

**„OLIGARCHIE” EN „DEMOCRATIE”  
IN ONZE STATENSAMENLEVING  
(AVEC RÉSUMÉ EN FRANÇAIS)**

DOOR

**F. M. VAN ASBECK**

MEDEDELINGEN DER KONINKLIJKE NEDERLANDSE  
AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN, AFD. LETTERKUNDE

NIEUWE REEKS, DEEL 22, No. 5

1959

N. V. NOORD-HOLLANDSCHE UITGEVERS MAATSCHAPPIJ  
AMSTERDAM



Het gaat mij in deze „Mededeling” erom te trachten een typering te geven van de aangeduide twee krachten in de organisatie onzer statensamenleving, te wijzen op tendenties in haar voortgang, sinds de grote ordening van Europa, de toenmalige wereld, plaats vond bij de Westfaalse vredesverdragen in 1648. Ik weet het, de term „oligarchie” staat in een wat kwade reuk en de term „democratie” is gevaarlijk, is onzeker van inhoud en draagwijdte. De tegenstelling in de titel evenwel heldert waarschijnlijk de bedoeling op: aan te geven hoe eerst weinigen de leiding van de buitenlandse zaken in de oude statenkring in handen hadden, en later de medezeggenschap der geregeerden in de behartiging van de internationale zaken groeide, uitlopend in onze tijd op de inrichting van een begin van verantwoordingsplicht in de internationale sfeer. Wij zijn vertrouwd met de botsing tussen „oligarchie” en „democratie” door de geschiedenis van Hellas, en van onze Republiek in de tweede helft der 18de eeuw. Dezelfde tegenstelling werpt misschien een eigenaardig licht op de organisatie der statensamenleving van de nieuwe tijd. De in de titel gekozen termen houden dan ook géén enkel waarde-oordeel in. Het gaat alleen om typering. Verschillende zaken en situaties kunnen verschillende typen behoeven, ook verschillende volken in verschillende stadia. Men komt de typen in de historie tot de huidige dag gelijktijdig tegen, naast elkaar, zij laat niet een opeenvolging zien.

Wat ik in het midden heb te brengen zal ik als volgt indelen: eerst aanduiden de aanvankelijke, onvermengde „oligarchie” in de statensamenleving na 1648, dan de tempering daarvan sinds het midden der 19de eeuw schetsen, ten slotte wijzen op het doorzetten der internationale „democratische” stroming in de jongste tijd.

## I.

We zijn nu gewoon, sprekend van een internationale samenleving, daarbij te denken aan veelvuldige contacten van mensen en mensengroepen over staatsgrenzen heen, aan een beweeglijke samenleving, vastgehouden, gebonden door staten. Van hieruit werpen we dan een blik achteruit over onze statensamenleving en haar recht in vervlogen eeuwen. Doch daarbij moeten we onze huidige voorstellingen loslaten. We krijgen pas de juiste kijk op die vroegere statensamenleving (van Europa) en haar recht, wanneer we ons bewust maken, dat daar de nadruk behoort te vallen, niet op de

staten, maar op de staatshoofden, monarchische of wel republikeinse staatshoofden (zoals in onze Republiek). Het toenmalige volkenrecht droeg de trekken van een staatshoofden-recht, dienend tot regeling hunner onderlinge betrekkingen — als in een familie, de befaamde Family of Nations —, wijder gezegd: tot behartiging van de nationale „buitenlandse betrekkingen”: de betrekkingen tussen de *veelheid* der subjecten, elks betrekkingen naar buiten met anderen. Dat recht diende zelden — waaraan wij nú denken — tot regeling van „internationale zaken” van de volksamenleving als een samenhangend *geheel*, betrekkingen binnen die samenleving. Geen wonder, dat dat staatshoofden-recht zulke duidelijke privaatrechtelijke trekken toonde, het privaatrecht paste op de betrekkingen tussen die „personen” naast elkaar. Een echo van die oude toestand geven bijv. de termen van art. 58 onzer grondwet terug. Men kan er ook nog een spoor van vinden in het overigens onbelangrijke feit, dat in tal van Duitse vorstendommen tot 1918 toe de huishouding van de vorst tevens omvatte de buitenlandse betrekkingen van het vorstendom (Handbuch des öffentlichen Rechts, III<sup>2</sup>, blz. 36, 70, 159, 192).

Welke inhoud geven die „buitenlandse betrekkingen” voornamelijk te zien? Zij betroffen in hoofdzaak „vrede en vriendschap”, liefst vergezeld van het adjectief „eeuwigdurend”. Voorts, voor het geval de vrede en vriendschap gevaar mochten gaan lopen, allianties tot behoud of versterking van onafhankelijkheid of veiligheid, bijv. tegen de bedreiging van „de Turk” of van overheersing door één (denk aan Lodewijk XIV, Napoleon), en voor de groten tot behoud of versterking van een machtspositie. Maar ook — de ambivalentie in hun positie — vooral in de 19de eeuw de bewaring van de vrede: deze preoccupatie treft telkens weer in de handelingen en besprekingen der mogendheden van het Europees Concert der 19de eeuw: hoe de vrede, ook tot hoge prijs van een zwaar compromis, te bewaren, hoe een conflict te „localiseren”. Dan, in de 19de eeuw, naast de vredebewaring af en toe de schandvlek van de slavenhandel. De „buitenlandse betrekkingen” hielden in de vertegenwoordiging der staatshoofden bij elkaar, het gezantenrecht, en het recht in de oorlog, zie de bekende passage bij De Montesquieu over „la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens” in hst. 6 van boek XI van „De l’esprit des lois”.

Verder raakten die buitenlandse betrekkingen aan handel en scheepvaart en visserij, niet het minst de monopolies daarin tot versterking van de eigen belangen. Van Vollenhoven geeft van dat oude recht een kleurig beeld op de eerste bladzijden van „De drie treden van het volkenrecht” en in zijn „Du droit de paix”. In het slothoofdstuk van diens dissertatie (van 1860) over „Het bestuur der

buitenlandsche betrekkingen volgens het Nederlandsche staatsregt” (zie de titel!) haalt T. M. C. Asser (blz. 376) met instemming Neckers uitlating aan:

„Le choix que fait une Nation de l’un des Pouvoirs dont son Gouvernement est composé, pour lui confier le droit de déclarer la guerre, le droit de signer la paix; ce choix qui doit fixer en quelles mains sera déposée la plus importante des attributions politiques, ne peut être étranger à la dignité du Monarque.”

Tractaten dier vervlogen eeuwen waren dan ook vóóral bestemd nationale politieke posities te registreren of te versterken, gelijk heden ten dage nog altijd vredesverdragen. Op spaarzame uitzonderingen na — wie de eerste delen van Lagemans’ Recueil van Nederlandse tractaten sinds 1813 doorloopt, ontwaart dit snel — kwamen internationale zaken in de tractaten niet aan de orde, pas later in de 19de eeuw. Het aantal voor Nederland tot stand gekomen verdragen — zoals statistisch vastgelegd door de Commissie-Van Eysinga („Nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlands beleid”) op blz. 15 van haar eindrapport 1951 — geeft in dit opzicht zijdelings een aanwijzing:

|           |          |    |          |
|-----------|----------|----|----------|
| 1813–1850 | nog geen | 5  | per jaar |
| 1850–1900 | bijna    | 12 | „ „      |
| 1900–1940 | ongeveer | 31 | „ „      |
| na 1945   | „        | 90 | „ „      |

De zorg voor die buitenlandse betrekkingen lag geheel in handen der staatshoofden met hun ministers en hun ambassadeurs en gezanten als een bijzonder terrein (de arcana imperii) in een bijzonder wanordelijke wereld. De ambassadeur was vertegenwoordiger van zijn staatshoofd bij het vreemde staatshoofd persoonlijk, niet rechtstreeks van zijn regering bij de vreemde regering, zeker niet van zijn staat. De oude toestand leeft voort in de titel van „Zijn” of „Haar Majesteits Ambassadeur”, terwijl bijv. wij in Nederland toch niet meer spreken van H.M.’s Commissaris in de provincie. Soortgelijke onderstreping van de antieke nauwe band van vertegenwoordiging zit in Zijn of Haar Majesteits kruiser, fregat, in tegenstelling tot de militaire vliegtuigen, — moderne uitvinding — waarbij het staatshoofd geen vermelding vindt. Een merkwaardige schildering van de oude toestand vinden we in het boek van Abraham de Wickefort, „L’ambassadeur et ses fonctions” (deel II p. 9 in de editie van 1680): hij moet goede betrekkingen

onderhouden tussen de twee *vorsten*, brieven overhandigen die zijn *meester* richt tot de vorst aan wiens Hof hij resideert en antwoord daarop verzoeken, nagaan al wat aan dat *Hof* omgaat. (Cursivering van mij.) Brieven van vorst aan vorst. Niet wat in het *land* waar hij verblijft en in het volk te midden waarvan hij werkt, maar wat aan het Hof omgaat. Of, wil men een moderne schets: Sir Harold Nicolson's kostelijk boekje „Diplomacy” (1950) bevat o.a. op blz. 44 en 61 schetsen van de toestand in 17e en 18e eeuw, die uitlatingen van Wickefort bevestigen. Voor diezelfde eeuwen vinden we, wat betreft vertegenwoordiging en tractaten, een meesterlijke beschrijving in het 1ste deel („Les moeurs politiques et les traditions”) van Albert Sorel's „L'Europe et la Révolution française”.

Het is waarlijk niet overdreven gezegd, dat in de 17e en 18e eeuw de diplomaten als instrumenten voor de verzorging van de buitenlandse betrekkingen deel uitmaken van een oligarchie, meestal getrokken uit adel en hofkringen die ver stonden van het gewone volk. Vanzelf speelt — het verschijnsel vinden we overal waar het „ambtelijk beginsel” zo sterk de overhand heeft, de koloniale bestuursorden, westerse en inheemse, bevestigen dat — het ceremonieel een belangrijke rol, vaak zo schilderachtig en daarin beoorlijk.

Ook internationaal vormden voorheen de diplomaten, van wie het merendeel (Jules Cambon zegt het in het fijne boekje „Le Diplomate” (1926), blz. 20) veelal leeft losgeraakt van het intieme leven in het eigen land en in de samenleving der landen, alwaar geaccrediteerd, niet ingeburgerd, een gesloten groep met een begrijpelijk „esprit de corps”, een solidariteit over grenzen (Nicolson, blz. 78). De diplomaten kenden elkaar. De ministers kenden elkaar vroeger niet. De ministers kwamen met collega's alleen in aanraking op de enkele statiereizen van hun vorst, de omgang met elkaar bleef vormelijk. Een voorbeeld: treffend verhaalt Lord Grey in deel I van zijn „Twenty-five years 1892-1916”, hoe hij eind April 1914 tijdens het staatsbezoek van George V aan de Franse president, op de lange rit van het Elysée naar Vincennes en terug, meestentijds naast de Franse premier Doumergue zat te zwijgen, want „The French premier did not speak English, my French was soon exhausted” (blz. 282). Men denke zich dat in: déze twee ministers, juist deze Fransman en Engelsman zó van elkaar afgesloten vlak vóór de oorlog uitsloeg, welks afwending jarenlang in het middelpunt stond van al Grey's zorgen en gedachten. In het belangrijke boek „Organisatie en reorganisatie van het Departement van Buitenlandse Zaken” (1950) staat op blz. 83 bovenaan de oude toestand voor Nederland weergegeven, aldaar verderop dat in

1920, negentienhonderd twintig, „de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken voor het eerst *qualitate qua* op reis” ging. We lezen het nu met open mond.

Alle buitenlandse zaken liepen dus door de handen van staats-  
hoofden, ministers en gezanten of ambassadeurs. (Nu nog worden de „diplomatieke kanalen” als het normale communicatiemiddel tussen regeringen beschouwd, welke men weer bevaart als persoonlijke communicatie op een conferentie geen gevolg heeft opgeleverd.) Anders gezegd: in de statensamenleving van toen zijn zij dé deskundigen in de buitenlandse betrekkingen, dé deskundigen op het gebied der politieke relaties, het gebied van bewaring en verdediging van specifieke *nationale* belangen, het klassieke terrein der diplomatie. Meer was toen ook niet nodig. We vinden een instructieve parallel in het vroegere Binnenlands Bestuur in Nederlands-Indië: zijn ambtenaren, voortgekomen uit de diplomatieke vertegenwoordiging der Ver.O.I.Compagnie, daarna het Gouvernement, bij vorsten en hoofden, worden later, als het Nederlandse gezag van staande naast en tegenover de inheemse machthebbers boven hen uitstijgt, tot het hen beheersend gezag, de bewaarders en verdedigers van dat uitheemse gezag, door wier handen alle zaken van bewind liepen, of onder wier ogen zij zich afspeelden.

Ik wil, gegeven het aroma rondom het woord „oligarchie”, nog eens zeggen, dat ik me van een waarde-oordeel onthoud. De oligarchie paste in het beeld der 17e en 18e eeuw. De rechtstreekse persoonlijke vertegenwoordiging van vorst, staatshoofd, paste in de absolute monarchie of absolute regentenheerschappij. Regeling van macht en invloed, verdediging van eenvoudig voortbestaan als hoofdzaak van beleid en verdragen paste in een samenleving, waar alomvattend recht en onpartijdige rechtshandhaving, waar een rechtsorde ontbraken. We merken dit heden ten dage nog in bepaalde politieke omstandigheden, op bepaalde terreinen van aanrakingen tussen staten, telkens wanneer het besef van heerschappij van internationaal recht, wanneer elk besef van rechtsorde (Hitler, Mussolini, i.h.a. de totalitaire heersers) ontbreekt of zwak werkt. Want onvermijdelijk brengt een bepaald politiek stelsel de daarbij passende vormen van interstatelijk verkeer mee.

Tot het midden der 19e eeuw kwam in de beschreven structuur weinig verandering. Onder leer en invloed der Franse revolutie traden i.h.a. de soevereine staten, de gepersonifieerde soevereiniteiten in de plaats der soevereine personen, der staatshoofden, en de collectiviteiten, staten geheten, werden als enige subjecten van volkenrecht erkend. Het volkenrecht bleef daarmee regeringsrecht, de hoofdzaak ervan bleef regeling ener politieke orde, op

relatieve machtsposities berustend. De buitenlandse betrekkingen bleven het domein van een gesloten kleine groep mensen met eigen stijl en code, waarin de reserve, de geheimhouding een grote rol speelde. Struycken („Het Bestuur der Buitenlandse Betrekkingen”, 1918, par. 8) heeft over geheimhouding en de geheimzinnigheid het zijne gezegd.

Laten we niet vergeten, dat die kleine groep een gezonde decentralisatie in de aanrakingen tussen de staten heeft bewerkt, en regels en standaarden van het beroep heeft gevormd, en een schat van ervaring heeft bijeengehouden, waarmee de moderne samenleving, ook in de internationale organisaties haar voordeel heeft gedaan. Elke zaak heeft ten minste twee kanten. Sir Alfred Zimmermann heeft de verschillende kanten van het diplomatieke beroep in hst. I van deel I van zijn „The League of Nations and the Rule of Law, 1918–1935” (verschenen 1936) prachtig beschreven, en gewaardeerd. Kortere geleden Nicolson (o.a. blz. 75–76).

## II.

Omstr. het midden der 19e eeuw mogen we het begin plaatsen der grote verandering in de verzorging van het buitenlands beleid in de Europese statenkring. De geografische beperking is nodig, ze spreekt voor zich zelf. De verandering komt neer op een tempering in de oude „oligarchische” verzorging, ongelijk in verschillende landen, het meest opgetreden in landen met toenemende parlementaire invloed. Maar die zegt niet alles, men denke aan de grote persoonlijke rol, vervuld door koning Eduard VII en de geheime politiek van toenmaals Sir Edward Grey in de cementering der Entente. Opvallende verschillen tussen de verschijnselen in verschillende landen werden aldus bepaald door personen en hun eigenaardigheden, we herinneren ons de Duitse en Oostenrijkse persoonlijkheden uit de jaren van de „koude oorlog” die aan 1914 voorafging. Ik wijs er wederom op, dat we de verschillende typen van verzorging van het buitenlands beleid gelijktijdig, naast elkaar tegenkomen.

De grote tempering van de „oligarchie” in de tweede helft der 19e eeuw en daarna doet zich aan de ene kant voor in de statensamenleving, aan de andere in de nationale sfeer van landen afzonderlijk.

Nu eerst die in de statensamenleving. Deze gaat voortaan een nieuw soort samenlevingszaken kennen, van andere aard dan alleen nationale bewaring, versterking van macht, afwending van bedreiging, van andere aard dan buitenlandse betrekkingen van de individuele staten. Náást de oude „buitenlandse betrekkingen”



komen de „internationale zaken” op, zaken van sociale, economische, humanitaire aard. Gegeven de verbrokkeling in de statenwereld, de uiteenlopende belangen, tradities, inzichten, wordt het eerst nodige de aanpassing van die nationale belangen en inzichten in onderling overleg, aan de hand van wat aan de betrokken volken gemeen is, of van dringende noodzaak. Men kan tot een zekere harmonie komen door de „gemeenschappelijkheid der eigenbelangen”, een tekenende term van Struycken (a.w. blz. 34), het zal tijd kosten vóór eigen gemeenschappelijke belangen der statensamenleving zelf op de voorgrond kwamen. Die dooreenwarreling van gemeenschappelijke eigenbelangen der afzonderlijke staten en van eigen gemeenschappelijke belangen der statensamenleving als geheel, we zijn er nog mee in aanraking.

Maar het opvallend nieuwe, dat is dat die aanpassing zich voor een belangrijk deel gaat voltrekken in het verband der collectiviteit van staten, hetzij in organisaties, de administrative unies (post, octrooirecht, enz.) of zonder unie-omlijsting, bijv. i.z. vrouwenhandel, of — een der oudste voorbeelden — het rivierrecht. En dan met name het Rijnrecht, waarin voor een effectieve verzorging der riviervaart over de grenzen — en door hoeveel grenzen brak niet de Rijn vóór de Duitse eenmaking — de „diplomatieke kanalen” (het beeld doet wat vreemd aan bij een rivier) niet meer voldeden. Van Eysinga is nooit moede geworden op het grote belang en de waarde dier actie-in-collectiviteit te wijzen.

Vijf verschijnselen vragen in deze samenhang onze aandacht, waarin de tempering der „oligarchie” ons voor ogen komt.

a) Een nieuw soort „deskundigen” komt op het internationale toneel, vaak mensen van een nieuwe soort uit een andere maatschappelijke kring getrokken, van een andere begaafdheid en van andere opleiding. Deskundigen, knowing everything of something, nl. van het bijzondere technische, economische, sociale belang, waar zij voor staan, naast de diplomaten, knowing something of everything — boutades —, maar, als die goed zijn, met doorzicht, perspicaciteit in het grote verband der staatkundige wenselijkheid en mogelijkheid. De twee soorten deskundigen hadden elkaar nodig en moesten nauw met elkaar samenwerken. Dat men de nieuwe technische deskundigen in de internationale aanrakingen aanvanke-lijk niet voor vol aanzag, we vinden daarvan een spoor in de eerste (ad hoc) internationale arbeidsconferentie van Bern 1906, een conferentie dus over bij uitstek technische onderwerpen, aangesticht door de „Association Internationale” te Basel (straks meer). De technische deskundigen mochten een jaar te voren in een „voorbereidende” conferentie de ontworpen teksten bespreken, de

conventies konden toch pas door de diplomatieke vertegenwoordigers gesloten worden.

Alweer levert de koloniale pluriforme samenleving, dat mikrobeeld der internationale, een illustratieve parallel, als we het oog richten op de, wat we vroeger in Indië noemden, „speciale diensten” die opkwamen naast het oude „B(innenlandsch) B(estuur)”. Zij gingen taken verzorgen, dusver door het B.B. verzorgd of niet verzorgd, taken zoals onderwijs, landbouwvoorlichting, volkscredietwezen, om enkele voorbeelden te noemen. We vinden in beide sferen, de koloniale en de internationale, de tegenstelling en het verband tussen zakelijke, technisch bekeken belangen, technische diensten — het nieuwe — en politieke belangen en dienst — het klassieke. De twee categorieën van belangen, de twee wijzen van verzorging staan naast elkaar, maar een verband blijkt onmisbaar.

b) Dat eerste nieuwe verschijnsel brengt een tweede mee: die aanpassing waarvan ik gewaagde moet geschieden in technische onderhandelingen, die gebonden worden door het gemeenschappelijke of gezamenlijke *zakelijke* belang waarover zij lopen. De gezichtshoek wordt anders. Wanneer het gaat om voorkoming in Europa van cholera of typhus door infectie uit het oosten, is cholera dezelfde cholera in Engeland of in Frankrijk of Italië. Maar moet het regiem van Bosporus en Hellespont of van het Suezkanaal regeling vinden, dan ziet men onmiddellijk de tegenstelling van belangen in termen van nationale macht en invloed en alliantie, een tegenstelling die onderscheiden verzorging der belangen oplegt.

c) Een derde nieuw verschijnsel: de technische onderhandelingen vinden een voorname plaats in conferenties al of niet binnen de omlijsting van internationale organisaties. Maar het blijven onderhandelingen, en wel gevoerd door, door de nationale regeringen geïnstrueerde gedelegeerden, hun vertegenwoordigers. Tal van elementen der traditionele diplomatie vinden we terug in de onderhandelingen hier ter sprake. De vorm: de conferentie-onderhandeling bestond allang, denk bijv. aan Wenen 1815. Doch de oude vorm kreeg èn door de onderwerpen van behandeling — de technische zaken — èn door de periodiciteit der conferenties èn door de openbaarheid der beraadslagingen een andere inhoud. Een verbinding voltrok zich langzamenhand tussen de diplomatieke en de parlementaire vorm, door Jessup met tal van boeiende voorbeelden beschreven als „parliamentary diplomacy” (college 1956 voor de Haagse Academie voor Internationaal Recht, Recueil dl. 89, blz. 185). Besluiten van internationale organisaties worden mogelijk

bij rechtstreeks bindende meerderheidsbeslissing, notoir oud voorbeeld in art. 7 der Suikerconventie van 1902 (Stbl. 1903 no. 192).

Wederom: het naast elkaar bestaan van de twee categorieën van belangen, de traditioneel politieke en de nieuwere technische belangen, en hun onderscheiden verzorging moeten we in het oog houden eveneens ter zake van het conferentie-stelsel. De „parlementaire diplomatie”, hoezeer in de Verenigde Naties, ook voor hoogst politieke vraagstukken, in zwang, neemt niet steeds en overal de plaats in van de traditionele. We hebben dat beleefd en herinneren het ons uit de dagen na 1919, toen de financiële en economische gevolgen van de eerste wereldoorlog om regeling riepen, we zien het thans dagelijks voor onze ogen.

d) Ten vierde: er moet bij de behartiging van die technische belangen snel en strikt zakelijk gehandeld kunnen worden, in rechtstreekse samenwerking tussen nationale ter zake kundige autoriteiten. De vaart der zaken door de diplomatieke kanalen gaat te langzaam. Denk bijv. aan de bestrijding van de handel in vrouwen. Een verdenking gerezen tegen een schip of tegen personen moet rechtstreeks gesignaleerd kunnen worden van het ene competente nationale bureau naar het soortgelijke in een ander land. Vandaar art. 1 van het arrangement van 1904 i.z. bestrijding van de handel in blanke slavinnen (Stbl. 1907 no. 79), dat als een der eerste rechtstreeks contact tussen de nationale bureaux voorziet.

e) Ten laatste: de verantwoordelijkheid der regeringen krijgt een nieuw aspect. In de organisaties zijn zij voortaan tot rekenschap en verantwoording jegens mede-regeringen verplicht in het grote verband der organisatie, d.w.z. voor internationale, soms zelfs supranationale lichamen (bijv. de vroegere mandatencommissie). Verantwoording die periodiek in de periodieke conferentie der organisatie of van het toezichthoudend orgaan opzettelijk afgelegd wordt, of wel versholven zit in de beraadslagingen.

De institutionalisering, aangevangen in de administratieve unies (vaste periodieke conferenties, vaste procedure, vast secretariaat) wordt voortgezet in de „technische organisaties” van de Volkenbond (verkeer en doorvoer, openbare gezondheid, financiële en economische zaken) en in deszelfs bestendige commissies (opium, bescherming van vrouwen en meisjes en zoveel andere), in de Internationale Arbeidsorganisatie, en in de huidige „gespecialiseerde organisaties” der Verenigde Naties. Zij tonen alle de zo-even aangewezen nieuwe verschijnselen: binding door het te behartigen belang, verzorgd overwegend door technische deskundigen, behandeling ook langs andere wegen dan de „voie diplomatique”,

nl. in conferenties met parlementaire trekken en meerderheidsbeslissingen, waarvan een deel uit zichzelf bindend zonder nationale aanvaarding.

Rechtstreekse briefwisseling en ander contact vindt thans veelvuldig plaats — enkele voorbeelden maar — tussen de Internationale Arbeidsorganisatie en nationale ministeries van arbeid of sociale zaken of hoe ze heten mogen (art. 11 der Constitutie van de I.A.O., daterend alreeds van 1919), tussen de Voedsel- en Landbouworganisatie en ministeries van landbouw, de Unesco en ministeries van onderwijs, tussen de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart en ministeries van verkeer of luchtvaart, dus kan men zeggen: behandeling van technische zaken tussen de internationale en de nationale technische deskundigen.

De positie van de ministeries van buitenlandse zaken wordt door die wijzigingen in de behartiging van internationale zaken niet eenvoudiger, integendeel. Daar de technische en de politieke aspecten van een zaak in de huidige statensamenleving nooit geheel te scheiden zijn, blijven de twee soorten deskundigen (hiervoor op blz. 9 aangeduid) nodig, en moeten de ministeries de behandeling van internationale zaken door de technische departementen toch blijven volgen om te zorgen voor de coördinatie van technische en politieke gezichtspunten, om de invloed van politieke vragen op technische zaken te beoordelen. Denk alleen al aan de invloed van de „koude oorlog”. Oorlog! Die raakt de substantie der internationale betrekkingen, ligt op het klassieke arbeidsveld der diplomatie. In het reeds aangehaalde boek over organisatie en reorganisatie van het departement van Buitenlandse Zaken wordt het bovengezegde voor ons eigen land duidelijk en met merkwaardige details toegelicht (blz. 134–135), en het onmisbare sluitstuk vermeld, nl. de in 1948 ingestelde „Coördinatie-commissie voor de Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties”. Enkele details te dezer zake voor andere landen geeft mr. H. G. Schermers in zijn dissertatie van 1957 over „De gespecialiseerde organisaties”. Hij toont daar o.m. het belang dat zulke nationale pogingen en instellingen tot coördinatie hebben voor de coördinatie op de internationale verdieping.

Alweer geeft de bestuursvoering in het vroegere Nederlands-Indië een interessante parallel op het koloniale gebied, nl. de bepaling van art. 18 in de gouverneurs-instructie voor de buitengewesten (Bijblad op het Staatsblad van N.I., no. 14048/I van 1938), die de gouverneurs van gewesten toezicht opdroeg over de uitoefening in hun gewest van het algemeen bestuur in die takken van dienst, over welke het beheer was opgedragen aan departementshoofden. De gouverneur, behorende tot het oude Binnenlands Bestuur, moest

toezicht houden over de nieuwe zgn. speciale (technische) diensten met het oog op de politieke en coördinerende functie van het omspannende B.B., op de sociale rust en het evenwicht tussen westerse eisen en inheemse maatschappij.

In de statensamenleving wordt een andere bres in de oude oligarchische bewindvoering geschoten door de geschilbeslechting, opgedragen aan buiten of boven de geschilvoerende regeringen staande lichamen. Naast de mediatie, zo oud als de weg naar Kralingen, en de Europese vorsten-arbitrage, soms niet van mediatie te onderscheiden, is in de Angelsaksische wereld na de Amerikaanse vrijheidsoorlog de „gemengde commissie” ontstaan, ingeleid door de befaamde Engels-Amerikaanse paritaire Jay-commissies van 1794 en daarna, zo mooi beschreven door De Lapradelle en Politis in hun inleiding tot de „Recueil des arbitrages internationaux”. De leden dier commissies werden genomen uit juristen, zakenlieden, alweer niet-politieke deskundigen. Die paritaire commissies leven heden ten dage voort bijv. in de in 1909 ingestelde en merkwaardig vruchtbare Canadees-Amerikaanse Joint Commission voor de grenswateren — een *paritaire* commissie, die zonder onderbreking komt tot beslissingen, op zichzelf een kunststuk! (Amer. Journal of Intl. Law XXII, blz. 292 e.v.) — In die commissies liggen kiemen voor de arbitrage der 19e eeuw. Na stagen langen groei wordt de arbiter voluit tot magistraat, wordt het tribunaal meester van zijn competentie en voor beslissingen in rechtsgeschillen de rechtsbasis aanvaard. De procedure in de Alabama-zaak (1872) mogen we als de eerste in het oog lopende bevestiging dier drie veranderingen beschouwen; doch verworvenheden worden ze pas tegen het eind der eeuw. Hoezeer met deze groei der buiten-partijdige, zakelijke geschilbeslechting een belangrijke taak der oude „oligarchie” aan haar werd onttrokken, men zal niet mogen vergeten, dat de categorie van de belangrijkste, vaak ook de moeilijkste geschillen voor haar bleef gereserveerd: de niet-rechtsgeschillen, en voorts de rechtsgeschillen ten aanzien waarvan een gering der onpartijdige geschilbeslechting aan partijen met een beroep op de eer of de levensbelangen geoorloofd bleef. Men zal evenmin mogen vergeten, dat voor alle geschillen vooreerst de beslissing tot onderwerping aan onpartijdige beslechting door de betrokken regeringen in overleg genomen moest worden en vervolgens de opstelling eventueel van een compromis het aangaan van gewone diplomatieke onderhandelingen vereiste; voorts dat het inroepen van onpartijdige beslechting in het grote geheel der internationale zaken uitzondering is gebleven.

De arbitrage heeft haar gezellin gevonden in de internationale rechtspraak voor het Hof in Den Haag en andere jongere hoven.

Voor mijn schets behoeft ik bij die hoven niet lang stil te staan. De bekende strijdvraag in hoever statengeschillen zich lenen voor beslechting door een boven de partijen gesteld, onafhankelijk hof, in hoever ze justiciabel gerekend kunnen worden, speelt hier weer haar rol. Rosenne, in zijn grote boek „The International Court of Justice” toont m.i. overdreven neiging de rol van het Hof te zien geheel als een onderdeel slechts van het politieke, het diplomatieke bedrijf. De menging van oud en nieuw vinden we in de hybridische „rechter ad hoc” van art. 31 van 's Hof's Statuut, een bepaling die gelukkig ontbreekt voor het Hof der Europese gemeenschappen, maar verhuld voorkomt in art. 43 van het Europese verdrag op de bescherming van de rechten van de mens.

Zover arbitrage en rechtspraak. Een andere doorbraak vond plaats in de „verzoening”, de conciliatie, waarin onder deze benaming de oude mediatie, sterk met juridische elementen verbonden, opgedragen wordt aan onafhankelijke lieden. Immers ook de zgn. „nationale commissarissen”, de door de eventueel geschilvoerende staten aangewezen leden der verzoeningscommissie, hebben zich als onafhankelijke lieden te gedragen, voor wie gelijkelijk met de niet-nationale leden de enige taak bestaat in het zoeken boven en buiten de partijen van een billijke en de partijen bevredigende beslechting van hun geschil.

Ten slotte moeten we wat aangaat de tempering in de statensamenleving van de beslotenheid van het buitenlands beleid nog letten op de invloed van de vredesbeweging in de 19e en 20e eeuw en die van tal van particuliere lichamen. Van die laatste springen in het oog de in 1901 te Basel gevestigde „Association Internationale pour la protection légale des travailleurs”, (boven, blz. 9) uit wie de huidige Internationale Arbeidsorganisatie is voortgekomen; dan de Interparlementaire Unie die zoveel verdienste verworven heeft in de voorbereiding van het werk der twee Vredesconferenties op het punt der internationale arbitrage, en het Institut de Droit International en de International Law Association die beide al sinds 1873 vastlegging en groei van het internationale recht willen stimuleren. Ook de talloos andere lichamen, wier werk bijgedragen heeft om het medeleven van de gewone burgers te wekken en vaak te bevruchten. Zij vinden nu hun internationaalrechtelijke status voorzien in art. 71 van het Handvest der Verenigde Naties dat hun de mogelijkheid opent van een raadgevende medewerking met de arbeid van de Economische en Sociale Raad. Men zou daarin een aanloop in de statensamenleving kunnen zien van het vertegenwoordigend beginsel, het „popular principle”.

Ook in de nationale sferen in verschillende landen voltrokken zich onder de invloed van de stormachtige gebeurtenissen sinds 1914 grote veranderingen met een soortgelijke temperende werking. De „arcana imperii” werden meer en meer opengebrouwen, toegankelijk gemaakt voor de gewone burger, net als grote landgoederen. Een boek alleen zou recht kunnen laten wedervaren aan die omwenteling, te weeg gebracht o.a. door de journalistiek, door de publicatie van regeringsarchieven betr. de „grote politiek”, door openbare behandeling van buitenlands beleid. Ook bijv. door verbreding van de toegang tot de diplomatieke dienst.

Onder de invloed van de eerste wereldoorlog wordt in allerlei hoeken de leuze: democratisering van het buitenlands beleid gehoord. D.w.z.: democratisering in de *nationale* sfeer, versterking van invloed tot medezeggenschap van het parlement, althans een begin daarvan.

Struycken wijdt aan deze verandering een belangrijk deel van zijn al aangehaalde brochure „Het Bestuur der Buitenlandse Betrekkingen”. Nog in 1918 dus moest hij schrijven (blz. 25), dat „de macht der Regeering met betrekking tot het buitenland tot in onzen tijd ook in de democratische landen eene zelfstandige, vrijwel ongecontroleerde macht kon blijven”. Hij zegt op een andere plaats, dat die macht zich onder een schijn van parlementair stelsel verbergt. Ook in het Engelse parlement bestond, zo toont Gosses in zijn mooie boek „Het Bestuur der buitenlandse betrekkingen in Engeland vóór den eersten wereldoorlog” (1946), weinig belangstelling voor de buitenlandse politiek, want daarin moest eenheid van optreden heersen, die mocht geen onderwerp van partijstrijd worden. Desgelijks Grey in zijn „Twenty-five years”. Bij ons is de poging van minister de Marees van Swinderen met zijn Oranjeboeken de belangstelling van het parlement te wekken en te prikkelen doodgelopen, het 2de Oranjeboek bracht het zelfs niet tot een bespreking. Bitter vermeldt Struycken (blz. 30) de houding van Regering en Tweede Kamer bij de behandeling van de motie-Van Leeuwen (1915) in zake parlement en buitenlands beleid.

De enorme verandering op dit punt in ons en ander staatsbeleid voltrokken gedurende de laatste 40 jaar springt in het oog. Wij leven nu dagelijks mee met de gestie der veel meer dan vroeger in het licht der openbaarheid gevoerde diplomatie, althans in onze statenkring. De publiciteit heeft het diplomatieke bedrijf in landen zoals het onze grondig gewijzigd. En het kan niet anders of het besef van de onmisbaarheid van internationale organisatie, de aanraking met nieuwe methodes en procedures, ook de verbreding van de personele basis der diplomatie zelf, heeft de oude beslotenheid voor goed doorbroken. In de moderne staten-samenleving met haar

zo bonte vormen is diplomatie naar de bewoordingen van Zimmern (blz. 14) geworden tot „in its normal form a profession, and, at its best, little less than a fine art”.

Maar hoever reikt die „democratisering” van na 1918? Zij houdt in medewerking der geregeerden *binnen* een land, verantwoordelijkheid der regering alleen op nationale basis en alleen in de nationale sfeer, zij beperkt zich grotendeels tot parlements-critiek achteraf, ze bevat geen of weinig beleidsbepaling, want de internationale staatkunde wordt in de statensamenleving der wereld gemaakt, gevormd in het intergouvernementeel overleg. De leuze van democratisering van het buitenlands beleid mag een goede klank voortbrengen, ze heeft zeker in de praktijk van het staatsleven grote gevolgen te weeg gebracht, — het blijft toch bij de democratisering van het internationale beleid in de nationale sferen. Muren zijn opgetrokken maar het dak ontbreekt, nl. rekening en verantwoording voor internationale zaken aan een vertegenwoordigend lichaam, dat een volkensamenleving zelf representeert. Zolang de structuur der statensamenleving interstatelijk voortduurt, de staat daarvan basis, steen en kalk blijft, zolang de internationale, samenleving der wereld een statensamenleving, een Société des Etats blijft met de verticale scheidslijnen, die wij kennen, zolang blijft de verantwoordingsplicht der regeringen jegens de geregeerden een brokstuk, zo lang moet noodzakelijkerwijs het buitenlands beleid van een land zoveel mogelijk een eenheid blijven. De Amerikaanse term „bi-partisan policy” zegt het onmiskenbaar.

De tempering der „oligarchie” vond nationaal eveneens plaats in de opneming van parlementsleden en andere niet-ambtelijke personen in delegaties naar internationale conferenties, naar Vergadering en Algemene Vergadering van Volkenbond en Verenigde Naties, zulks om in de parlementen en andere kringen der samenleving bekendheid te brengen met internationale vraagstukken, tegenstellingen, procedures, en daarmee de basis van het vertrouwen in het regeringsbeleid te versterken. Doch welke ook hun positie moge zijn in het eigen land, zij blijven ter conferentie of vergadering regeringsgedelegeerden, verplicht te handelen naar de instructie der regering, aan haar verantwoordelijk. In deze misschien soms moeilijke positie ontdekken we wederom de hiervoor vermelde eis van eenheid van buitenlands beleid. Alweer een parallel uit de koloniale samenleving: de vaak moeilijke positie van ambtelijke leden in wetgevende raden en ook van benoemde niet-ambtenaren. Het Britse koloniale staatsrecht heeft die knoop doorgehakt door de vinding van de ambtelijke meerderheid en van het „official bloc”, waarop de gouverneur staat kan maken.



Door al de aangeduide veranderingen, zowel die in de internationale sfeer als de andere, in de nationale sferen, is de zo grote afstand, waarop vroeger de bewindslieden stonden van de geregeerden, verkleind. Had Struycken de verandering kunnen zien en beschrijven! In Thorbecke's geschrift „Over het hedendaagsche staatsburgerschap" vind ik treffende parallellen met wat zich nu een eeuw later in de statensamenleving afspeelt. Hier is er één (blz. 90 van zijn „Historische Schetsen"):

In deze omstandigheden wordt de betrekking van het verhevenste individu, verheven van natuur of door rang en macht, tot het geheel en de massa natuurlijker dan voorheen. Zijn stand is minder hoog, het voorrecht dat hij genoot, om zijn tijd of volk te vertegenwoordigen, eenhoofdig zowel als oligarchisch gezag, wordt naauwer en naauwer beperkt. . . . Wat tevoren door weinigen voor het algemeen werd verricht, houdt nu het algemeen zelf bezig. Niemand werkt of regeert meer alleen; werking wekt, op elk gebied van menselijk bedrijf, medewerking, regering mederegering. . . .

Het grote nieuwe in onze statensamenleving der wereld — ik moet het voorafgaande samenvatten — dat is de ervaring, het besef, de erkenning van de internationale belangen, — meer dan eens belangen ener *gemeenschap* van *mensen* binnen de *collectiviteit* der *staten*. Maar de behartiging daarvan geschiedt, hoofdzakelijk, geheel — met uitzondering voornamelijk van geschilbeslechting, men moet in het huidige groeiende, uitbottende volkenrecht altijd voorzichtig werken met zulke reserverende woorden als „hoofdzakelijk" en „voornamelijk" — geheel op intergouvernementele basis.

Ook nieuw: de internationale organisaties van na 1919 met eigen statuut stellen zich naast de oude bilaterale of multilaterale diplomatie. Het zou de moeite lonen voor een paar hoog opgetrokken, belangrijke organisaties de wisselende dooreenmenging en scheiding van oude en nieuwe voorstellingen en instellingen ter zake der behartiging van de hun opgedragen internationale belangen na te gaan, wisselend naar onderwerpen, wisselend naar deelnemende staten, wisselend naar concrete gevallen.

In de statensamenleving als geheel geschiedt onder de heerschappij van het „ambtelijk beginsel", onder de intergouvernementale structuur de verzorging van internationale belangen nog altijd hoofdzakelijk door samenwerking van nationale gouvernementele delegaties, bijgestaan door de van de regeringen, als het goed gaat, onafhankelijke secretariaten en bureaux. Vandaar het

voortdurend overleg, eerst in de hoofdsteden tussen de ministeries, daarna ter conferentie of vergadering door de delegaties gevoerd. Die belangen, hoezeer wellicht aan de volken gemeen, worden, het kan niet anders, mede of voornamelijk gezien door nationale bril; de verzorging verricht onder nationale instructie, onder verantwoordelijkheid der delegatie aan de nationale regering, die weer op haar beurt verantwoordelijk is aan nationaal parlement of kiezersvolk of een eenheidspartij. Zo zien we dus in de Verenigde Naties ruim 80 centra voor afleggen van verantwoording. Toch moeten gedelegeerden tevens rekening houden met het belang en de hechtheid der organisatie. De „O” in U.N.O., I.A.O. en veel andere cryptische lettersloten staat er niet voor niets. Zij moeten hun instructies van thuis in acht nemen, maar zij moeten daarbij omzichtig te werk gaan, ze moeten ook om-zien naar de organisatie, welker belang en welker arbeid zij hebben te dienen.

De verzorging der internationale belangen wordt soms verricht onder invloed van overwegingen, aan het te behartigen belang vreemd, zoals behoud van de positie van de politieke partij waarop de regering steunt, of bijzondere betrekkingen, hetzij duurzame hetzij ogenblikkelijke, van het land met andere landen. Behartiging van internationale belangen geheel op eigen merites is dan ook niet verzekerd. Zeide niet in de Algemene Vergadering der Verenigde Naties van 1947 de Britse gedelegeerde E. Davies, — we hebben dus met een authentieke verzekering uit regeringshoek te maken — : „Votes are not always cast according to conscience, shall we say, of those casting them, but rather upon the instructions of their Government. *We all know* (!) that votes are not always cast in relation to the merits of the particular question under discussion. They may be affected by all sorts of diplomatic and political considerations . . .” (General Assembly, 2nd session, plenary meetings, verbatim reports I, 727).

De samenwerkende delegaties mogen misschien als orgaan van een statencollectiviteit beschouwd worden (een gezamenlijkheid en geen gemeenschap), maar die collectiviteit ontbeert — buiten de geschilbeslechting en de secretariaten en enkele andere lichamen — eigen, háár alleen toebehorende organen.

We hebben in de wereld als geheel te maken met een internationale politieke orde, met iuxtapositie der staten en ambtelijk beginsel. Alweer kunnen we Thorbecke van 1844 (blz. 85) transponeren in de statensamenleving: „de staat” (de statensamenleving) „een verzameling, niet een stelsel of een lichaam, van bijzondere gemeenschappen of huishoudingen . . .”

Zo zien we onder de nationale, zwakke democratisering — slot-som — de internationale organisaties op intergouvernementele basis

belast met de verzorging van internationale belangen zonder of zo goed als zonder rechtstreekse medezeggenschap of medewerking van vertegenwoordigers der geregeerden. De bouw en het werk der organisaties tonen deze grote leemte: voor de zaken ener organisatie geen geregelde verantwoordelijkheid jegens en verantwoordingsplicht tegenover de organisatie zelf.

### III.

Intussen ontwaren we een doorwerking — ze begint al na 1918 — op *internationale* voet van medewerking der geregeerden. Het eerste geruchtmakende voorbeeld leverde de Internationale Arbeidsorganisatie in de samenstelling van haar Algemene Conferentie: de opneming in de delegaties der staten-leden van vertegenwoordigers van werkgevers en arbeiders, desgelijks in andere lichamen dier organisatie. Hier vond een *internationale* democratisering plaats, een doorbreking van het vertegenwoordigend beginsel, „popular principle”, naar de bewoordingen van het klassieke Montagu-Chelmsford rapport van 1918 over constitutionele hervormingen in Engels-Indië (Parl. papers. Cd. 9109).

Dat vertegenwoordigend beginsel, de organiseren van de medewerking der geregeerden op internationale voet wint wijd terrein in Europa na de 2de wereldoorlog. De verticale scheidslijnen worden niet weggewist, verre van dien, zij worden echter doorkruist door horizontale verbindingslijnen tussen volken en staten. Dat is alleen mogelijk, waar die volken en staten kennen een gemeenschappelijk fond van zedelijke en geestelijke overtuigingen nopens mens, staat, samenleving en recht, dat een gemeenschap kan dragen. Dus alleen regionaal mogelijk, thans hoofdzakelijk in Europa of met Europa als centrum (de Noordatlantische Verdragsorganisatie).

De bescheiden nieuwigheid der particuliere vertegenwoordigers in de Arbeidsorganisatie wordt in de nieuwe vergaderingen in Europa regel. De medewerking der geregeerden vindt daar plaats, niet meer in conferenties met delegaties, maar in parlementaire vergaderingen met leden.

In die nieuwe parlementaire vergaderingen (Noordse Raad, Beneluxraad, Vergadering van de Raad van Europa en van die der Westeuropese Unie, Europa Parlement) zitten de leden dan ook niet meer in delegaties maar nemen zij plaats naar fractie, of persoonlijk naar de beginletter van hun familienaam. Zij moeten uitsluitend naar eigen overtuiging stemmen gelijk in een volksvertegenwoordiging, nemen meerderheidsbeslissingen naar parlementaire procedure.

Wie vertegenwoordigen zij? het parlement, waaruit zij voort-

komen? neen, dat zou weer een verticale scheiding betekenen. Hun kiezers? maar dan, daar zij uit de nationale parlementen voortkomen, in een getrapte verkiezing. Willen we onder deze omstandigheid werkelijk, schoon oneigenlijk, van vertegenwoordiging mogen spreken, dan zal een sterke band met het nationale leven, met de nationale parlementen hoog nodig wezen; want anders zakken de leden tot puur technische deskundigen zonder achtergrond, terwijl het gaat om medewerking en invloed der geregeerden! Voorshands wordt de verbinding met het nationale milieu gelegd in de fractievorming in de nieuwe parlementaire lichamen. Het belang dier fractievorming moet daarom hoog gewaardeerd worden. In de Arbeidsconferentie ontwaren we fractievorming in de samenwerking van de gelijkgerichte vertegenwoordigers uit de nationale delegaties in de „groepen"; die zijn in het Reglement van orde der conferentie erkend (hoofdstuk I).

In de Arbeidsorganisatie en in de Noordse Raad zitten de vertegenwoordigers der regeringen en die uit de maatschappij samen in de vergaderzalen om de hun opgedragen zaken te behartigen en te behandelen. In alle andere organisaties vindt een vaak niet gelukkige scheiding plaats tussen de ministeriële vleugel en de parlementaire, soms met een verbinding zoals het Comité Mixte tussen Ministerscomité en Vergadering in de Raad van Europa.

De nieuwe regionale parlementaire lichamen hebben tot taak de regionale belangen te bezien en te behandelen uitsluitend van het regioen uit, op derzelver regionale mérites en van geen ander standpunt uit, — gelijk de niet-regeringsvertegenwoordigers in de Arbeidsorganisatie de internationale arbeidszaken hebben te bezien en te behandelen los van nationale eigenbelangen, van het gezichtspunt van een gerechte arbeidsordening uit. Voor de dubbele gerichtheid, waarop hierboven (blz. 18) voor delegaties in internationale organisaties geduid werd, mag geen plaats meer zijn. In hoever in de werkelijkheid zulke internationale „aloofness" bereikt wordt, hangt af van het peil van beschaving der deelnemende volken en ook van de mate van verwevenheid van de belangen van een volk met die van de mede in de organisatie opgenomen volken en de eenheid van inzicht. Maar het onderzoek van dit punt valt buiten de typering, waartoe ik me heb willen beperken.

Wordt aldus in de parlementaire vergaderingen de nationale herkomst der leden naar de achtergrond gedrongen, anders ligt dit bij de ministeriële vleugel der organisaties, — Ministerscomité, Raden van Ministers. De ministers blijven krachtens hun nationale ambt, door de werking hunner normale verantwoordelijkheid tegenover hun parlementen verplicht de nationale standpunten en belangen mede in het oog te houden, terwijl zij toch tevens een

orgaan vormen der regionale organisatie. De dubbele gerichtheid valt niet te voorkomen. Zij staat duidelijk uitgedrukt bijv. in art.26 van het grondverdrag van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal: dat artikel draagt immers aan de Raad van Ministers der E.G.K.S., door art. 7 gestempeld tot een instelling der gemeenschap, in het bijzonder op bij de vervulling van zijn taak, in het verdrag neergelegd, te harmoniseren de gestie van de Hoge Autoriteit en die der regeringen, die (immers) verantwoordelijk zijn voor de algemene economische politiek hunner landen.

Maar, zo zal menig een vragen, gaat het nu werkelijk aan deze moderne verschijnselen als verschijningsvormen der democratie in de statensamenleving voor te stellen? Zijn die vertegenwoordigende lichamen werkelijk parlementen te noemen, ook al gelieft de Assemblée der drie Europese Gemeenschappen zich met die titel te tooien? Zie toch de beperkingen, aan hun handelen aangelegd. Hun budgetrecht nu eens beperkt (bijv. art. 203 der Europese Economische Gemeenschap, zwaartepunt bij de Raad van Ministers), dan weer (in de E.G.K.S.) in het geheel niet toegekend. Geen wetgevingsbevoegdheid. De Vergadering van de Raad van Europa overwegend consultatief, zelfs het Ministerscomité bezit maar een beperkte beslissingsbevoegdheid, het is bijna alles overleg wat in de Raad van Europa de klok slaat. Het zwaartepunt ligt daar geheel bij de regeringen. Desgelijks in de Noordse Raad, en in mindere zwaarte in de Beneluxraad. Er vindt tussen ministeriële en parlementaire vleugels een zekere samenwerking plaats in „policy making”, niet meer dan een zekere samenwerking. De beslissing ligt niet bij de parlementaire vergaderingen.

Dat alles is juist. Toch mag men de verbreding van de basis van de gestie der openbare zaak in die regionale organisaties inwerking van democratie noemen, het deel nemen van de geregeerden, zwak of iets sterker, aan de behartiging der openbare belangen van hun regioen.

In de jongste drie, de Europese regionale gemeenschappen — het moeten inderdaad „gemeenschappen” worden — hebben gedachte en stelsel der democratie een belangrijke invloed en rol gekregen. Daar vindt een begin van opvulling plaats van de aan het eind van het tweede deel dezer Mededeling gesignaleerde leemte, nl. regeling van verantwoordelijkheid voor beleid in internationale zaken jegens en van verantwoordingsplicht tegenover de organisatie zelf. Maar dan niet van het co-nationaal orgaan, de Raad van Ministers, — merkwaardigerwijs is die als lichaam, als eenheid, hoezeer „instelling” ener „gemeenschap” aan niemand binnen die gemeenschap verantwoording schuldig —, doch van een gloed-

nieuw orgaan, het supranationaal van de regeringen onafhankelijk bestuurslichaam, de Hoge Autoriteit in de E.G.K.S., de Commissie in de E.E.G. en in Euratom. Dus zien we, dat in zake verantwoordelijkheid en openbare verantwoordingsplicht — merg onzer democratie — de lijn niet recht doorloopt van de geconfedereerde statenorganisaties (bijv. de Verenigde Naties) naar de federale „organisatie der zes” in Europa. In deze laatste ontwaren we twee lijnen in de naast elkaar staande Raden van Ministers en Hoge Autoriteit/Commissie. In de Arbeidsorganisatie werkt de verantwoordingsplicht uitsluitend voor de behoorlijke naleving van conventies, verantwoording alleen voor rechtmatigheid, niet voor doelmatigheid van beleid, verantwoordingsplicht der regeringen tegenover de conferentie in haar tripartite samenstelling, dus tegenover de vertegenwoordigers der mede-regeringen én die der grote industriële groepen.

Daarentegen bestrijkt in de drie Gemeenschappen der zes de verantwoordelijkheid van het onafhankelijk bestuurslichaam zijn ganse beleid, de gehele activiteit der gemeenschap (bijv. art. 156 grondverdrag E.E.G.). De Europese Assemblée bespreekt zijn rapport in het openbaar (art. 143), welke discussie kan eindigen in een motie van afkeuring, doch alleen over het beleid der Commissie (art. 144), niet van de Raad van Ministers. Wordt de motie (met 2/3 meerderheid der uitgebrachte stemmen, tevens de meerderheid van het totaal aantal leden der Assemblée) aangenomen, dan treedt de Commissie en bloc af (art. 144). Zelfde of soortgelijke bepalingen in de andere twee grondverdragen. Hier zien we de parlementaire democratie doorgevoerd, star en in beperkte mate.

Maar belangrijker voor de werking van het democratische stelsel dan dit paardemiddel is alreeds (in de E.G.K.S.) gebleken het regelde overleg tussen Assemblée en bestuurslichaam. In de grondverdragen van E.E.G. en Euratom is aan het vertegenwoordigend lichaam een nog belangrijker plaats geopend. In die twee Gemeenschappen is in de relatie Raad van Ministers — bestuurslichaam een conflict om zo te zeggen ingebouwd, doordat de hand van de Raad zich dieper kan mengen in de gestie der Commissie dan in de E.G.K.S. voorzien is. Maar men kan, meen ik, verwachten dat de toekomst der Gemeenschappen zal bepaald worden door de Europese Assemblée. Alweer mits deze zich geschraagd weet en kan voelen door de steun van de openbare mening in de zes landen, i.h.b. van de parlementen.

Wil dit alles zeggen, dat de Gemeenschappen alleen maar „inwendige” zaken zullen kennen, „federale” zaken, en dat voor de diplomatieke organen der zes landen m.b.t. de Gemeenschappen geen rol meer over is? Verre van dien. De Gemeenschappen mogen

op den duur eigen „buitenlandse” betrekkingen in zekere omvang met gelijkgezinde gelijkgerichte landen gaan verzorgen voor hun technische belangen, de algemene, de politieke relaties der Gemeenschappen met de „buitenstaanders” zullen voorshands de volle diplomatieke aandacht en verzorging der zes regeringen vragen, even goed de neerslag van de grote wereldpolitiek op belangen en activiteit der Gemeenschappen. Maar hier gaan we luisteren naar toekomstmuziek.

#### IV.

Op onze ommegang langs de verschillende vormen van ordening in de statensamenleving zagen we, eerst: de ordening in bilateraal of plurilateraal netwerk, zonder enigerlei organisatie met permanentie, „buitenlandse betrekkingen” verzorgd telkens naar behoefte, ad hoc, door de „oligarchische” diplomatie, volledige werking van het ambtelijk beginsel.

Dan: een tempering door gouvernementele actie ook buiten het diplomatieke kader, vaak binnen de omlijsting ener internationale organisatie, niet alles meer ad hoc, meer en meer opgedragen aan instituten; nieuwe deskundigen, nieuwe „internationale zaken”, nieuwe procedures, invloed van parlementen en particuliere lichamen, invloed dus der openbaarheid; onafhankelijke geschilbeslechting, tempering van de „oligarchische” ordening, van het exclusief ambtelijke beginsel; — doch de verantwoordelijkheid der regeringen voor *internationaal* beleid blijft uitsluitend jegens verspreide *nationale* instellingen zonder onderling verband.

Ten slotte: groeiende medewerking aan de verzorging der internationale zaken in internationale vertegenwoordigende lichamen, aanvaarding dus en doorvoering van het vertegenwoordigend beginsel in de statensamenleving, doch veelal alleen consultatieve medewerking der geregeerden; alleen in de drie „Europese Gemeenschappen” schepping van eigen onafhankelijke bestuurslichamen, met beperkte en belemmerde beslissingsbevoegdheid toegerust, die parlementair verantwoordelijk zijn aan het ene, Europese vertegenwoordigend lichaam.

De drie vormen van ordening staan thans naast elkaar: de zuiver ambtelijke ordening in bilaterale en plurilaterale diplomatie, doch ontdaan van haar oude oligarchisch karakter; de getemperde ambtelijke structuur in de Verenigde Naties, de Navo, de Organisatie der Amerikaanse staten en dgl.; de aanlopen tot democratische ordening in de regionale lichamen, alwaar we de volle verbinding zien (Zimmern, blz. 58) van de „regional” en de „professional spirit”.

De drie vormen van ordening dienen de verzorging van internationale zaken elk op hun eigen manier, naar eigen aard, afhankelijk van de bijzondere eisen dier internationale belangen, en van de mogelijkheid ener sociale gemeenschap binnen de losse collectiviteit der staten.

Thorbecke (blz. 88) zag in het verschiet: „een groote nationale gemeente, door de leden gezamenlijk besteld”. Dit voor ons onderwerp getransponeerd: een grote supra-nationale gemeente, door de volken gezamenlijk besteld. Dat doel ligt zo heel ver, dat ik hier moet eindigen. Doch we zullen het steeds in het oog moeten houden om ons bestek te kunnen bepalen.



## SOMMAIRE

Dans l'article qui précède les termes „oligarchie” et „démocratie” ne comportent aucun jugement de valeur. L'auteur s'en sert pour indiquer deux tendances bien connues de l'histoire, dont il veut étudier l'influence dans le monde des Etats européens depuis 1648. Il désire montrer qu'à la période des 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles et de la première moitié du 19<sup>e</sup>, où un cercle restreint de gouvernants (chefs d'état, ministres, ambassadeurs, une „oligarchie” peut-on dire) tenait en mains la conduite des „relations extérieures” des pays (première partie de l'article), a succédé depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle environ une collaboration d'autres hommes dans la gestion des „affaires internationales”. Dans plusieurs Etats cette collaboration a tempéré progressivement l'oligarchie initiale (2<sup>e</sup> partie). Tendance qui a abouti en notre époque à une responsabilité limitée des gouvernants nationaux envers des organes internationaux, aussi bien qu'à l'établissement d'organes supranationaux responsables devant des assemblées représentatives (3<sup>e</sup> partie). Dès la première page l'auteur met le lecteur sur ses gardes contre le malentendu possible qui consisterait à vouloir observer dans l'histoire une succession régulière des trois types, indiqués plus haut. Or, il n'en est rien: les trois types existent encore de nos jours côte à côte, car leur place respective se trouve déterminée par les systèmes politiques des différents pays, par la nature des affaires qui se présentent, autant que par le caractère spécifique des peuples et de leurs gouvernants, dans une époque ou une autre.

L'„oligarchie” a été tempérée au cours de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle et après par deux séries d'événements, dont l'une s'est déroulée dans la sphère internationale, et l'autre à l'intérieur de plusieurs Etats de l'Europe.

La première série se caractérise surtout par l'apparition des „affaires internationales”, affaires concernant non pas les intérêts individuels de chacun des différents Etats, mais des intérêts propres à la Société des Etats dans son ensemble, affaires de nature économique, sociale et humanitaire. Sous ce rapport cinq phénomènes nouveaux réclament notre attention. 1°. Un nouveau genre *d'experts* entre en scène, celui des „experts techniques”, à côté des anciens experts „diplomatiques”. 2°. La gestion de ces intérêts nouveaux s'accomplit au moyen de négociations et de consultations techniques, fondées sur l'intérêt collectif et encadrées par celui-ci. 3°. Les

négociations se font au sein de conférences et d'assemblées périodiques qui montrent de plus en plus un mélange d'éléments diplomatiques (négociation) et parlementaires (conférences, assemblées). 4°. Le soin de plusieurs de ces intérêts techniques exige des contacts rapides entre les autorités nationales inter se ainsi que entre celles-ci et les bureaux internationaux, et demande aussi une absence de formalisme et de rigidité que les „voies diplomatiques” ne peuvent plus satisfaire. 5°. La responsabilité internationale des Etats prend des aspects nouveaux en ce qu'ils ne sont plus seulement responsables vis-à-vis des autres Etats contractants mais aussi vis-à-vis d'une organisation internationale.

Cependant, même en ce qui concerne ces nouvelles „affaires internationales”, l'ancienne voie diplomatique doit souvent se combiner avec les procédés nouveaux. Cela dépend des circonstances de chaque cas particulier.

Aujourd'hui nous sommes témoins de nombreux contacts directs techniques entre les bureaux internationaux et les organes nationaux compétents dans le même secteur. La tâche des ministères des affaires étrangères se complique du fait qu'ils doivent veiller à la coordination des aspects techniques et politiques des affaires internationales.

Une autre brèche dans l'ancienne gestion „oligarchique” est ouverte lorsque le règlement pacifique des différends internationaux se trouve confié de plus en plus à des organes composés de personnes indépendantes, dont les décisions lient les Etats.

Par ailleurs il faut tenir compte aussi de l'activité déployée par les mouvements internationalistes et de nombreux autres organismes privés (p.e. l'„Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs” (Bâle 1901)).

A l'intérieur de plusieurs Etats on observe d'autre part les changements profonds causés par l'influence des parlements, par la publication de documents d'archives, et dans plusieurs pays par l'accès plus large au service diplomatique. Le cercle des personnes, participant à la gestion des affaires internationales se trouve encore élargi en raison de l'habitude adoptée par plusieurs gouvernements d'incorporer dans leurs délégations des personnes privées, e.a. des parlementaires.

Cependant la responsabilité internationale pour la bonne gestion des intérêts collectifs de la Société des Etats se trouve encore mal assise. Il n'existe point de responsabilité collective des gouvernements vis-à-vis d'organes internationaux, chaque gouvernement est individuellement et exclusivement responsable devant son parlement ou devant l'électorat ou devant un parti unique. Ainsi nous apercevons aujourd'hui dans les Nations Unies plus de 80 centres où la

responsabilité des gouvernements pour la bonne gestion des affaires prend forme, mais cette responsabilité est exercée principalement sous l'angle des intérêts et des opinions et des jugements nationaux. Ce qui n'empêche que les gouvernements et leurs délégations sont obligés en même temps de tenir compte des intérêts et de la cohésion des organisations internationales dont leur Etat fait partie. Mais une vraie responsabilité vis-à-vis de l'organisation elle-même n'est point encore organisée. Or, la bonne organisation de la responsabilité, c'est un des éléments vitaux de toute démocratie.

Aussi ne sont-ce pas toujours les mérites intrinsèques des intérêts internationaux en cause qui guident les décisions des organes qui s'en occupent. En dehors des secrétariats et des corps indépendants de règlement pacifique la collectivité des Etats se trouve dépourvue d'organes qui lui appartiennent exclusivement.

En résumé: pour la collectivité mondiale des Etats, telle qu'elle a pris corps p.e. dans l'O.N.U., nous constatons une démocratisation faible, principalement dans la sphère nationale, la gestion des intérêts collectifs s'accomplissant sans collaboration collective directe des gouvernés.

Cependant cette collaboration des gouvernés sur le niveau international a gagné du terrain. Le premier exemple, exemple fameux, c'est l'Organisation Internationale du Travail qui l'a fourni par sa structure tripartite bien connue. Il constitue un germe de démocratisation internationale. Ce principe représentatif s'implante dans les organisations régionales d'après la 2e guerre mondiale. Les lignes de démarcation traditionnelles verticales entre les Etats se croisent maintenant avec des lignes de communication horizontales entre peuples et Etats qui connaissent un fonds commun de convictions spirituelles et morales. Les nouvelles assemblées régionales ne suivent plus le modèle de conférences composées de délégations nationales, leur structure est celle d'assemblées à allure parlementaire, composées de députés régionaux.

Ces assemblées doivent exercer leur tâche exclusivement du point de vue des intérêts de leur région et d'aucun autre. Par contre les Conseils de ministres continuent à devoir prendre en considération leurs doubles fonctions, nationales aussi bien qu'internationales, agissant sous la double responsabilité indiquée plus haut, la responsabilité nationale l'emportant cependant sur l'autre.

Or, ce n'est que dans les trois Communautés européennes, dites des „Six”, que le principe démocratique a trouvé un nouvel essor quoique toujours encore bien limité, en la création d'organes supranationaux appartenant exclusivement aux Communautés et agissant seulement en leur nom, qui pour leur activité sont responsables devant une assemblée représentative. Par contre les Conseils

de ministres considérés comme organe ne sont responsables devant personne. Nous découvrons donc deux lignes séparées de responsabilité dans les Communautés européennes: celle des ministres pris individuellement devant leurs autorités nationales, celle de la Haute Autorité et des Commissions respectivement devant le „parlement européen”. Il s’agit ici d’une responsabilité générale, aussi bien juridique que politique, pour toute la gestion des intérêts confiés à leur charge, première application des principes de la démocratie parlementaire.

Cependant cela ne veut pas dire que ces Communautés ne connaîtraient que des affaires internes, pour ainsi dire fédérales. Les relations générales, les relations politiques p.e. entre les Communautés d’une part et les Etats non-membres de l’autre, demandent l’attention et les soins diplomatiques des gouvernements.

Les trois formes d’ordonnement de la gestion des affaires internationales existent donc côte à côte, et simultanément: la forme officielle de la diplomatie bilatérale ou multilatérale mais dénuée en une partie importante des Etats de son ancien caractère „oligarchique”, la structure officielle tempérée des Nations Unies, de l’O.T.A.N., de l’Organisation des Etats américains, et autres, enfin la forme représentative „démocratique” dans les organisations régionales, tout spécialement dans les Communautés des Six. Chacune de ces trois formes sert la gestion des affaires internationales en fonction de sa nature particulière. Chaque forme peut posséder sa valeur propre, déterminée par les exigences spéciales de chaque cas particulier et par la mesure dans laquelle une communauté sociale et spirituelle des peuples s’est déployée et affermie au sein de la collectivité des Etats.