerd. Het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht staat tegenover deze, in de Grondwet geheel onbekende verhouding, niet onverschillig.

Het eigen karakter van het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht wordt enerzijds hierin gevonden, dat het uitdrukking is van een staatkundig leven, dat in ons land niet toevallig begint met een geschreven Grondwet. De traditie in het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht uitgedrukt gaat voor ons land stellig terug tot de positie van de achttiende eeuwse regenten en van de Staten der provincies der Republiek.

Hoewel van vele thans democratisch-parlementair geregeerde landen kan worden vastgesteld, dat de achttiende eeuw beslissend is geweest voor de staatkundige bestuurs- en regeersstelsels dier landen, zo geldt in het bijzonder voor Nederland, dat wij, steunende op de staatkunde der zestiende, zeventiende en achttiende eeuw, oorspronkelijk zijn geweest een door regenten geregeerd volk en dat nog vele Nederlandse moderne bestuurders zijn bezield door een goede regentengeest in traditoneel-Nederlandse zin.

Wanneer in het bijzonder, na de periode van grondwettelijke regels en geschreven voorschriften, in 1848 de Koning afstand doet van het monarchaal Regentschap, door Willem I in een persoonlijk regiem gemanifesteerd, om nu nieuw het grondwettig Koningschap te aanvaarden met nieuwe en zware plichten, dan schuiven door de Koning benoemde ministers en in de provincie en in de gemeenten de gekozen volksvertegenwoordigers terug in de oude stoelen der regenten. Dan is ook weer de oude zelfstandigheid der regenten hersteld, onder het moderne toezicht van „hoger gezag", grondwettelijk ingesteld.

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1950 Commissie-Van Eysinga, verslag, subcommissie III, na 1950-12-06
NL-HaNA, BuZa/Code-Archief 45-54, 2.05.117, inv.nr. 27296

http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/

Zo gezien is de periode van 1795—1848 slechts een fase, waarin de geschreven Grondwet en het persoonlijk centrale vorstelijk gezag zich op de voorgrond dringen, overschaduwd het oude prae-grondwettelijk constitutioneel gezag in deze landen.

Hier liggen, vóór en na de periode 1795—1848 de staatkundige gevoeligheden van ons volk en de kiemen voor de usantiën van het parlementaire leven, welke niet in de Grondwet waren te omschrijven noch zijn te omschrijven.

Het buiten-grondwettelijk constiutioneel recht heeft niet alleen een traditioneel dwingend karakter. Het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht kent ook een snelle aanpassing aan de eisen der staatkundige werkelijkheid. Het bijzondere voor dit recht is, dat het zich juist niet afsluit maar openstaat voor het opnemen van een nieuwe regel, wanneer de noodzakelijkheid daarvan praktisch door allen wordt erkend. Deze soepelheid van het buiten-grondwettelijk recht, als „constitutie" erkend blijkt juist onder de periode van de druk ener legalistische periode, waarin de heersende en de overheersende staatkundige richting meent, dat aan de woorden van de Grondwet precies moet worden vastgehouden, dat alle recht eigenlijk is de uitvoering van de Grondwet. En dan plotseling geschiedt in een nieuwe situatie iets nieuws, dat dadelijk als constitutioneel wordt aanvaard. De subcommissie denkt bijv. aan de periode in ons staatkundig leven 1848—1877, waarin de uitslag der verkiezing voor de Tweede Kamer niet het voornaamste motief was om de ministerportefeuille ter beschikking te stellen. Maar dan is het ministerie-Heemskerk in 1877, het laatste ministerie, dat bij de verkiezing wel in politieke zin in de minderheid blijft, maar dat zich daarvan niets aantrekt. Het ministerie wacht op een votum van de Tweede Kamer. En dan pas, wanneer dit votum op 25 September 1877 door de Tweede Kamer openlijk is uitgesproken, dan wijkt het ministerie voor het Kamervotum blijkende zulks uit een ontslag-aanvrage.

Maar nauwelijks is de noodzakelijkheid van een aftreden in deze positie gebleken of het buiten-grondwettelijk constitutioneel brengt de soepelheid op om te erkennen, dat het bekend worden van de uitslag der verkiezing voldoende is om een ontslag-aanvrage te motiveren. Zo erkent Dr. Kuyper in 1905 dadelijk zijn plicht tot het vragen van ontslag nadat bekend geworden zijn de uitslagen van een verkiezingscampagne — hij zegt het nog met een zekere trots — die tegen zijn persoon zijn gevoerd. Een Kamervotum wacht hij niet af.

Nieuwe figuren ontstaan in het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht wanneer ministers ontslag aanbieden zelfs vóór de uitslag der verkiezing bekend is of aftreden; niet omdat zij getroffen zijn door een Kamervotum maar door de ongunst van de politieke partij, waaraan zij zich gebonden weten of achten.

Het is duidelijk, dat het gemengde karakter van het buiten-grondwettelijk constitutionele recht, deels traditioneel, deels vernieuwend en opbouwend met de werkelijkheid der staatkundige mogelijkheden, te zamen er niet toe leidt dit recht te vatten in geschreven regels. Het zijn meer staatkundige ontwikkelingslijnen die in de wetenschap worden opgemerkt en die reeds door en in de praktijk van het staatkundig leven als noodzakelijk worden erkend en gevolgd.

Wanneer nu uit deze gedachtengang gezocht wordt naar de positie van de minister tegenover het parlement, dan onderscheidt het buitengrondwettelijk constitutioneel recht, — de sub-commissie laat nu het optreden en het aftreden van een ministerie buien beschouwing —, stellig, gedurende de loop van een gehele parlementaire periode, de taak van de regering al naar gelang de minister optreedt als bestuur en daarnaast zijn optreden als drijvende kracht in het opbouwen der wetgeving.

De minister is als bestuurder-administrateur van een departement een nationale functionaris, die het regentenbloed mag bezitten. De parlementaire minister mag traditioneel regent zijn. Hij zal er des te beter, zonder aan rigiede wetteksten, aan dogma's, aan de dogmatische tendenzen van de menselijke geest te zijn gebonden, soepel, naar de omstandigheden en haar noodzakelijkheden, door kunnen handelen, regeren en besturen. De soepele levenshouding in de staatkunde past — om de aloude uitdrukking te gebruiken — de regent in de Minister.

Dit bepaalt de positie van de minister in de constitutionele monarchie, wanneer de minister handelt op besturend gebied onder contrôle van het parlement.

De uitoefening van deze contrôle wordt aan het parlement mogelijk gemaakt doordat aan het parlement de kennis van de feiten wordt verschaft welke noodzakelijk zijn deze contrôle uit te oefenen.

De uitgebreidheid van de staatstaak en de eis een snelle beslissing te nemen zo wel in nationale als in internationale aangelegenheden heeft de feitelijke mogelijkheden van deze contrôle in de loop der jaren steeds kleiner gemaakt, omdat het bestuursapparaat zich zelf

heeft gewijzigd. Het beleid van dit gehele bestuursapparaat leent zich niet tot een dagelijkse parlementaire contrôle.

In beginsel is de parlementaire contrôle op het bestuursapparaat volledig. Geen onderwerp van staatsbestuur is aan deze openbare en volledige contrôle onttrokken, maar zij is repressief niet preventief.

Sinds het rapport van de Haldane Committee (1918) heeft de uitdrukking „Machinery of Government" de erkenning gebracht, dat wel aan de minister de leiding van het bestuursapparaat is toevertrouwd, maar hij niet meer persoonlijk kan besturen. Het bestuursapparaat is ook niet steeds aan één minister gebonden. De gebondenheid kan tot de ministerraad oplopen maar dan weer zo, dat de ministerraad een secretariaat behoeft om de bestuursgestie op het hoogste niveau te voeren. De gebondenheid kan ook tot commissies uit de ministerraad beperkt zijn.

Openbaarheid in de organisatie en ten aanzien van de resultaten van de arbeid van het bestuursapparaat in Nederland is een eerste eis, welke het parlement moet stellen. Van een klaar overzicht van dit bestuursapparaat in zijn werking ontbreekt nog veel. De uiterlijke verschijningsvorm is door het aantal departementen van algemeen bestuur gegeven, maar ook de vraag naar het optimum-aantal departementen van algemeen bestuur blijft immer actueel.

Het parlement bevindt zich in een controlerende positie tegenover de structuur en tegenover de arbeid van de centrale administratie, voor zover deze zich richt op eigen Nederlandse aangelegenheden of op het besturen door de Nederlandse administratie van internationaal geregelde bestuursaangelegenheden. Aan het toezicht van het nationale parlement onttrekken zich de internationale bestuursorganisaties die uitsluitend internationaal geregelde aangelegenheden behartigen.

De vraag is nu, welk deel van deze bestuurstaak nu ook in politieke zin belangrijk is. Niet alle functie in staatsverband uitgeoefend zijn politiek belangrijk.

Het is de taak maar ook de plicht van het parlement om te bepalen welke functies van het bestuursapparaat tevens politiek van belang zijn.

De politieke ministers hebben in eerste instantie zelf uit te maken welke bestuursaangelegenheden in politieke zin belangrijk zijn voor de Kroon enerzijds en voor het parlement anderzijds.

De hier aan de ministers in de hand gedrukte keuze is de crux van het gehele bestuursbeleid. Altijd moet de minister zich afvragen, welke vraagstukken als van politiek belang zijnde *moeten* worden onderworpen aan het oordeel van de Kroon en aan het oordeel van het parlement. Hier komt tot uiting, dat de minister niet alleen is een leiding gevende instantie in het bestuursapparaat, maar dat deze leiding zelf ook is of kan zijn van politiek belang. En bij het beoordelen van het politiek gewichtige in het bestuursbeleid kunnen zich en zullen zich spanningen vertonen, waarmede het rapport van de Civil Service National Whitley Council — voor de envoudigheid? — zich maar niet i nliet. Zulks ten onrechte. Want juist voor het politieke leven is dat politieke gedeelte, dat beleidsgedeelte uit het oogpunt van de politiek van een land gezien, het belangrijkse.

Het parlement heeft hier beslissende invloed. Bij de minister berust het zwaartepunt van de gehele verantwoordelijkheid voor de leiding van het bestuursapparaat, maar bij het bepalen van de politieke betekenis van de inhoud van het werk van het bestuursapparaat berust het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij het parlement. Dat is hier de betekenis van het buiten-grondwettelijk constitutioneel recht, zowel tegenover de Kroon als tegenover het parlement.

Kroon en Parlement staan hier tegenover de ministers als de deels in formele zin deels materieel georiënteerde hoofden, der departementen van algemeen bestuur in dezelfde positie.

De Kroon en het Parlement hebben het recht in alle politieke zaken te worden gekend; in alle politieke zaken invloed te hebben binnen het practisch bereikbare. De wensen van het heden zijn daarbij dikwijls de mogelijkheden van de toekomst. Zij leveren ook de strijdpunten van het heden. Het terrein der politieke strijdpunten is het ambtsgebied van Kroon en Parlement.

In de bekende passage van de jongste rede van de minister van buitenlandse zaken bij de behandeling der rijksbegroting, hoofdstuk III, had de minister, in de gedachtegang der sub-commissie, kunnen toevoegen, dat, wanneer de Tweede Kamer wilde erkennen dat het zwaartepunt der verantwoordelijkheid voor het voeren van het buitenlands bestuursbeleid gelegen is bij de minister, omgekeerd de minister wilde erkennen, dat alle wensen van de politieke meerderheid der Tweede Kamer richtsnoer zoude zijn voor het politieke gedeelte van het bestuursbeleid en dat overigens de redelijkheid medebracht, dat ook meningen van individuele leden of groepen van leden haar invloed niet zouden missen voor zover deze in de praktische inter-

nationale onderhandelingen en conflicten naar voren konden worden gebracht. In zoverre had dan de minister weer om het vertrouwen van de gehele Tweede Kamer kunnen vragen er op wijzende, dat juist bij internationale aangelegenheden waar de buitenlandse publieke opinie en de buitenlandse pers medespreken het moeilijkste punt voor de minister is voor zich zelf te bepalen op welk moment het internationaal gezien wenselijk en mogelijk is voor elke nationale minister om opening van zaken, geheel of gedeeltelijk te geven.

Bij het behandelen van dit laatste punt had dan van de kant van de Tweede Kamer kunnen zijn opgemerkt, dat het veel voorkomt, dat in internationale belangrijke politieke aangelegenheden het Nederlandse Parlement minder goed is ingelicht dan de buitenlandse pers soms blijkt te zijn. Intussen moet ook worden opgemerkt dat de openbaarheid dikwijls moet worden uitgeschakeld. De tegenwoordige historische kennis onzer eigen parlementaire geschiedenis leert, dat in 1867 de minister van buitenlandse zaken van Zuylen van Nyevelt slechts in de Tweede Kamer zweeg en verzweeg waar het om ging in de Luxemburgse kwestie, omdat hij in April 1867 niet door te grote openhartigheid de buitenlandse politiek der drie grote mogendheden kon doorkruisen, welke houding hem — achteraf gezien ten onrechte — door de meerderheid van het Parlement werd kwalijk genomen. Zo kon zelfs een Parlement zich vergissen in de mate van openbaarheid, welke in internationale aangelegenheden kan worden betracht.

Wanneer het Parlement kan vertrouwen, dat de minister in het kiezen van het moment van het „vrij"geven van de kennis van feiten en omstandigheden en mogelijkheden op internationaal en nationaal politiek terrein niet langer zal toezien dan hem striktgenomen noodzakelijk schijnt, dan is aanvaardbaar dat de vragen van het beleid in internationale zaken ook worden gebracht in een parlementaire „commissie" voor de aangelegenheden van het buitenlands beleid, mits het aan de minister vrijstaat te betogen, dat hij het moment zal bepalen en de inhoud zal bepalen van datgene wat aan een openbaar kamerdebat of aan een niet-openbaar debat met een kamer-commissie kan en moet worden toevertrouwd. Ook in zoverre ligt wéér het zwaartepunt der verantwoordelijkheid bij de minister van buitenlandse zaken.

De sub-commissie kan zich voorstellen dat de korte uitdrukkingswijze van de minister een verzet heeft uitgelokt, dat, onbedoeld, door gebrek aan duidelijke formulering de mogelijkheid scheen open te houden voor een fundamentele tegenstelling, die òf in het geheel niet bestond òf althans noch van de zijde der ministers noch van de zijde van Tweede Kamer is omschreven als tegenstelling.

Op een enkele consequentie dezer verantwoordelijkheid ook tegenover het Parlement wil de sub-commissie nog wijzen. Zij verenigt zich met wat in „The administration of american Foreign Affairs" van prof. James L. Mc. Camy (1950) is gezegd (blz. 276), dat delegations to international Conferences „are were spokesman for their governments at home. Almost they give advice to their governments before they receive instructions". Wanneer de internationale conferentie niet is „primarily political" zal de deskundigheid van de delegatie méér invloed en zelfstandigheid hebben naar mate die deskundigheid zelf groter is.

Op politiek gebied is ook ter internationale conferentie wel altijd aanwezig of altijd dreigend een „explosive force", welke mijnengevaar het politieke instinct van de minister het eerst moet onderkennen.

Soms zijn de confusies der verantwoorlijkheden zo groot en opkomende politieke machten zo groot en zo dreigend, dat geen minister in de democratie het zal wagen te handelen zonder daarin te kennen de Kroon, zijn ambtgenoten en de commissies voor het politiek beleid uit de beide Kamers der Staten-Generaal. Daar moet ook wel het „Vierde Wapen" het wapen der publiciteit in de strijd worden geworpen. Dan wordt de nationale politieke instelling een nieuw wapen in de hand der regering. Dan dadelijk rijst ook nieuw contact tussen regering en parlement. [1]) Hier stelt de traditie van het buiten-grondwettelijk recht de eis van de continuïteit, welke in de „oude" landen der staatkunde beter is gewaarborgd dan in de nieuwe landen der wereldpolitiek. Er is dikwijls geklaagd over de „lack of continuity" in de buitenlandse politiek van de Sovjet-Unie en van Noord-Amerika. Dit is het gevolg van snel wisselende partij-invloeden, waarvoor het Nederlands parlement minder vatbaar is. Het handhaven van de continuïteit en van de stabiliteit van het politiek beleid zijn juist de gaven van een politiek duurzaam nationaal bestel, dat in de zich slechts zeer langzaam ontwikkelende en wijzigende politieke inzichten der democratie is gelegen. Ook dit is de reden waarom het zwaartepunt der verantwoordelijkheid moet worden gevonden bij één instantie, die weegt en wikt met redelijke evenwichtigheid, onder contrôle van het Parlement.

Immers, de minister bewijst diensten aan het land; hij voert geen opdrachten van cliënten uit. Deze diensten moeten bewezen worden

[1]) British Government since 1918 (Londen 1950.

met beleid, met voorzichtigheid, met wat aan een goede regentschap betaamt, beëdigd met de woorden „zo waarlijk helpe God" en hoe weinig is daaromtrent vast te leggen bijv. in een Emergency Appointments Act 1939 (Groot Brittannië) of in een Transfer of Functions Act (1947) (idem).

De flexibiliteit van de ministeriële invloed op de werking van het bestuursapparaat mag ook in het Parlement geen reden zijn tot verwijt. Elk bestuur moet levendig blijven; ruimte laten voor spontaan besef der noodzakelijkheid van elke dag. Een levend parlement zal ook het persoonlijke daarin eren.

Bij de wetgevende functie liggen de verhoudingen wel anders. Ons rapport gaat daartoe thans over. Slechts moet nog op het onderscheid gewezen worden tussen Tweede en Eerste Kamer.

Wat het onderscheid tussen Tweede en Eerste Kamer betreft, wil de Commissie volstaan zich te verenigen met het advies, dat de Vice-President van de Raad van State jhr. mr. J. Röell bij de Kabinetsformatie 1913 aan H.M. de Koningin schreef, zulks in verband met zijn algemene beschouwing over de Kabinetsformatie, toen hij vaststelde:

„Dat voorts in het voorafgaande geen gewag werd gemaakt van de tegenwoordige samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, is allerminst het gevolg van enige geringschatting van de staatkundige betekenis van dat hoge Staatslichaam.

Het vloeit echter voort uit de overweging, dat de Eerste Kamer hier te lande steeds heeft getoond geenszins een leidende stelling te willen innemen, doch alleen dan aan een verschil van inzichten met de Tweede Kamer uiting te willen geven als haar beginselen dit onvermijdelijk maken. Doet een zodanig geval zich inderdaad voor, dan zal de verantwoordelijkheid voor de staatkundige gevolgen daarvan op de Eerste Kamer rusten. Met zodanig onverhoopt en onberekenbaar geval, schijnt echter bij de samenstelling van een nieuw Kabinet bezwaarlijk rekening te kunnen worden gehouden.

Deze gedachte, dacht de sub-commissie, geldt niet alleen in verband met de samenstelling van een nieuw Kabinet; zij drukt een algemene gedachte uit, gelegen in ons buitengrondwettelijk constitutioneel recht.

Op wetgevend gebied vertoont de verhouding regering-parlement enige andere schakeringen.

In de regering is de samenwerking tussen Kroon en ministers zo genuanceerd, dat de Kroon het initiatief der ontwerp-wetgeving aan ministerraad en minister overlaat en dat de Kroon op de minister geen invloed uitoefent ten aanzien van de wijze, waarop deze meent zijn legislatief beleid te moeten voeren. De tijd, dat de Kroon het verschijnen van een memorie van antwoord tegen hield (1856) ligt bijna een eeuw achter ons.

In het verkeer tussen minster en Staten-Generaal heeft de minister bijna uitsluitend het initiatief, maar de minister zal dit initiatief toch in hoofdzaak gebruiken in de geest van een algemeen staatsbestel, dat ligt in de lijn van het politiek bestel der staatkundige periode, waarin het laatste parlement is gekozen. Goeman Borgesius kwam (1898) en moest komen met een ontwerp-Leerplichtwet; Colijn moest een moderne defensie-wetgeving (1911—1914) brengen; Vort van der Linden bracht het algemeen kiesrecht en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs; de overwinningen in politieke zin van de coalitie bracht een wetgeving der rechterzijde. De wetgeving na 1945 is een nationale wetgeving, die zich aanpast bij de politieke tendenties van onze tijd. Hoeveel de minister op het gebied van het legislatief beleid ook persoonlijk presteert, immer zal uit de verhouding tot de parlementaire groepen, die de regering steunen, blijken, dat richting en beleid op wetgevend gebied gebonden zijn aan een veronderstelde parlementaire conuïteit tussen regering en kamermeerderheid. Vandaar, dat hier veel minder de klacht wordt vernomen, dat de minister de Staten-Generaal met maatregelen op wetgevend gebied overrompelt. Wel moet dikwijls aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, dat een bepaalde maatregel „spoed" vereist en ieder weet wel, dat dit tevens is een verzoek om spoedige medewerking te verkrijgen, zo als een verzoek om een „spoedig advies" gericht tot de Raad van State de strekking heeft een „conform advies" spoedig te verkrijgen.

In de nu volgende phase van de uitwerking van het wetgevend beleid is het verkeer tussen minister en Tweede Kamer te onderscheiden in de phase van het schriftelijk verkeer en in de phase van het openbaar debat. Welke methode van behandeling bij het niet-openbaar, schriftelijk vóór-onderzoek ook wordt gevolgd, zo staat wel vast, dat in de laatste jaren het niet-openbaar onderzoek in praktisch gewicht heeft gewonnen en de waarde van het openbaar debat is gedaald. In het bijzonder het stelsel der vaste commissies voor een bepaalde nauwomschreven materie van staatsbeleid, dikwijls, maar niet altijd, tot één departement bepaald, heeft de strekking de waarde van het open-

baar debat te verkleinen en toch de invloed der Tweede Kamer langs de weg der kamer-commissies en langs de weg der deskundigen uit de Tweede Kamer te versterken. De mogelijke bewering, dat in de commissies alle onderdelen minitieus worden behandeld en daardoor voor het openbaar debat eigenlijk eerst de grote lijnen en de algemene staatkundige betekenis ter openbare discussies worden gesteld, vindt bij de sub-commissie geen ondersteuning. Veelal wordt na het schriftelijk onderzoek, dikwijls lange tijd van niet-openbaar beraad eisende, een wijziging in de regeringsvoorstellen geconstateerd in de algemene opzet of in de bijzondere uitwerking, welke verrassend is. De strijd der politieke inzichten wordt in het voor-onderzoek inderdaad soms verzacht. Het ambtelijk inzicht strekt ook voor de leden der Kamercommissies tot voorlichting. De sub-commissie wil de waarde hiervan erkennen.

De sub-commissie wil dus geen voorstel doen, dat in deze wijze van werken verandering brengt, maar zij verwerpt de gedachte, dat dit stelsel uitbreiding behoeft in dien zin, dat elke minster, bij het wetgevend en besturend beleid, is verplicht tot samenwerking met een vaste commissie tot dat departement behorende en dat departement gebonden. Wat het besturend beleid betreft worden de Kamerleden, leden dezer commissie een nieuwe „Commissie te velde", welke slechts de regering voor de voeten kan lopen.

Het instellen van Kamer-commissies, telkens behorend tot een bepaald departement, hetgeen ook de gelegenheid geeft tot het werken met gemengde commissie passend bij interdepartementaal overleg, is vergeleken bij de tegenwoordige toestand niet een eenvoudig doortrekken van de tot nu toe gevolgde lijn van ontwikkeling, maar in weze een volte face, welke de waarde van het openbaar debat ondermijnt ten nadele van de politieke ontwikkeling van ons volk zelf.

Het openbaar debat in 's lands vergaderzaal is er niet alleen ten behoeve van de Kamerleden. In de Staten-Generaal spreken de raadslieden van de Kroon tot de Kamer maar ook tot het land. Zij demonstreren voor de belangstelling van de openbare mening hun persoonlijkheid naast hun deskundigheid. Het is waar, dat zij daarbij steunen op ambtelijk verkregen kennis en soms verassen door de uitgebreidheid van hun kennis, door de waarde der geëtaleerde, langs ambtelijke of politieke weg verkregen ervaring, en toch door alles heen spreekt de persoonlijkheid van de minister het meest door wat hij in de Kamer zegt of niet zegt; door wat hij aan liefde voor zijn land in het openbaar weet op te brengen; door de wijze waarop hij zich in het publiek een dienaar kan tonen van het algemeen belang. Vele en grote gaven zal de minister ook in de niet-openbare commissie-vergaderingen kunnen tonen. Soms zal de fout moeten worden geconstateerd, dat de Kamer-commissie te welgevallig is aan de ministeriële plannen, soms ook weet de Kamer-commissie bijv. door deskundigheid te overheersen. Dat dit aan de openbaarheid ontsnapt is soms maar gelukkig ook. Het strekt echter niet tot verheldering van het constateren hoe inderdaad in de politiek of bij het behandelen van een materie van wetgeving „de kaarten liggen".

Aan het thans bestaande commissie-onderzoek zijn stellig technische voordelen verbonden in de lijn van een goede vergadertechniek goed bruikbaar. Maar het commissie-stelsel mag niet zodanig, wat de opzet betreft in het tegendeel der oorspronkelijke bedoeling omslaan, dat de Kamercommissie gemakkelijk het regeringswerk overheerst of in een ander geval de ministers de Kamer-commissie uitschakelt. De bedoeling is nooit anders geweest dan het voorbereiden van een goed openbaar debat de eindbeslissing ook wat onderdelen en bijzondere punten betreft aan de Kamer overlatende.

In het debat tussen minister en de leden der Kamer-commissies spreken die leden niet als mandatarissen van de Kamer of van een Kamergroep. Zij spreken als zelfstandige personen. Zij spreken à titre personnel. Zij overleggen met de minister maar binden hem niet. Zij kunnen hun mening alsnog later herzien zoals ook de minister zich zijn vrijheid voorbehoudt. Nieuw geboren omstandigheden en nader overleg kunnen tot nieuwe inzichten leiden zo wel bij de ministers of bij de Kamerleden. Het openbaar debat geeft de beslissing.

Het openbaar debat vormt ten slotte ook het Kamerlid. De commissie ziet niet gaarne de grote gaven der leden geheel opgaan in de „deskundigheid". Het grote toewijding eisend commissiewerk mag toch de arbeidskracht der leden niet geheel absorberen. Ook zij zijn niet alleen stille werkers maar publieke dienaren van 's lands belang, gemeten naar het oordeel van politieke gebondenheid.

De Commissie kan de verhouding minister-parlement thans niet anders bespreken, dan in het licht van wat in het openbaar geschiedt. Zij meent, dat, gezien in de wezenlijk grote lijn van de jarenlange parlementair-democratische ontwikkeling van ons land bij de grote

onderwerpen der nationale wetgeving het zwaartepunt der verantwoordelijkheid — ondanks het regeringsinitiatief — ligt bij de Staten-Generaal en meestal in hoofdzaak bij de Tweede Kamer.

Hoevele voorbeelden gedurende een bepaalde parlementaire periode, ook zijn aan te voeren van de grote successen op legislatief gebied door het regeringsinitiatief bereikt, die dan toch ook weer liggen in de lijn van het aangenomen staatsbestel in die bepaalde parlementaire periode, daar staat toch naast dat bij de grote punten der vaderlandse politiek ten slotte het inzicht van de Tweede Kamer prevaleert. Het recht van amendement dat ook wel verkeerd is gebruikt en administratief wel verwarring heeft gesticht en tot noodzakelijke wetswijziging heeft geleid, heeft in het algemeen de kracht der wet versterkt en op de funste punten der politieke onderscheidenheden onze nationale politiek beheerst.

De sub-commissie wil op twee gevallen wijzen waar regeringsinvloed faalde in het meest tere punt der nationale politiek.

Het eerste punt is de regeling van het eedsvraagstuk. Nadat de regeling van het eedsvraagstuk in de wetgeving nooit uit een algemeen inzicht was beschouwd en een algemene regeling zelfs in de negentiende eeuw was afgewezen, kwam ten gevolge der jurisprudentie de noodzakelijkheid op het eedsvraagstuk ook in het algemeen te bezien. Het ministerie-Heemskerk-Regout diende een wetsontwerp in, dat zou voeren tot de wet van 1911 regelende de vorm der eedsaflegging. Maar welk een verschil met het ingediende ontwerp. Het Voorlopig Verslag was zo scherp, dat de r.k. minister (die de begrippen der gehele rechtsmeerderheid toch wel had kunnen kennen) een gewijzigd-ontwerp indiende van veel beperkter strekking. De hoofdzaak was er uitgenomen. Nu pas aanvaardde de Kamer het wetsontwerp.

Het ministerie Cort v.d. Linden kwam in 1914, vlak op het begin van de oorlog, met een wetsontwerp tot regeling van het eedsvraagstuk. Het wetsontwerp wordt in de Tweede Kamer door rechts bestreden, maar bij gewone meerderheid (links-rechts) aanvaard. Nu verwerpt de Eerste Kamer.

Nederland ziet een tweede ontwerp-Ort. Hij meent het aanvaardbaar te hebben gevonden. Maar de Nederlandse politiek vraagt fijner nuancering op dit vlijmscherpe politieke onderwerp. De Geer komt met de Savornin Lohman tot de aanvaardbare formulering van de wet van 1916. Maar van het ontwerp-Ort tot de wet van 1916 dat is een volte face. Het amendement-De Geer wordt aangenomen met 65-11 stemmen. De Kamer, niet de regering, sticht de vrede op de meest gevoelige punt der Nederlandse politiek.

Het tweede voorbeeld is de grondwetsherziening van 1917 op het punt der onderwijspolitiek. De Bevredingscommissie van 31 December 1913 leverde aan de regering de nieuwe tekst der Grondwet. De Bevredigingscommissie was een Kamer-commissie (zonder meer). Cort van der Linden neemt de tekst woordelijk over. De Raad van State wordt gehoord en maakt nog bezwaren en opmerkingen van technische aard ten aanzien van het ontwerp-Grondwetsherziening, waarover het advies van de Raad van State is gevraagd. Cort van der Linden antwoordt aan de Raad van State, dat hij nu geen wijzigingsvoorstellen kan overwegen.

Het regeringsontwerp zonder dat het een regeringsinitiatief bevat, wordt aanvaard door de gehele politiek. Op dit meest gevoelige punt onzer grote nationale politiek had de Tweede Kamer het zwaartepunt der verantwoordelijkheid.

Dit is geen regel van buitengrondwettelijk constitutioneel recht. Het is noch geschreven recht, noch ongeschreven recht. De verhouding tussen minister en Tweede Kamer kan met het onderwerp van dag op dag wisselen, maar de indruk is, dat over het geheel de Tweede Kamer openlijk of in stelte het zwaartepunt der verantwoordelijkheid aan haar zijde heeft.

Op legislatief gebied is de Eerste Kamer niet in leidende positie. De Eerste Kamer is er om „ja" te zeggen, maar méér dan op besturend gebied heeft de Eerste Kamer de hang naar een eigen oordeel, zelfs wanneer de politieke samenstelling van Tweede en Eerste Kamer dezelfde is. Deze hang werd tot een drang toen de politieke samenstelling van de Eerste Kamer verschilde van die der Tweede Kamer, bijv. in de periode 1886—1887; in 1901—1903; in 1905 tot begin 1907 en 1914—1918. Kunnen nu deze Kamers door een joint-committee samenwerken?

Het verschil in samenstelling is thans geen bezwaar meer voor het vormen van gemengde commissies uit beide Kamers, maar het onderscheid in politieke betekenis der beide Kamers is daarvoor wel een bezwaar. Ook de Kamercommissies hebben elk een eigen taak.

Nu de sub-commissie in het algemeen op enkele punten haar aanvankelijk gevoelen beknopt heeft uiteengezet, rest haar toch wel een algemene opmerking tot slot.

De periode van internationale spanningen, waarvan Nederland in de nationale politiek de weerslag beleeft, heeft gevoerd en zal wel voeren tot de noodzakelijkheid van snelle beslissingen en tot het vergroten van de verantwoordelijkheid der executive.

De sub-commissie ziet dat zo, dat het de bedoeling is in een terugkerend normaal parlementair-democratisch stelsel ook de normale, bovengeschetste verhoudingen terug te vinden. De tijdelijke versterking der executive heeft geen ander doel dan de democratie en de volledige invloed der Staten-Generaal te herstellen.

De noodtoestand heeft in alle landen aanleiding gegeven tot delegatie van wetgevend gezag in zogenaamde enabling acts, emergency laws, zelfs emergency ordinances. Maar de bedoeling is „to end the crisis and to restore zormal times".

Op besturend gebied wordt de versterking van de macht der executive gedragen door twee noodzakelijkheden: de noodzakelijkheid van de concentratie van bestuursmacht en door de noodzakelijkheid van de expansie van de bestuursmacht.

Concentratie en expansie van de bestuursmacht zijn onvermijdelijk; zij beperken de mogelijkheden der parlementaire interventie. Een nieuwe Amerikaanse auteur Clinton L. Rossiter durfde in 1948 te schrijven in zijn boek met de gevaarlijke titel: Constitutional Dictatorship (blz. 285) Considering the present state of the nation and the world, it is no wonder that at least a few of the trappings of constitutional dictatorship will be part of the governmental scheme for several years to come". En die jaren 1949—1951 zijn gekomen!

De noodzakelijke versterking van het gezag der executieve mag nooit berusten op de wilsuiting van de executive zelf. Het parlement en niet de Kroon of de regering moeten de uitbreiding van de feitelijke macht de executive grondvesten en zo nodig terugnemen. De regering kan de noodzakelijkheid verklaren, het parlement moet haar erkennen en desnoods te niet doen.

Is het waar, dat oorlog, oorlogsdreiging en oorlogsvoorbereiding contradictoir zijn aan de opbouw en de werking van een democratisch bestel en dus dit bestel zelf niet passend is te maken aan de eisen van een bestuur in crisistijd? Moet in tijden van nood de regering hebben meer recht en daartegenover de parlementen en de burgers minder vrijheden, minder rechten en minder zelfstandigheid. Werken in tijden van nood de persuasie en de redelijke evenredigheden te langzaam?

Is Henry Sumner Maine's „fragility" van een democratisch bestuur nu soms meer geldend dan ooit?

Het antwoord is, dat een executive nooit „te" sterk kan worden, indien de wil daartoe in deze tak van staatsbestuur ontbreekt. En deze ontbreekt in Nederland.

De sub-commissie wil thans nog van prae-advies dienen ten aanzien van de vraag, vermeld in het tweede advies van 6 December 1950, door de Commissie bereids verzonden. Daar werd nog een nader antwoord toegezegd op de vraag „of de bestaande ecommissie der Tweede Kamer voor buitenlandse zaken al of niet wetsontwerpen of andere ontwerpen op dat gebied zoude moeten onderzoeken".

De sub-commissie wil thans bij wijze van prae-advies aan de Commissie in pleno als haar mening te kennen gegeven, dat de taak der bestaande commissie niet moet worden uitgebreid. Komt dan een wetsontwerp in behandeling bij de Tweede Kamer, rakende het terrein van het departement van buitenlandse zaken òf alleen òf gecombineerd met het liegislatief beleid onder verantwoordelijkheid mede van een andere minister of van andere ministers, daar blijft de Kamer vrij elk der wijzen van vooronderzoek te kiezen waartoe het reglement van orde der Tweede Kamer reeds thans de bevoegdheid opent.