

907 7

## VOORLOPIG VERSLAG

Algemene beschouwingen<sup>1)</sup>

*Algemeen.* Verschillende leden opperden ernstige bezwaren tegen het feit, dat de indiening van de onderhavige wetsontwerpen geschied is door het demissionnaire Kabinet bij de Tweede Kamer in haar oude samenstelling; met het uitstel van de indiening tot de nieuw-gekozen Staten-Generaal zich zou hebben geconstitueerd, ware huns inziens geen enkel belang geschaad.

Ook werd aan het demissionnaire Kabinet verweten, dat het geen nieuwe toelichting op de onderhavige voorstellen van wet had gegeven.

Andere leden merkten in verband met het vorenstaande op, dat men het demissionnaire Kabinet bezwaarlijk kan verwijten, dat het geen nieuwe toelichtingen op de wetsvoorstellen heeft gegeven. Dit toch is niet gebruikelijk. Artikel 203 van de Grondwet zegt, dat de Staten-Generaal dat voorstel (dus het voorstel, zoals het in eerste lezing is aangenomen) overweegt. Hieruit volgt, dat over de tekst van het voorstel, waarin toch geen veranderingen meer mogen worden aangebracht, niet veel meer gezegd behoeft te worden. Bovendien is er in verband met het verloop van zaken in Indonesië zodanige haast vereist — met name voor wat het eerste voorstel aangaat —, dat ook een demissionnaire Kabinet niet verantwoord zou zijn het ontwerp één dag later in te dienen dan strikt nodig zou zijn. Hier komt nog bij, dat het vooralsnog niet aannemelijk voorkomt, dat de vroegere voorstemmers op het ogenblik niet meer tevreden zouden zijn met de vroegere argumenten.

In de Kamer is de gedachte geuit, dat afzonderlijk zouden worden besproken het beleid van het Kabinet en de voorstellen tot Grondwetsherziening. Deze gedachte is, aldus verscheiden leden, minder juist. In de voorstellen tot Grondwetsherziening gaat door de omschrijving „Voor de in artikel 1 genoemde gebieden zal, op de grondslag van het reeds gepleegde en nog te plegen overleg met en tussen vertegenwoordigers van de bevolkingen enz.” het tot nu toe gevolgde en in de toekomst te volgen Regeringsbeleid een integrerend bestanddeel uitmaken van de herzieningsvoorstellen. Wie dus bij de behandeling der revisievoorstellen ook het beleid der Regering ter sprake brengt, doet dat te recht.

Zeer vele leden verwezen ten slotte voor hun opvattingen van de hier aangeboden voorstellen naar hun opmerkingen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling nopens deze voordrachten in eerste lezing gemaakt. Daaraan wensten zij zich ook thans nog goeddeels te refereren.

*Karakter der tweede lezing.* Verschillende leden achtten het van belang op de voorgrond te stellen, dat, indien zij zich in eerste termijn voor de verandering der Grondwet, bedoeld ter voorbereiding en vestiging van een nieuwe rechtsorde binnen het Koninkrijk, uitspraken, zulks geschiedde uit hoofde van de overweging, dat tengevolge daarvan althans een kans op een bevredigende regeling ter zake zou worden verkregen. Welke betekenis men aan die kans mag toekennen, kan evenwel eerst worden beoordeeld, nadat is komen vast te staan, wat de voornemens zijn van het Kabinet, dat de uitvoering der desbetreffende voorzieningen ter hand zal nemen. Onder deze omstandigheden wensten de evenbedoelde leden te verwijzen naar de beschouwingen van mr Pollema in de vergaderingen van de Eerste Kamer van 25 en 26 Mei jl., waarin deze, in aansluiting aan de rede van de heer Tilanus in de Tweede Kamer op 28 April jl., hun gevoels vertolkte.

<sup>1)</sup> De Commissie van Rapporteurs merkt op, dat door het feit, dat het nieuwopgetreden Kabinet Donderdag 12 Augustus een verklaring zal afleggen, vele der in de afdelingen gemaakte opmerkingen naar haar mening bij de behandeling dezer verklaring haar beantwoording zullen vinden. Zij heeft er zich daarom van onthouden deze in extenso weer te geven.

Andere leden merkten op, dat — uitgaande van het beginsel (vergl. rede Minister Beel, *Handelingen* 1947/1948, blz. 1679), dat reeds in 1887 het denkbeeld is opgegeven om de Grondwet voor Staat, Rijk of overzeese gebiedsdelen te maken tot een volledige schets hunner organisatie, doch dat zij slechts heeft te waarborgen, wat men aan de invloed der periodieke verkiezingen wil onttrekken, zodat zij niet meer behoeft te wezen de grondslag van alle andere wetten — het met betrekking tot de Grondwetsherziening ten behoeve van een nieuwe rechtsorde wel duidelijk schijnt, dat de in het ontwerp opgenomen richtlijnen, die slechts van algemene aard en bovendien summier zijn, pas reële betekenis kunnen verkrijgen door de organieke wetten, die uit hoofde van die richtlijnen zullen worden ontworpen en aan de Staten-Generaal voorgelegd. Het nieuwopgetreden Kabinet zal zich dan ook hebben in te denken, hoe het zich de inhoud dier organieke wetten voorstelt, m.a.w. wat het ten deze legislatief wenst vast te leggen. Deze projecten van toekomstige wetgeving kunnen — en dit klemte te meer in het huidige tijdsbestek van grote moeilijkheden en verwarring, zowel in Nederland als in Indië als internationaal — moeilijk uit iets anders voortvloeien dan uit een overzicht van het beleid, dat de Regering zich voorneemt te zullen voeren. Hieruit volgt, dat in dit stadium het beleid praealabel is, gelijk reeds bij de eerste lezing is naar voren gebracht. Dit standpunt heeft dus mede een zuiver staatsrechtelijke grondslag. Zonder voorwetenschap van het toekomstige Regeringsbeleid en van de motivering daarvan is het naar het oordeel van deze leden niet wel mogelijk de waarde van deze Grondwetsherziening vast te stellen, evenmin is het thans mogelijk hun definitieve houding t.a.v. van deze ontwerpen in verantwoordte mate te bepalen.

Zeer vele leden achtten het intussen staatsrechtelijk onhoudbaar de stemming over de ontwerpen afhankelijk te stellen van aard en beleid van het nieuwe Kabinet. Bij iedere wet is verschil in interpretatie en uitvoering mogelijk; men heeft nimmer zekerheid omtrent het beleid van het Kabinet, dat te eniger tijd daartoe geroepen kan worden. Constitutioneel gezond is, dat bij en over die uitvoering te zijner tijd het Parlement rekenschap vraagt en eventueel zijn veroordeling uitsprekt. Ook een ontwerp tot wijziging der Grondwet moet op zijn eigen merites beoordeeld worden. Hier kunnen geen vragen gesteld worden, wier beantwoording of afhankelijk is van de latere bespreking ter Ronde Tafel Conferentie of het algemene beleid der Regering zou raken.

## Beschouwingen over het eerste voorstel

*Algemeen.* Verscheidene leden handhaafden hun bij de behandeling der voorstellen in eerste lezing geuite bezwaren tegen de voorgestelde wijze van verandering in de Grondwet, ten einde een nieuwe rechtsorde voor de in artikel 1 der Grondwet genoemde grondgebieden te kunnen voorbereiden en vestigen. Zij bleven voorstanders van de z.g. negatieve — welke kwalificatie zij overigens niet voor hun rekening wilden nemen — methode, het openhakken der Grondwet, terwijl verder de resultaten der besprekingen met de Republiek, c.q. de nieuwe Verenigde Staten van Indonesië, dienen te worden afgewacht. Volgens deze leden wordt thans in Nederland eenzijdig vastgesteld, hoe in de naaste toekomst de rechtsorde zal zijn. Zij verwachtten, dat, indien de Regering gebonden is aan voorschriften in de Grondwet, de moeilijkheden in Indonesië steeds groter zullen worden. Daarom gaven deze leden verre de voorkeur aan de negatieve methode.

Vele andere leden stelden hiertegenover, dat, zo er van eenzijdige oplegging van een nieuwe rechtsorde sprake zou kunnen zijn, zij daar eveneens bezwaren tegen zouden inbrengen. Gezien echter de geest, waarin deze besprekingen in Indonesië worden gehouden, is er van eenzijdige oplegging geen sprake. Het is niet juist, aldus deze leden, om door schrapping van alle artikelen in de Grondwet, die aan het verleden herinneren, dit verleden als een realiteit te ontkennen.

Eerstgenoemde leden handhaafden hun bezwaar tegen de eenzijdige oplegging van de nieuwe rechtsorde, omdat niet met de Indonesische bevolking wordt onderhandeld; nog steeds is geen volksstemming gehouden. Evenmin zijn de leden van de voorlopige Federale Regering door de bevolking aangewezen, doch zij zijn bij besluit van de Luitenant-Gouverneur-Generaal benoemd. Ook meenden deze leden, dat door het verwijderen van de artikelen der Grondwet, die aan de koloniale status herinnerden, het verleden niet werd ontkend, doch dat met het verleden werd gebroken. Zij koesterden bezwaar tegen het gebruik van de termen positief en negatief. Wat de negatieve methode genoemd wordt, is in de praktijk de positieve: de enige, die de volstreekte opheffing van het koloniale stelsel mogelijk maakt. De voorgestelde wijziging geeft de mogelijkheid tot voortzetting der overheersing. Het verloop der Indonesische vastestie sinds de eerste behandeling bewijst eens te meer, dat de quaestie van een nieuwe constructie in de Grondwet de mogelijkheid tot overeenstemming

wegneemt. De leden, hier aan het woord, hadden al van de aanvang af enig bezwaar tegen de wijze, waarop in de nota-Stokvis de „Renville"-overeenkomst als richtlijn werd aanvaard. Thans wilden zij als hun mening geven, dat deze klaarblijkelijk reeds geheel haar bindende kracht verloren heeft.

Zeer vele leden verklaarden zich met het onderhavige voorstel in het algemeen te kunnen verenigen. Een deel dezer leden wilde daarbij evenwel niet nalaten op te merken, dat zij het aanvaarden van het hierboven bepleite z.g. „negatieve" stelsel ook thans nog de voorkeur zouden geven boven het gekozen gematigd „positieve" systeem, en wel bepaaldelijk op grond van het sterk vloeiende en wisselende karakter, dat het probleem Indonesië gestadig vertoont. Zo komen op het ogenblik allerlei stemmen uit de Indonesische wereld naar voren, die voordien slechts ter zijde werden vernomen. In zoverre het ontwerp intussen als basis neemt het gepleegde overleg, de grondbeginselen van de Linggadjati- en Renville-overeenkomsten, achtten zij het toch niet onaantvaardbaar, al oordeelden zij de potentiële mogelijkheid van ingrijpende bemoeiing van uit Nederland, op grond van de formulering van de artikelen 207 en 208, lid 4 („deugdelijk bestuur") uit den boze. Deze term toch achtten zij zowel overbodig als verwarrend. Hij toch kan wantrouwen wekken tegenover de bereidheid tot algehele liquidatie van het koloniale bestel. Wij Nederlanders hebben thans de consequenties van het aanvaarden van het vrije overleg als basis voor de nieuwe structuur zonder reserves te aanvaarden. Het is vanzelfsprekend, dat wij uitdrukking geven aan onze wens, maar dit mag ons niet voorbij doen zien, dat zij alleen bij vrijwillige instemming der Indonesische volkeren te realiseren zijn. De eis van vrijwilligheid in de Koninklijke rede moet zijn volle gewicht behouden. Ook waren de leden, hier aan het woord, weinig ingenomen met het voorschrift der twee/derde meerderheid, als bedoeld in artikel 209, omdat daardoor aan een minderheid in de Staten-Generaal een onevenredig overwicht wordt toegekend en het gevaar van verstarring bij de verdere ontwikkeling wordt bevorderd.

Ook verscheidene andere leden hadden tegen de feitelijke inhoud van het wetsvoorstel geen bezwaar. Voor deze leden was de ahangige Grondwetsherziening in zoverre aantrekkelijk, als daardoor ten eerste: de „voorwaarden" worden vastgesteld, waaronder van Nederlandse zijde slechts aan de totstandkoming van de nieuwe structuur medewerking kan worden verleend (Memorie van Toelichting, blz. 3); ten tweede: aan de Rijksreorganisatie „een beter" — nl. een in de Grondwet — gefundeerde grondslag wordt gegeven dan het noodrecht, vervat in het Koninklijk besluit D 65, vermag te bieden (Verslag Staatscommissie, blz. 2).

Aangezien het z.g. positieve stelsel van herziening der Grondwet door de Staatscommissie is gekozen, mag het herzieningsvoorstel, aldus deze leden, geen blanco machtiging behelzen, om bij de wet, zij het met versterkte meerderheid, op ieder denkbaar punt van de Grondwet af te wijken, doch moet het voorstel enkele vaste richtlijnen voorschrijven, waaraan de Regering moet vasthouden, en welke de conditiones sine qua non vormen voor de Nederlandse medewerking aan de Rijksreorganisatie. Zo volgt hieruit, meenden zij, dat de Nederlandse Regering geen onderhandelingen mag voeren, welke met deze richtlijnen onverenigbaar zijn. Omdat naar het oordeel van deze leden bij aanvankelijke beschouwing van het oorspronkelijke Regeringsvoorstel dit te weinig positieve richtlijnen omtrent de toekomstige structuur inhield, meenden zij dat dit ontwerp te veel tot de verworpen blanco volmacht naderde. Zij verklaarden bij het in overweging nemen van het oorspronkelijke Regeringsvoorstel bij deze Kamer alleen hun medewerking te hebben kunnen verlenen op voorwaarde, dat het op artikel 208, lid 3, ingediende amendement op een cardinaal punt van de toekomstige Staatsstructuur als een positieve en bindende richtlijn werd ingeschakeld, welke dus tot de onveranderlijke voorwaarden van de Nederlandse medewerking zou komen te behoren. Deze essentiële wijziging van het derde lid van artikel 208 betekent naar de opvatting dezer leden, dat aan het hoofd der Unie zal staan een constitutionele Koning met een Kabinet van door hem benoemde en ontslagen Unie-Ministers. Zij herinnerden aan de uitspraak van de Minister-President, dat de Unie de voortzetting is van de bestaande, doch hervormde Staat onder een andere naam, waaruit volgt, dat de Unie-kroon en de bestaande Staatskroon identiek zijn. Daarom, zo meenden deze leden, is het van het allergrootste belang te vernemen hoe deze wijziging van artikel 208, lid 3, door het nieuwe Kabinet wordt begrepen en gehanteerd.

Voorts wilden deze leden bij de bespreking van het onderhavige voorstel in het algemeen vooropstellen, zij het wellicht ten overvloede (meermalen toch is aan deze gedachte uiting gegeven), dat zij gaarne wilden medewerken aan een hervorming van het Koninkrijk in de zin van de Koninklijke rede van 7 December 1942.

Zij verklaarden een open oog te hebben voor het ontwakend nationalisme in Indië en voelden zich doordrongen van het besef, dat zeer zeker aan de drang naar vrijheid en zelfstandigheid van de Indische bevolking moet worden tegemoetgekomen. Elke gedachte aan koloniale stelsels wezen deze leden met kracht van zich.

Tegen een oplossing, waarbij aan de ene kant zal komen het Koninkrijk nieuwe stijl en aan de andere kant de Verenigde Staten van Indonesië, met als overkoepeling een Unie, bestond bij deze leden op zich zelf geen bezwaar, mits de Kroon (d.w.z. de constitutionele Koning met de door hem benoemde Ministers) aan het hoofd van het hervormde Koninkrijk, aan het hoofd dus van de Unie, zal worden gehandhaafd.

Deze leden hadden — het amendement van de heer Tilanus aanvaard zijnde — in eerste lezing hun stem aan het eerste wetsontwerp niet willen onthouden, omdat zij ook hunnerzijds een bijdrage wilden leveren tot een spoedige oplossing van de gerezen moeilijkheden.

Sindsdien is een aantal maanden verlopen, waarin de ontwikkeling der dingen niet heeft stilgestaan en na verloop waarvan de Regering, naar zij verwachten, in staat zal zijn dieper op verschillende zaken in te gaan dan zulks enige tijd geleden gedaan is door Minister Beel bij de behandeling van het wetsontwerp in eerste lezing in de Tweede en in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Welke waarborgen, zo vroegen deze leden, kan de Regering thans geven, dat de Kroon aan het hoofd van de Unie inderdaad zal worden gehandhaafd, zoals het amendement van de heer Tilanus beoogt? Zulks zal naar hun aanvankelijk oordeel afhangen van de antwoorden, welke de Regering zal geven op de volgende vragen:

1°. Zal er in de Unie een reëel Koninklijk gezag komen?

2°. Zo ja, welke concrete inhoud zal dit gezag dan hebben? Een nauwkeurig omschrijven daarvan zonder in algemene termen te vervallen, werd door hen gewenst geacht.

3°. Zullen er komen Unie-Ministers en zullen deze door de Kroon worden benoemd en ontslagen, m.a.w. zal vaststaan, dat het hoogste orgaan der Unie zal zijn een van de leden-Staten onderscheiden en onafhankelijke Regering?

Met name werd deze vraag gesteld in verband met een bericht, voorkomende in „De Nederlander" van 17 Juli 1948, volgens hetwelk artikel 11 van de instructie, aan de Indonesische delegatie overhandigd, na de wijziging, welke daarin op 12 Mei 1948 zou zijn aangebracht, zou luiden: „De hoogste verantwoordelijke bestuursorganen van de Unie zullen zijn de Ministers van elk der deelgenoten, die belast zijn met de behartiging der Unie-aangelegenheden".

Wanneer dit bericht juist zou zijn, zou daaruit volgen, dat er niet zal zijn één hoogste Unie-orgaan, géén Kroon, géén Unie-Koning met een Kabinet van door hem benoemde Ministers, maar slechts een commissie of raad van door de hoofden der deelstaten benoemde Ministers, die niet aan een Unie-Parlement, maar slechts aan hun eigen Parlementen verantwoording schuldig zijn.

Zulks zou dan in strijd zijn met het amendement van de heer Tilanus, omdat van een reële Unie-Staat op die wijze geen sprake zou zijn!

4°. Welke Departementen zullen de te benoemen Unie-Ministers te beheren krijgen?

5°. Zal er een Unie-Parlement komen?

6°. Zo ja, hoe en op welke wijze zal dat zijn samengesteld?

7°. Zullen er naast de Kroon, de Unie-Ministers en het Unie-Parlement nog andere Unie-organen worden gecreëerd?

8°. Zo ja, welke, en welke bevoegdheden zullen deze organen hebben?

9°. Hoe staat het met de souvereiniteit van de Unie?

10°. Zal de Unie een oppersouvereiniteit hebben boven de souvereiniteit der beide leden-Staten.

11°. Kan de Regering buiten twiifel stellen de mogelijkheid, dat er tussen de deelgenoten een soort Benelux-verhouding zal komen te ontstaan, waardoor in plaats van hervorming van het Koninkrijk de ontbinding daarvan zou plaats vinden?

12°. Kan de Regering mededelingen doen omtrent de vraag of op de Conferentie, met de vertegenwoordigers der Federale Staten te Bandoeng gehouden, een Benelux-constructie als uitgangspunt is genomen?

13°. Kan de Regering de stellige verzekering geven, dat, voor zover het van haar afhangt, na de eventuele afkondiging van de aanhangige Grondwetswijziging onverwijld een ontwerp van wet zal worden ingediend, dat met zich medebrengt het vervallen van

het Koninklijk besluit van 23 December 1943 (D 65), alsmede van het besluit van 6 Mei 1942, in zake tijdelijke voorziening voor het algemeen bestuur in Nederlandsch-Indië en eveneens van D 66?

14°. Zal conform lid 7 van artikel 208 toepassing worden gegeven aan de artikelen 3 en 4 van de basisovereenkomst van Linggadjati? Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de volken of vertegenwoordigers van volksgroepen, die een beroep op deze artikelen hebben gedaan (Ambon, Minahassa en Timor), dan wel alsnog zullen doen.

15°. Wat zal de toekomstige positie van Nieuw-Guinea zijn, in verband met de eventuele vestiging aldaar van de Indische Nederlanders?

16°. Kan de Regering mededelingen verstrekken omtrent de toekomstige status van de Republiek?

17°. Kan de Regering inlichtingen geven omtrent haar standpunt betreffende de buitenlandse vertegenwoordiging der Republiek? Is de Regering voornemens daaraan een einde te maken of te doen maken?

18°. Is de Regering voornemens om, wanneer de Republiek onverhoopt zou handelen in strijd met de nieuwe Grondwet, haar tot de orde te roepen?

Andere leden merkten op, dat voor goed begrip van zaken, ter beoordeling van de innerlijke waarde dezer Grondwetsherziening, toch wel wenselijk zou zijn van het nieuwe Kabinet inlichtingen te mogen ontvangen omtrent de stand van de internationale verhoudingen tot het Indische vraagstuk, van de onderhandelingen met de Republiek, van de openbare orde en rust in Indië en de invloed daarop van het communisme, van de verhouding van Nederland met de Indonesische federatieve machtssferen, van de verhouding tussen deze machtssferen en de Republiek, van de verhoudingen tussen deze machtssferen en de Republiek enerzijds en de Indische Regering anderzijds, van de financieel-economische verhouding tussen Nederland en Indië, tussen de deelstaten onderling en de Republiek, tussen de federatie en de Angelsaksische landen in het algemeen, tussen de Republiek en de Verenigde Staten van Noord-Amerika, een en ander mede in verband met de vermoedelijke toekomstige ontwikkeling in die verhoudingen, van de stand van zaken, voortvloeiende uit de overeenkomst van de Republiek met het Fox-concern, zomede de stand van de diplomatieke en consulaire verhoudingen tussen de Republiek en de landen der Arabische Liga, India en Sovjet-Rusland.

Al deze aangelegenheden beheersen tot zekere hoogte de toekomstige algemene richtlijnen van Regeringsbeleid en kunnen dus moeilijk bij de beoordeling van de intrinsieke waardering van het voorliggende herzieningsontwerp buiten beschouwing worden gelaten.

Deze leden stelden in het bijzonder prijs op een objectieve uitzetting van de Bandoengse actie van de hoofden der deelstaten en van de invloed, die daarop mocht zijn geoefend door of namens de Indische Regering, mede ter beantwoording van de vraag of deze federale actie al dan niet in strijd is te achten met de richtlijnen, die zijn opgenomen in het voorliggende ontwerp tot grondwetsherziening.

Sommige leden merkten hiertegen op, dat naar hun opvatting al deze vragen te gedetailleerd en te uitvoerig waren. Zij konden zich zeer wel voorstellen, dat de Regering hierop niet zou willen ingaan.

Ook verscheidene andere leden wensten zich te stellen op het standpunt hierboven ingenomen, nl. dat de staatkundige en staatsrechtelijke hervormingen in het Koninkrijk zullen moeten worden tot stand gebracht op de grondslag van de Koninklijke rede van 7 December 1942, hetgeen betekent geen terugkeer tot enig koloniaal stelsel of overwicht in de ontwikkeling van de nieuwe Staats- en rechtsorde. Inmiddels doet zich de merkwaardige omstandigheid voor, dat alle staatkundige groepen in Nederland zich op deze rede beroepen, welk verschijnsel alleen te verklaren is, indien deze rede een onduidelijk karakter draagt, dan wel, omdat er in meer dan één geval ten onrechte op deze rede een beroep wordt gedaan. Dit laatste is naar het oordeel dezer leden het geval, daar reeds het Kabinet, hetwelk in 1945 optrad, is afgeweken van de beginselen, neergelegd in de 7 December-rede. Het nu afgetreden Kabinet heeft dit voetspoor gevolgd. Dit is aan te merken als een der oorzaken van het verschil van uitleg en van de controverse in de politieke partijen, hetgeen zich allengs scherper is gaan openbaren.

Deze leden gaven voorts te kennen, dat zij met belangstelling het antwoord der Regering op de hiervoren gestelde vragen zouden te gemoet zien.

Ten aanzien van een dezer vraagpunten merkten zij op, dat, naar hun gevoelen, het amendement van de heer Tilanus, betref-

fende lid 3 van artikel 208 van de Grondwet, hoezeer ook te waar- deren als een juistere formulering, geen principiële en zakelijke wijziging in de voorgestelde staatsrechtelijke verhoudingen inhoudt. Het begrip Kroon heeft in het Nederlandse Staatsrecht een zeer bepaalde, duidelijk omschreven betekenis. De betekenis van het woord „Kroon” in lid 3 van artikel 208 is hiermede niet in overeenstemming; zij moet worden gezien en beoordeeld in verband met het in de laatste jaren gevoerde beleid; de inhoud en zin van dit woord is een andere dan de in de Nederlandse wetgeving gangbare, al staat als gevolg van de onzekere koers in het beleid niet vast, wat er wel mee bedoeld is.

Zij wilden voorts niet ongezegd laten, dat de ontwikkeling der gebeurtenissen in de laatste maanden in Nederlandsch-Indië geen aanleiding gegeven heeft hun houding tot dit wetsontwerp te wijzigen, eer het tegendeel. De toestand in Indië wijst toch op een toenemende ontwrichting en ontbinding. De politieke onderhandelingen hebben geen enkel resultaat opgeleverd; de Linggadjati-overeenkomst is opgezegd; na de ondertekening van de „Renville”-documenten zijn de onmacht en de onwil van de Regering der Republiek om tot een politiek accoord te geraken, duidelijk aan het licht getreden; deze heeft thans zelfs besloten alle verdere onderhandelingen af te breken. In dit verband merkten zij op, dat getracht is door persberichten in Nederland dit afbreken der onderhandelingen door de republikeinse Regering als onderbreken van het overleg voor te stellen. Gevraagd werd of de Nederlandse Regering dit afbreken van de besprekingen door de Republiek aanvaardt als een beëindiging van het overleg en niet als een onderbreking.

Voorts merkten deze leden nog op, dat de samensprekingen met vertegenwoordigers van de Republiek niet tot een verandering in de toestand, zoals die sedert December 1945 is, hebben geleid. Er is niets bereikt noch met betrekking tot de Republiek zelve, noch met betrekking tot haar plaats in de Verenigde Staten van Indonesië. Het moet thans voor een ieder wel duidelijk zijn, dat met deze Republiek geen land te bezeilen is, ja, dat juist zij in de weg staat aan een vlotte ontwikkeling der Indonesische volken tot vrijheid en zelfstandigheid.

De Republiek heeft geen gezag in eigen huis; de politieke partijen en allerlei sociale organisaties houden er gewapende troepen op na, die zonder de centrale leiding naast en tegen elkaar opereren; in een gebied, waar zulks mogelijk is, kan bezwaarlijk van een Staatsorde worden gesproken.

De ellende onder de bevolking als gevolg van de verworping op sociaal en economisch gebied neemt met de dag toe. De stad Djokjakarta, vóór de oorlog 110 000 zielen tellend, heeft nu 1 200 000 inwoners, waarvan de grote meerderheid verplaatste personen zijn, onwortelden, die in de dessa geen bestaansmogelijkheid meer hebben. Evenzo zijn er in het republikeinse gebied van Sumatra streken, waar voor tienduizenden een noodtoestand is ontstaan.

Dit ontbindingsproces zal steeds verder voortgang vinden, indien de Nederlandse Regering haar verantwoordelijkheid niet anders gaat gevoelen en effectueren dan tot nu toe. De gevolgen van het beleid, dat zich heeft gekenmerkt door halve maatregelen dan wel door onthouding, zijn ook merkbaar in de gebieden buiten de Republiek. Door infiltratie van de zijde der Republiek zijn orde en veiligheid op Java en Sumatra sterk achteruitgegaan; door van uit de Republiek gedirigeerde troepen wordt onrust gezaaid onder bedreiging met represailles, indien straks de Republiek aan de macht zal komen.

Tegen deze achtergrond moet men, aldus de hier aan het woord zijnde leden, het onderhavige voorstel zien. Dit toch moet waarborgen geven voor de bevestiging van een nieuwe Staats- en rechtsorde in Indonesië, waarvoor Nederland de verantwoordelijkheid draagt.

Deze waarborgen zullen goeddeels in het z.g. Uniestatuut moeten worden opgenomen. Wanneer er echter één ding vaag is, dan is het wel het karakter dezer Unie, gelijk uit de behandeling in eerste lezing gebleken is. Ook tussen de voorstanders bestond omtrent het staatskarakter der Unie geen eenstemmigheid.

De vraag, of de Unie een Staat moet zijn, beantwoordt het ene deel dezer voorstanders bevestigend, het andere deel ontkennend. Evenzo de vraag, of de Unie soevereiniteit zal bezitten. De één ziet de Unie als een reële Staat, onder een reële Koning, met een reëel competentieveld en met reële bevoegdheden; de ander ziet in de Unie niet anders dan een organisatie voor overleg, op verdragsrechtelijke, d.i. volkenrechtelijke grondslag opgetrokken.

Ieder op zijn beurt betoogde op grond van een dezer diametraal tegenover elkaar staande opvattingen het wetsontwerp te aanvaarden.

Op de wankelende grondslag van zeer vage — voor meerdere uitlegingen vatbare — formuleringen wil men nu de Unie opbouwen. Deze leden verklaarden daaraan niet te kunnen medewerken. Eén ding heeft Indië nodig, dat men precies en duidelijk aangeeft wat men wil; dat doet dit ontwerp niet.

Er bedreigen Indonesië een drietal grote gevaren:

a. als dit land voortijdig soeverein en onafhankelijk wordt, valt het uiteen en verdwijnt het als rechtsstaat;

b. geheel Indonesië komt onder de dictatuur van de Republiek;

c. Indonesië komt te liggen in de invloedssfeer van buitenlandse krachten, waarbij niet alleen aan het communisme behoefte te worden gedacht („Fox“-contract!).

Er is slechts één mogelijkheid om Indië voor deze gevaren te behoeden, die gelegen is in de handhaving voorshands van Nederlands verantwoordelijkheid voor de vestiging van een Indonesische rechtsstaat.

Vele andere leden merkten naar aanleiding van de onderscheidinterpretatie met betrekking tot de Koninklijke rede van 7 Dec. 1942 op, dat zij hierin niets bevreedends konden erkennen, daar zij van diep ingrijpende betekenis is voor het leven der Indonesische volken en bovendien bedacht moet worden, dat sindsdien er zulk een snelle ontwikkeling in de toestanden overzee is gekomen, dat toepassing van de denkbeelden, vervat in genoemde rede, wel noodwendig tot een verschil van uitleg moeten leiden. De grondgedachte, toen uitgesproken, is op mars en men moet ruimte laten voor verschillende interpretatie.

Ten aanzien van de structuur der Unie betoogden deze leden voorts, dat ook zij er naar streven de band met Indonesië te behouden, doch zij wilden dit doen in het geloof, dat alleen hij, die bereid is alles te verliezen, alles, dus ook de band met de Indonesische volken, zal behouden. Deze band kan slechts bestaan blijven in wederkerige vrijwilligheid. Indien de Indonesische volken datgene wat Nederland en Indonesië nu bindt willen losmaken, zijn wij, aldus deze leden, tot dat offer bereid.

Ten slotte waren sommigen der eerdergenoemde verscheidene leden van mening, dat het een open vraag is, of de voorgedragen voorstellen in wezen wel een herziening van de Grondwet inhouden. Er wordt verandering gebracht in de nomenclatuur van enkele artikelen der Grondwet, voor de rest vormen de voorstellen geen herziening van bepaalde grondwettelijke regelen in de zin, dat de herziening correlaat zou zijn aan hervormingen binnen het Koninkrijk. Zij houden veeleer een liquidatie van het Koninkrijk in en richtlijnen, langs welke deze liquidatie bewerkstelligd wordt.

Wat de gekozen terminologie betreft, is het voorstel zeer zwak. Er zal worden gevormd een nieuwe rechtsorde. Rechtsorde heeft tot nu toe betekend een geheel van bepalingen van positief recht, dat er is op het ogenblik, dat er van gesproken wordt. Men kan de term desverlangd gebruiken in een Utopia, maar ook daar nooit anders dan in de zin, dat men het geheel der in dat geval door verbeeldingskracht geschapen bepalingen kent. Zolang dat geheel er niet is en men het niet kent, vormt de uitdrukking „nieuwe rechtsorde“ hoogstens een onbestemd ideaal, misschien bruikbaar voor een congres van een politieke partij, maar niet passend in het kader van een Grondwet des Rijks, zoals die thans bestaat. Er is een tijd geweest, waarin dergelijke holle frasen in constituties een plaats hadden, b.v. in artikel 1 van de constitutie van 29 April 1805: „Het geluk van een volk wordt voornamelijk bevorderd door de wijsheid der wetten, welke het zich geeft“. De jaren, waarin deze woordkeuze een rol speelde in onze constitutie, behoren waarlijk niet tot de beste van de Nederlandse Staat.

Men moge opmerken, dat dan toch gepoogd is de nieuwe rechtsorde enigszins te ontlijnen; alle kentekenen echter, die gebruikt worden, zijn hopeloos vaag, om niet te zeggen dubbelzinnig. „Op de grondslag van de uitkomst van het reeds gepleegde of nog te plegen overleg“. Wat precies met uitkomst van gepleegd overleg wordt bedoeld, is onklaar, wijl die uitkomst (dat resultaat) telkens is veranderd van het aangeklede Linggadjati af tot op de thans op losse schroeven geraakte Renville-overeenkomst toe. Een resultaat van een nog te plegen overleg, dat dus in de toekomst ligt, kan zeker in het geheel niet de betekenis hebben van grondslag, d.w.z. een vaste bodem, waarop men in het heden staat. Vrijwel alle andere termen zijn van dezelfde makelij: „vertegenwoordigers der bevolkingen“, een begrip, dat niets te maken heeft met wat wij Volksvertegenwoordiging noemen, „de eigen belangen“, „zelfstandig behartigen“, „fundamentele menselijke rechten“, „deugdelijk“ als epitheton bij bestuur, enz. Bijna geen dezer termen is dermate exact, dat vaststaat, dat zij, die deze termen gebruiken, daarbij dezelfde zaken of verhoudingen op het oog hebben. Dit voorstel lijdt in wel sterke mate aan het ontbreken van vaststelling van bevoegdheden aan staatsrechtelijk duidelijk omschreven organen, gelijk toch de grondslag van ons Staatsbestel dat vereist. Deze leden verklaarden niet te weten waar zij er met deze phraseologie aan toe waren. Dat is ook nog het

geval met de wijziging, welke in het oorspronkelijk ontwerp is aangebracht.

Door dit amendement-Tilanus is in lid 3 van artikel 208 de uitdrukking gekomen „De Kroon der Unie wordt gedragen, enz.“. Het begrip Kroon staat naar Nederlands Staatsrecht wel voldoende vast. Helaas staat het Staatkundig geheel, dat onder deze Kroon ressorteert, of niet vast, of maakt, staat het wel vast, het begrip Kroon tot een zinloos orgaan. In elk geval is hier, aldus deze leden, in aansluiting aan de hierboven van andere zijde gestelde vraag de meest ondubbelzinnige toelichting van Regeringszijde gewenst.

Een lid der Kamer verklaarde zich in het algemeen bij het voorgaande betoog aan te kunnen sluiten.

Het is, aldus betoogde deze afgevaardigde nader, een eis van redelijkheid, dat, als de Volksvertegenwoordiging gevraagd wordt zich uit te spreken over een Grondwetsartikel, dat de uitkomst van reeds gepleegd overleg als basis aanneemt voor een nieuwe rechtsorde, zij dan ook volledig wordt ingelicht omtrent dat reeds gepleegde overleg.

In verband hiermede komt het noodzakelijk voor, dat wordt overgegaan tot publicatie van:

1. de geheime notulen van Linggadjati;

2. de notulen der besprekingen te Kalioerang en Batavia en van de instructie van 7 April 1948 of van andere instructies, welke tot grondslag van die besprekingen hebben gestrekt;

3. een resumé der besprekingen, welke in Bandoeng zijn gevoerd met of tussen de vertegenwoordiger der deelstaten en de Staats-  
hoofden.

Voorts heeft, aldus het hier aan het woord zijnde lid, artikel 207 de strekking het accoord van de Renville te insereren in de Grondwet en daarmede en daardoor goed te keuren de door de Regering — daartoe ten enenmale onbevoegd — aanvaarde afscheiding van Nederlandsch-Indië uit het Koninkrijk. De opvatting schijnt juist, dat voor een beoordeling van de voorliggende Grondwetsherziening nodig is een duidelijke niet geclausuleerde beantwoording van de vraag of deze conclusie juist is, ja dan neen.

Raadpleging van de stukken had aan dit lid de overtuiging gegeven, dat, wie deze Grondwetsherziening aanvaardt, niet alleen een sprong doet in het volkomen duister, maar, indien artikel 207 de betekenis heeft, welke daaraan naar zijn mening moet worden gehecht, tevens een sprong in de afgrond; hij zou dan medewerken aan het uiteenbreken van het Koninkrijk.

Wanneer een van de twee partners, waarvan de opvattingen als gevolg van ras, taal, godsdienst, zeden, gewoonten en belangen, als het ware zijn voorbestemd om onderling te verschillen, op een der punten, waarvoor de Grondwet waarborgen eist, zou te kort schieten, zal de Unie nooit tot optreden daartegen kunnen beslissen, omdat een der partners uiteraard onwillig zal zijn zich zelf te helpen corrigeren.

Artikel 208 laat het „Rijk in Europa“ als grondwettelijk begrip vallen; daarvoor komt in de plaats, naar de mening van het hier aan het woord zijnde lid, het Koninkrijk „Nederland“. Waar blijven anders de 11 provinciën? Daarnaast (of daarboven?) komt een soort „Verenigd Koninkrijk“ of Koninkrijk nieuwe stijl, dat de indruk geeft als ware het Koninkrijk ten aanzien van Suriname en Curaçao thans gescheiden, en ten slotte de Unie, waarvan de Kroon wordt gedragen door H.M. Koningin Wilhelmina. Dit alles vormt in staatsrechtelijk opzicht een verwatering en een verwarring, zoals nog nooit en nergens ter wereld vertoond. Dat moet in de verhouding tot buitenlandse betrekkingen een bron van misverstand opleveren. Bovendien bergt deze opstapeling van Kronen grote internationale gevaren in zich. De Koningin van Nederland zal een Kroon dragen over een Unie, die, voor zover thans overzien kan worden, geen Unie is en niet kan zijn, een Unie, waarvan een der partners inzicht, ervaring en kennis van internationale betrekkingen voorshands uiteraard mist. Het grote gevaar bestaat, dat het buitenland aan loze constructies als de evengenoemde geen waarde zal hechten, maar Nederland verantwoordelijk zal stellen voor tekortkomingen of fouten, door de Indonesische partner begaan.

Dit lid was ten slotte de mening toegedaan, dat door partijen, die door zedelijke beginselen geregeerd worden, de verantwoordelijkheid voor het lot der volkeren van Indië niet kan en niet mag worden afgevoerd en dat zij dus op die grond haar steun moeten onthouden aan een Grondwetsherziening, waarvan, naar de mening van dit lid, tot dusver niet is aannemelijk gemaakt, dat zij waarborgen bevat of kan bevatten voor de handhaving van de menselijke rechten, van veiligheid, rust en orde.

Ook achtte hij het zedelijk ongeoorloofd de minderheden, met name de wellicht wel 200 000 Indische Nederlanders, zonder meer

aan haar lot over te laten. De bescherming van minderheden had z.i. in uitdrukkelijke bewoordingen moeten zijn vermeld.

Verschillende leden merkten op, dat, wanneer men bezwaren heeft tegen de woorden reeds gepleegd en nog te plegen overleg, men zich goed heeft te realiseren, dat de Kamer gemengd blijft in het nog te plegen overleg. Art. 207 van het wetsontwerp is ongetwijfeld merkwaardig, maar deze gehele Grondwetsherziening is een merkwaardigheid. Hierin worden immers speciale lijnen getrokken, waarlangs geageerd is en in de toekomst zal worden geageerd. Het nog te plegen overleg is inhaerent aan de toestand, waarin Indonesië zich bevindt. In deze nieuwe toestand is het overleg een essentieel element. In stede van critiek uit te oefenen heeft men, naar het oordeel van deze leden, dit stelsel van overleg veeleer te prijzen. Dit geldt in mindere mate voor de West, doch vooral voor Indonesië. De gemaakte opmerking, dat hier eigenlijk niet gesproken kan worden van een Grondwetsherziening, verklaarden zij niet te begrijpen. Er kan in het ontwerp niet meer gezegd worden dan geschiedde. In de huidige nieuwe situatie heeft niet alleen de Nederlandse wetgever het voor het zeggen. Men bedenke overigens, dat de nieuwe verhouding tussen Nederland en Indonesië niet in de Grondwet moet worden vastgelegd, doch in een Uniestatuut. Het geopperde bezwaar, dat exacte bevoegdheden van bepaalde organen in de Grondwet zullen ontbreken, schijnt bepaaldelijk in strijd met de bedoeling van het samen verenigd zijn van twee Staten in één verband.

Punt van uitgang is het beginsel, dat hier sprake is van twee gelijkwaardige partners, die in volkomen vrijwilligheid handelen. Het wetsontwerp is een compromis en heeft dus niet voor 100 pct. geleid tot scherpe formulering. Het is tot zekere hoogte vaag, maar dit was onvermijdelijk wegens het overlegement. Wie dit miskent, miskent de hele opzet. Nederland kan eenzijdig niet vaststellen, wat de Unie zal inhouden. Wie dit toch eist, aanvaardt het legislatieve uitgangspunt niet en stelt zich bovendien bloot aan de niet-aanvaarding van onze vaststellingen aan de overkant van de oceaan.

Wat betreft het karakter der Grondwetsherziening, werd door verschillende leden opgemerkt, dat hier een wijziging in de procedure tot verandering der Grondwet aan de orde is. Het tot stand brengen van gewone wetten ter reconstructie van het Koninkrijk met een twee-derde meerderheid is immers een afwijking van het normale systeem, dat voorschrijft, dat de Grondwet slechts kan worden gewijzigd op de wijze als thans nog bij dit ontwerp wordt toegepast, nl. door Kamerontbinding, nieuwe verkiezingen en de voorgescreven behandeling in tweede lezing.

Bij de voorgestelde wijziging worden de kiezers uitgeschakeld. Dit is een belangrijke en ernstige verzwakking van de Grondwet zelf, omdat zij de Grondwet dichter brengt bij de gewone wet. Niet onder alle omstandigheden (zoals thans) behoeft hiertegen overwegend bezwaar te worden gemaakt. Er is nu eenmaal thans haast. Maar tevens vloeit hieruit voort, dat het beleid een buitengewoon grote rol gaat spelen. Met de leden, die opmerkten, dat men hier eigenlijk niet te maken heeft met een wezenlijke Grondwetsherziening, kan dan ook worden ingestemd, in deze zin, dat het hier gaat om een procedurewijziging. Indien de kiezers zich hiertegen apert zouden hebben uitgesproken, hetgeen uiteraard mogelijk was geweest, zou de Regering van de voortzetting dezer herziening hebben moeten afzien.

Andere leden merkten met betrekking tot het voorgaande op, dat het argument, dat de kiezers het in de hand zouden hebben gehad zich uit te spreken tegen de Grondwetsherziening, waardoor de Grondwetsherziening zelf van de baan zou zijn, slechts theoretische waarde heeft, omdat deze omstandigheid zich thans niet voordoet. Integendeel, de verkiezingen hebben de twee groepen, waaruit het afgetreden Kabinet was samengesteld, niet noemenswaardig verzwakt. Deze groepen hebben dus nog voldoende kracht. Artikel 118 van de Grondwet geeft nadrukkelijk aan de Kroon de bevoegdheid wetsontwerpen alsnog in te trekken, zolang de Eerste Kamer nog niet heeft beslist. Dit is een vrijheid van de Kroon, die hierbij in het oog dient te worden gehouden. De Kroon is niet gebonden geweest tot indiening, doch heeft daarvan geen gebruik gemaakt. Bezorgdheid ten deze is dus overbodig.

Met betrekking tot het betoog, dat men hier slechts te maken zou hebben met een procedurewijziging, werd door deze leden opgemerkt, dat dit niet juist kan zijn, althans niet in zulk een exclusieve vorm. In artikel 208 van het ontwerp wordt immers nog iets meer gegeven, nl. algemene legislatieve richtlijnen. De leden 2—7 van dit artikel leveren immers het kader voor de nieuwe staatkundige verhoudingen. Over de vraag, hoe alles zich verder zal ontwikkelen, zullen ook de nieuwe Staten-Generaal zich hebben uit te spreken. Deze leden voegden hieraan toe, dat zij geen voorstanders zijn geweest van het opnemen in het ontwerp van dit kader der nieuwe

verhoudingen. Was dit kader er buiten gebleven, dat had men inderdaad slechts te maken gehad met een wijziging van de procedure.

#### Artikelen

*Artikel 207 (jo. artikel 208).* Door de gekozen formulering wordt de weg, de methodiek aangewezen, welke men volgen wil. Zakelijk kan men, aldus verscheidene leden, die weg aanduiden als legalisatie der revolutie.

In de radiorede van H.M. de Koningin van 7 December 1942 wordt o.m. gezegd:

„Staat het dus vast, dat vernieuwing noodig is in den staatkundigen bouw van het Rijk en in dien van Nederland en de overzeesche gebieden, het zou daarom niet juist en ook niet mogelijk zijn daarvan nu reeds den vorm te willen bepalen”.

Aan deze uitspraak ligt de gedachte ten grondslag: „het Koninkrijk is (1942) bijna geheel door de vijand bezet. Het Parlement in Nederland werkt niet, de Volksvertegenwoordiging in Indië (de Volksraad) is uitgeschakeld. De opzet moet zijn, dat de nodige hervormingen straks zullen worden voorbereid door een Rijkskonferentie, daarna zullen worden vastgelegd in concrete herzieningsvoorstellen, welke zowel in Nederland door de Staten-Generaal als in Indië door de Volksraad zullen worden behandeld. Er is een historisch gevormd soeverein gezag, dat ten slotte het laatste woord spreekt. De door de Rijkskonstitutie (Grondwet en Indische Staatsregeling) daartoe aangewezen organen zullen dus op normale wijze de voorstellen behandelen. Zo kan men tot gezonde oplossingen komen.”.

De Kabinetten na de oorlog hebben deze weg niet gekozen. Men heeft, in strijd met de Koninklijke besluiten D 65 en D 66, aan de volken in Indië de mond ontnomen, waardoor zij spreken konden. Het gebruik blijven maken van Koninklijk besluit D 65 is kennelijk détournement de pouvoir. Het overleg heeft plaats gevonden niet met officiële in de Staatsregeling verankerde organen, maar met willekeurige personen of groepen, die men vertegenwoordigers noemt, maar die veelszins door de Luitenant-Gouverneur-Generaal zijn uitgezocht. Deze weg brengt het gehele overleg op drijfzand. Waarborg, dat langs deze weg de vrijheden en rechten der volken in Indië of de zogenaamde fundamentele menselijke rechten, waarvan de voorstellen spreken, tot gelding komen, bestaat niet. Integendeel, de ellende, de onveiligheid, die willekeur is hemelschreiend en zal, doordat men deze weg der revolutionaire volkssouvereiniteit kiest, nog erger worden. En juist deze weg kiezen de aanhangige voorstellen. Reeds daarom zijn zij onaanvaardbaar.

De tegenstelling, welke bij dit probleem openbaar wordt, raakt aan de diepste vragen van Staat, staatsorganisatie, politieke macht. Deze tegenstelling houdt tevens nauw verband met de kijk, welke men heeft op de door de historie bepaalde aard van het Koninkrijk der Nederlanden en de structuur der Indische samenleving, die blank en bruin en veel volken verenigde en tot samenwerking had gebracht.

Vele andere leden merkten hiertegen op, dat al deze bezwaren van groter gewicht zouden zijn, als wij nog in de toestand verkeerden, dat aan al deze zaken staatkundig nog kon worden te gemoet gekomen, hetgeen niet het geval is. Men verlieze niet uit het oog, dat ook in Nederland de normale organen noch tijdens, noch in de eerste tijd na de bezetting in overeenstemming met de Grondwet hebben kunnen handelen, evenmin als in Indonesië het geval is geweest, waar een deel van de Archipel zich bovendien nog een eigen plaats had veroverd. Dit was revolutionair. Inderdaad. Het was echter nu eenmaal zo. De nood der omstandigheden in Indonesië heeft bovendien veel langer geduurd dan oorspronkelijk verwacht werd.

Wéér andere leden, het revolutionaire karakter van het gebeuren in Indië erkennende en veel critiek op het gevoerde beleid gerechtvaardigd achtende, meenden er toch wel op te moeten wijzen, dat de daar te lande in het leven geroepen verhoudingen nu eenmaal bestonden en dat een reëel beleid hiermede had rekening te houden. Slechts tot zekere hoogte zou hier gesproken kunnen worden van een legalisatie van de revolutie. De vergelijking dringt zich hierbij op met de Grondwet van 1840, die, hoewel zij de gevolgen van de Belgische opstand verwerkte, toch nooit is genoemd de legalisatie van de Belgische revolutie.

De eerst aan het woord geweest zijnde leden waren van oordeel, dat, hoe men een en ander ook kwalificeren wilde, nog steeds geconstateerd kon worden, dat het gevoerde beleid te kort schoot in het herstel van orde en rust, in het herstel van de normale organen, die krachtens onze nog steeds bestaande wetgeving de spreekbuis van de Indonesische volkswil behoorden te zijn, en ook in het achterwege laten van afdoende waarborgen voor de uitoefening van de fundamentele menselijke rechten, van de persoonlijke vrijheid, enz.

Het gevoerde beleid heeft vele moeilijkheden zelf geschapen. Ook op dit ogenblik nog is een andere, verantwoordelijker houding mogelijk.

Een goed beleid plaatst de constructieve tegenover de destructieve krachten.

Verschillende leden stelden de vraag hoe de Regering zich voorstelt haar beleid in te richten met betrekking tot het nog te plegen gemeen overleg, ten einde ook re vera te geraken tot de verbondenheid ter verzorging van de gemeenschappelijke belangen en tot verlening van wederkerige bijstand. Zij meenden, dat er tot dusverre ten deze nog betrekkelijk weinig van geslaagd overleg was gebleken. Bedoelde verbondenheid (legislatief: verbintenis) gericht op gemeenschappelijkheid en wederkerigheid dient naar hun oordeel allang sterker op de voorgrond te treden dan tot nu toe het geval is geweest. Gaarne zouden zij, voor zoveel mogelijk, hieverover enige inlichtingen willen verwachten.

Zij stelden zich tevens de vraag, welke waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en deugdelijk bestuur, de Regering in haar toekomstige beleidsopvattingen in het oog zal nemen. Staatskundig kunnen immers onder waarborgen moeilijk andere verstaan worden dan: ook door machtsmiddelen gesteunde waarborgen. In verband hiermede zouden zij mede zo mogelijk van de Regering willen vernemen, hoe zij de executieve kracht van dit voorschrift denkt aan te brengen.

*Artikel 208.* In dit artikel wordt, aldus betoogden verscheidene leden, het algemeen doel, dat nagestreefd wordt, gesteld: een Unie, gevormd door twee onafhankelijke soevereine Staten (cf. de Renville-overeenkomst).

Er is — het werd hierboven aangestipt — een zekere mate van verschil in interpretatie.

Of dit verschil werkelijk principieel is, valt te betwijfelen. Voor zover kan worden nagegaan, schijnt bij geen van beide interpretaties — maar hier heerst onzekerheid — ruimte te blijven voor een Uniegezag en een Uniemacht, welke, gelijk met een normaal Staatsgezag en een normale Staatsmacht het geval is, niet alleen bindende beslissingen kan nemen, maar ook kan uitvoeren. De wijze, waarop de twee soevereine Staten gecoördineerd zijn, de pariteit (let wel, een pariteit tussen twee Staten), waarvan wordt uitgegaan, vormt daartoe een beletsel. Het is van het grootste belang, dat in haar antwoord de Regering de Unieconstructie tot de grootst mogelijke klaarheid brengt.

Het schijnt voorts wel vast te staan, dat, doordat de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van de Verenigde Staten van Indonesië als postulaat worden aanvaard, deze nieuwe Staat, stel, om de gedachte te bepalen, hij vangt aan 1 Januari 1950, op 1 Januari 1951, zonder dat Nederland daartegen iets vermag, zich van een federatie, als bedoeld in lid 6, kan omvormen tot b.v. een Unie van Sovjet-Republieken.

Wel zeer duidelijk blijkt uit deze opzet, dat niet allereerst is getracht een hervorming tot stand te brengen, welke een goed, wijs en rechtvaardig bestuur en gezonde zelfregering in Indië waarborgt, maar een hervorming, die op historisch onconstitutionele wijze in bepaalde lagen zich openbarende verlangens, welke men als rechtmatig ziet, wil bevredigen.

In dit verband is het van belang de vraag te stellen: wie beschouwt de Regering als de partner, met wie overleg wordt gepleegd? Tot heden is als zodanig hoofdzakelijk de Republiek opgetreden.

Onder de oude toestand vóór de oorlog vormde, aldus nog deze leden, Nederlandsch-Indië een staatkundig-economische eenheid, waardoor de gunstiger uitkomsten in een bepaald gebied de minder gunstige uitkomsten in een ander gebied compenseerden en conjunctuurschommelingen op het gebied der producten in een gedeelte van Indië behoorlijk werden opgevangen. Op welke wijze denkt de Regering te waarborgen, dat bij de federalistische opbouw dit gezonde beginsel blijft werken?

Andere leden waren van oordeel, dat het thans geen nut heeft over de inhoud van de Unie te twisten. Wij hebben in Indonesië een gelijkwaardig partner te zien. Dit is nu eenmaal het uitgangspunt van deze Grondwetsherziening. Aan de consequenties hiervan kan men dus niet ontkomen.

Eerstbedoelde leden vonden dit alles nu goed en wel, doch stelden de vraag, wie die gelijkwaardige partner nu wel was, de Republiek of wel de federatie. Er was immers voortdurend, en hier lag het kernpunt, met de Republiek onderhandeld.

De evengenoemde andere leden meenden, dat de gelijkwaardige partner Indonesië is, nl. geheel Indonesië. Men had wel met de Republiek onderhandeld, doch zowel na Linggadjadi als na de Renville heeft Nederland voortdurend met de Republiek overhoop gelegen. Doch ook afgescheiden hiervan kan men, zo meenden deze leden, alleen in Indonesië de partner zien en het in het ontwerp bedoelde overleg behoorde dan ook met de federatie te worden gevoerd.

*Lid 1.* Verschillende leden merkten met betrekking tot het eerste lid op, dat het zeer positieve karakter dezer bepaling ongetwijfeld de nieuwe rechtsorde bindt aan de omschrijvingen in de volgende leden. Gevraagd wordt, of hier niet uit voortvloeit, dat het nog te plegen gemeen overleg zich niet begeven kan buiten bedoelde omschrijvingen, die dan ook aan te merken zijn als uit het reeds gepleegde overleg voortgevloeide vaste beginselen.

Indien zulks niet zo is, hoe dient dan artikel 208, eerste lid, geïnterpreteerd te worden in verband met artikel 207? Indien zulks wel zo is, ligt dan niet in de leden 2 t/m 7 van artikel 208 de logische beperking van de draagmogelijkheid van het nog te plegen gemeen overleg van artikel 207?

Moet, zo vroegen zij verder, uit het positieve karakter van deze bepaling niet mede worden afgeleid, dat het de Unie zal zijn, die dusdanig dient geëquipeerd te worden, dat zij ook re vera de rechtszekerheid, de fundamentele rechten en vrijheden en een deugdelijk bestuur in Indonesië kan waarborgen?

Ten slotte stelden deze leden de vraag, hoe de Regering zich voorstelt, dat — waar de Unie op eigen naam aan het internationale rechtsverkeer zal deelnemen — de deelnemende Staten daarnevens daaraan zullen deelnemen. Sluit het één het ander uit een oogpunt van practijk in wezen niet uit? Zo neen, hoe ziet de Regering dan de toekomstige interne verhouding tussen Unie en samenstellende Staten op internationaal terrein?

*Lid 3.* Enkele leden bestreden de eerder geuite gedachte als zouden de Unie-Ministers verantwoordelijk zijn aan de Unie-Koning in stede van aan een Unie-Parlement, waardoor een toestand zou ontstaan als die van vóór 1848 in het Koninkrijk.

*Lid 4.* Andere leden zouden gaarne vernemen of de Regering zich reeds beraden heeft over de vraag welke organen daarvoor in aanmerking komen. Eveneens zouden zij gaarne vernemen hoe bij botsing tussen deze organen men tot een beslissing kan komen.

Ook werd gevraagd of de Unie lid van de U.N.O. kan worden, waardoor dubbele vertegenwoordiging van het Koninkrijk ontstaat, ten minste indien zulks door de U.N.O. aanvaard zou worden. Bovendien, zo meenden deze leden, zou zulks in strijd zijn met hetgeen in zake de buitenlandse betrekkingen voorgesteld werd.

*Lid 6.* Verschillende leden opperden bij lid 6 de vraag, hoe de Regering zich voorstelt, dat aan de onderlinge gelijkwaardigheid der deelstaten de hand kan worden gehouden, b.v. in geval van ernstige poging tot suprematie van één der deelstaten in de federatie. Zal hier ook een taak liggen voor de Unie? Zo neen, hoe zal dan bereikt kunnen worden, dat deze bepaling niet tot een dode letter wordt, b.v. in geval van sovjetisering van één der deelstaten?

*Lid 7.* Met betrekking tot het 7de lid vroegen deze leden, hoe de Regering zich op basis van deze bepaling haar beleid voorstelt ten opzichte van Ambon, Nieuw-Guinea en eventuele andere gebiedsdelen. Acht zij het b.v. niet het recht van Ambon zich op grondslag van deze bepaling te verzetten tegen inlijving bij de deelstaat Oost-Indonesië? Zo neen, wat blijft er dan over van de gelijkwaardigheid van lid 6, indien Ambon tegen zijn wil zou geplaatst worden onder de volgestrekte suprematie van Oost-Indonesië?

*Artikel 209.* Naar het oordeel van verschillende leden volgt uit dit ontworpen artikel, dat de hierbedoelde wetten met 2/3 meerderheid als slechts betrekking hebbende op afwijkingen van de bepalingen van de voorgaande hoofdstukken niet kan slaan op de bepalingen van artikel 208 van het ontwerp.

Gaarne zouden zij van het nieuwe Kabinet vernemen, of het deze mening deelt en dus met hen van oordeel is, dat b.v. afwijkingen van de leden 2 t/m 7 van het ontworpen artikel 208 slechts kunnen worden aangebracht volgens de normale wijzigingsprocedure van de Grondwet, dus inclusief Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen.

*Artikel 210.* Laatstbedoelde leden stelden de vraag, wat de Regering in concreet verstaat onder „vrijwillige aanvaarding langs democratische weg”.

Ligt hierin, althans wat Indonesië betreft, niet onvoldoende precisering van de daar te volgen democratische weg? Het is minder aannemelijk, dat de Regering hieronder tevens zal verstaan „volksdemocratische weg” in communistische zin. Indien dit zo is, hoe stelt de Regering zich daarop in, als deze weg in één of enkele delen van Indonesië zou worden gevolgd?

Bovendien zouden zij het toch wel op prijs stellen enigerlei uitspraak van de Regering te mogen te gemoet zien, nopens de vraag of en in hoeverre een volksstemming, inzonderheid in die streken,

waar een volksstemming vroeger nog nooit heeft plaats gehad en waar dus de onregelmatigheden en terreur nog meer dan elders een voedingsbodem kunnen vinden, als een „democratische weg” kan worden aangemerkt.

#### Beschouwingen over het tweede voorstel

Algemeen verklaarde men in te stemmen met deze voordracht. De vraag was intussen gerezen, of bij de toepassing van het nieuwe derde lid van artikel 26 ook de gequalificeerde meerderheid, waarvan de Grondwet in artikel 30 gewaagt, nodig is. Daar wordt immers gesproken „van de verdragen, vastgesteld in deze afdeling”.

In de considerans — die overigens niet meer gewijzigd kan worden — wordt naar de mening van verscheidene leden ten onrechte gesproken van „een Koning of een Koningin”. De Grondwet kent deze formulering niet.

#### Beschouwingen over het derde voorstel

Enkele leden constateerden, dat, hoewel de Staatssecretaris en de Minister verantwoordelijk zijn, toch de verantwoordelijkheid uiteindelijk ligt bij de Minister, hoofd van het Departement. Hoe moet nu de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor de Kamer gezien worden, zo vroegen deze leden, wijl hij geen deel uitmaakt van de Ministerraad, noch invloed op de beslissingen van die raad heeft? Zo stelden deze leden de vraag: indien een afkeurend Kamervotum zowel Staatssecretaris als Minister treft, treden dan beiden af, of alleen de Minister? En indien de Minister alleen deze afkeurende Kameruitspraak geldt, treden dan toch beiden af?

Ook werd gevraagd hoe de verhouding gedacht is tussen de Staatssecretaris en de Secretaris-Generaal. Tegen de uitspraak der Regering, dat dit instituut moet groeien, stelden vele leden, dat zulks geen grondslag vormt voor het Staatsrecht.

Verschillende andere leden wensten te verklaren, dat zij zich tegen de instelling van het ambt van Staatssecretaris blijven verzetten. Niet alleen achten zij het ongewenst het aantal hogere ambtenaren uit te breiden, doch vooral wensten zij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven.

Zeer vele leden, overigens geheel instemmende met dit wetsontwerp, meenden er op te moeten wijzen, dat dit instituut van Staatssecretaris, dat een geheel nieuwe figuur is, het gevaar inhoudt, dat hiermede zuiver ambtelijke functionarissen, zonder enige politieke betekenis, de plaats zouden kunnen gaan innemen van de huidige zuiver politieke Ministers. Dit zou weinig gelukkig te achten zijn. Wanneer dit instituut evenwel goed wordt toegepast, zal, aldus deze leden, de parlementaire arbeid vlotter kunnen verlopen. Zij deelden het inzicht der Regering, dat de nieuwe figuur eerst in en door de praktische ontwikkeling ten volle duidelijkheid zal kunnen verkrijgen, en uitdrukkelijk meenden zij er op te moeten wijzen, dat de Staatssecretarissen, die tegenover het Parlement achter de Regeringstafel zullen plaats nemen, als regel wel degelijk politieke figuren behoren te zijn en slechts bij hoge uitzondering eigenlijk gezegde ambtenaren.

#### Beschouwingen over het vierde voorstel

Verscheidene leden achtten dit wetsontwerp overbodig, omdat naar hun mening hetzelfde bereikt kan worden door toepassing van artikel 195. Zij meenden, dat hierin niet dwingend de overgang van het burgerlijk naar het militair gezag is voorgeschreven, doch dat in „kan” in plaats van „moet” mede begrepen mag worden, dat bevoegdheden van het burgerlijk gezag over kunnen gaan op andere organen van dat gezag. Verder wezen deze leden er op, dat, wanneer in een gedeelte van het grondgebied des Rijks vrees bestaat voor de handhaving van de inwendige veiligheid, de burgemeester bevoegd is de hulp van krijgsvolk te vorderen.

Zij zagen als strekking van dit ontwerp, de wet de wijze te doen bepalen, waarop eventueel in de Grondwet opgenomen grond-

rechten wijziging kan worden gebracht. De vage term „buitengewone omstandigheden” schept de mogelijkheid de buitengewone toestand naar willekeur in het leven te roepen. Bij verwerkelijking zal Nederland een politiestaat worden, die niet verschilt van de fascistische dictatuur. Het is duidelijk, dat elke willekeurige Regering hiervan gebruik kan maken. Het ontwerp is klaarblijkelijk tegen de communisten gericht, maar niet alleen tegen hen, het is gericht tegen alle democratische, vooruitstrevende krachten. De uitwerking geschiedt bij een wet, die een gewone meerderheid vereist; reden, om thans op zijn tellen te passen. Het bewijs, dat de communisten tot doel zouden hebben, het verstoren van de vrede en het uitbreken van de oorlog voor te staan, is niet geleverd en niet te leveren. In het ontwerp wordt gesproken van de „overgang geheel of ten dele op andere organen van burgerlijk gezag”. Wat zijn die andere organen? Een afdoend antwoord is niet gegeven. Zij moeten dit nu weten, niet eerst straks, wanneer het uitwerking vindt in de wet. Voor hen zal er geen enkel verschil zijn tussen de militaire macht en burgerlijke organen als de rechterlijke macht bijv. Wanneer men zich beroept op moeilijkheden in het verleden, bij de bestrijding van het fascisme, moet vastgesteld worden, dat niet onmogelijkheid, maar onwil dit optreden tegenhield. Voor de toekomst valt te vrezen, dat dit voorstel gehanteerd zal worden in de strijd tegen de arbeiders, bij werkstaking bijv. Wat betekent verder de rekkelijke term „uitwendige veiligheid”? Zij zet de deur open voor alle mogelijke willekeur.

Zeer vele andere leden verwierpen ten enenmale de voorstelling, alsof de democratische grondrechten en vrijheden door het voorstel zouden worden aangetast. Het gaat juist om de bescherming daarvan tegen hen, die onze democratische instellingen bedreigen. Natuurlijk is de indiening nu gestimuleerd door de tegenwoordige omstandigheden, met name door de gebeurtenissen in de Oost-Europese landen, die door een bepaalde groep hier te lande nimmer openlijk zijn afgekeurd. Deze bepaling is echter gericht tegen allen, die de veiligheid van de Staat in gevaar brengen, onverschillig of zij communist zijn of iets anders. De kern der wijziging is intussen, dat het bezwaar wordt opgeheven, dat deze grote bevoegdheden gelegd worden in handen van het militair gezag. Dat kan immers nooit een behoorlijk deskundig gezag zijn in alle sectoren van het gemeenschapsleven. Bovendien is op het ogenblik een adequaat militair apparaat zeker niet aanwezig.

De in de aanhef aan het woord zijnde leden zagen dit wetsontwerp voorts in het bijzonder gericht tegen bepaalde groepen der bevolking, ten einde te kunnen optreden tegen het uiteindelijke middel, dat deze ten dienste staat, te weten de staking. Waar voldoende middelen bestaan om op normale wijze tegen ordeverstoring op te treden, spraken deze leden hun afkeuring uit tegen dit wetsontwerp.

Andere leden achtten in de vorige alinea wel een vreemde interpretatie gegeven van de bedoeling van dit wetsontwerp als zoude het tegen stakingen gericht zijn; zij konden in het wetsontwerp geen enkele grond tot deze opvatting ontdekken, doch wel, dat het de weg opende om op te treden tegen pogingen om de bestaande orde op gewelddadige wijze omver te werpen. Deze leden erkenden, dat in de Gemeentewet de bevoegdheid van de burgemeester is omschreven, ten einde de hulp van krijgsvolk te vorderen, doch men moet rekening houden met verschijnselen, die zich over een groter gebied voordoen dan een enkele gemeente, zodat het wenselijk zal blijken te zijn, dat een tijdelijk orgaan wordt ingesteld. Door de militaire autoriteiten zolang mogelijk uit te schakelen en daarentegen organen van burgerlijk gezag in te schakelen, zagen deze leden hierin een verbetering van de bestaande toestand.

Aldus vastgesteld 11 Augustus 1948.

VONK.  
KORTENHORST.  
STUFKENS.  
VAN DE WETERING.  
MEIJERINK.