

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Ontwikkeling van de internationale rechtsorde

Het buitenlands beleid wordt doorgaans gerechtvaardigd met een beroep op het Nederlandse eigenbelang. Dit neorealisme schiet tekort voor wie heeft geleerd om ook de onbekende ander als broeder en zuster te zien. Een internationale orde van veiligheid en vrede zal een illusie blijven zolang daarin het universele recht op een menswaardig bestaan terzijde wordt gelaten. Cynici die ons voorhouden dat dit een westerse ideologie zou zijn en dat we mensenrechten niet aan andere culturen mogen opdringen, maken het zich wel erg gemakkelijk. Geen enkel volk mag duurzaam het recht op een menswaardig bestaan worden ontzegd.

door *Ernst Hirsch Ballin*

De auteur is hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam en vanaf 2015 president van het T.M.C. Asser Instituut voor internationaal recht, en tevens hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University.

SINDS OP INTERNATIONALE SOLIDARITEIT een politiek taboe is komen te rusten – politici moeten immers de problemen van hun kiezers ‘benoemen’ en die wonen nu eenmaal, op een handjevol kiesgerechtigden na, niet in het buitenland – wordt het buitenlands beleid doorgaans gerechtvaardigd met een beroep op Nederlandse belangen. Zo schreef het eerste kabinet-Rutte in 2011: ‘Tegelijkertijd is Nederland zeer gebaat bij een goed functionerende internationale rechtsorde en een goede naleving van internationaal gemaakte afspraken. Het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde is zelfs opgenomen in de Grondwet. Vreedzaam geordeerde internationale betrekkingen zijn immers de beste manier om onze

belangen veilig te stellen.¹ De recente nota over het defensiebeleid droeg de titel *In het belang van Nederland*.² Het lijdt ook voor mij geen twijfel dat het in het belang van Nederland is om te beschikken over een competente en goed toegeruste krijgsmacht. Het is zeker ook in het belang van Nederland dat de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt en wordt gehandhaafd, inclusief het recht van iedere mens om van honger, armoede en geweld gevrijwaard te worden. Maar de retoriek dat het om ons eigenbelang gaat, neemt soms nogal krampachtige vormen aan. Onze deelname aan de Europese integratie wordt amper nog beschreven als het opbouwen van een Europese ruimte van vrijheid, recht en veiligheid, maar slechts als een bron van profijt (waarmee de looper wordt uitgelegd voor eurofoben die ons voorrekenen dat de bijdragen aan de Europese Unie, althans wanneer we de indirecte voordelen buiten beschouwing laten, de revenuen overtreffen). Ook ontwikkelingssamenwerking werd indertijd mede gemotiveerd met 'eigenbelang': 'Om draagvlak te behouden of te herstellen, moet Nederland zich richten op gebieden waar het internationaal verschil kan maken en waarmee tegelijk een nationaal belang wordt gediend.'³ Ongetwijfeld met de goede bedoeling zo het draagvlak te versterken, is over de Nederlandse bijdrage aan een militaire actie in Mali betoogd dat we op die manier Nederland beveiligen tegen gewelddadige fanatici.⁴

DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT EN INTERNATIONALE ORDE

De relatie tussen de doelstellingen van onze democratische rechtsstaat en de internationale orde steekt echter wel een paar spaden dieper. Een internationale orde van veiligheid en vrede zal een illusie blijven zolang daarin het universele recht op een menswaardig bestaan terzijde wordt gelaten. Geen enkel volk mag duurzaam dat recht worden ontzegd. Cynici die ons voorhouden dat dit een westerse ideologie zou zijn en dat we mensenrechten niet aan andere culturen mogen opdringen – net alsof er iemand zou zijn die verlangt mishandeld te worden of in honger te leven – maken het zich wel erg gemakkelijk. Dit neorealisme in de internationale betrekkingen schiet tekort voor wie heeft geleerd om ook de onbekende ander als broeder en zuster te zien.

Zo heel erg realistisch is dit negeren van de interne verhoudingen in andere landen trouwens ook al niet. Serieuze volgers van de denkrichtingen van het realisme in de internationale betrekkingen onderkennen dat zeer wel. De uitbarstingen van geweld in het Midden-Oosten, Afrika en Oekraïne die Nederland in 2014 hebben opgeschrikt, hadden een voor geschiedenis. In allerlei opzichten was die verschillend, maar er was één belangrijk punt van overeenkomst: in geen van die gebieden was er een alle

burgers omvattend democratisch bestel gerealiseerd, in geen daarvan was macht aan recht onderworpen. Cynici die dit toeschrijven aan de omstandigheden in die delen van de wereld hebben wederom ongelijk. Geen enkel continent heeft alleen maar dictaturen, geen enkel continent – of het zou Australië moeten zijn – alleen maar democratieën.

BEVORDEREN VAN DE ONTWIKKELING VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

Onze Grondwet bevat sinds 1953 een bepaling die, internationaal gezien, heel bijzonder is. Artikel 90 van de Grondwet luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’⁵ Destijds werd vooral gedacht aan de Verenigde Naties en de Raad van Europa, aan vreedzame beslechting van geschillen en bescherming van mensenrechten. Dat is ruim zestig jaar later van onverminderd grote betekenis, maar we hebben wel geleerd dat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde méér is dan eerbiediging van de regels van het internationale recht. Het gaat ook

De internationale rechtsorde is meer dan eerbiediging van de regels. Het gaat ook om politieke idealen: een ethos van vrede en respect voor de menselijke waardigheid

om politieke idealen: een ethos van vrede en respect voor de menselijke waardigheid. Het gaat om het stap voor stap, in samenwerking met partners, terugdringen van het gebruik van wapens, om het bevorderen van verantwoordelijk gedrag bij politieke leiders, en om het ter verantwoording roepen van plegers van misdrijven tegen de menselijk-

heid. Daarvoor is verdediging van de rechten van de mens essentieel. De persoonlijke waardigheid van mensen in een zwakke positie moet worden verdedigd, hun toerusting om op te komen tegen misstanden – zeker ook waar het gaat om de rechten van vrouwen en kinderen – versterkt.

CHRISTENDEMOCRATEN IN EEN WERELD VAN NAASTEN

Eeuwenlang hebben harde, egocentrische motieven de verhouding tussen de Europese economie en die van andere continenten bepaald. Pas achteraf is onderkend dat de slavernij en de vernietiging van het leefmilieu van de oorspronkelijke bevolking neerkwamen op misdrijven tegen de mensheid. De minachting voor de mensen die daarvan het slachtoffer waren, gaat zó manifest tegen christelijke waarden in dat we ons nauwelijks nog kunnen voorstellen dat christenen daaraan deelnamen of dat zelfs als verbreiding van het geloof trachtten te rechtvaardigen. In onze tijd heeft de agressieve

exploitatie van mensen in andere werelddelen deels plaatsgemaakt voor onverschilligheid. Als wij ons afwenden van leed en rampen in andere werelddelen is dat echter eveneens een uiting van minachting voor de slachtoffers.

Een christendemocraat kan onmogelijk verdedigen dat het recht iets is van en voor 'ons', terwijl onrecht jegens mensen die – hoewel geografisch op afstand – toch ook onze naasten zijn, hem onverschillig laat. Een gedeelde medemenselijkheid betekent dat we ons zowel dichtbij als ver weg moeten richten op het bevorderen van beschermende instituties voor de rechten van de mens. Het zijn zulke instituties die het mensen mogelijk maken om hun levensprojecten te verwerkelijken. Wie beseft hoezeer de globalisering en uiteenlopende ervaringen van recht, veiligheid en welvaart elkaar in de weg zitten, zal inspiratie kunnen putten uit het werk van de vroegere aartsbischop van de Church of England, Rowan Williams, over geloven in het openbare leven. Naar aanleiding van het – ook in kringen van de Nederlandse christendemocratie omhelsde – streven naar een 'Big Society' (een stevige, veerkrachtige en in die zin 'grote' samenleving) richt hij zich op waarborgen, opdat macht in de globale economie niet voortdurend ten goede komt aan degenen die toch al veilig en welvarend zijn. Hij bepleit 'a thoroughly coherent account of what "Big Society" ideals mean, in such a way that the theme of a transfer of power is pursued at every level, national and global'.⁶ Deze niveaus hangen met elkaar samen: het aanvaarden van verantwoordelijkheid op elk niveau moet de "market" mythology' beteugelen.⁷

BINNEN- EN BUITENLAND

De opstelling die men binnenlands kiest – aanvaarding van een gezamenlijke rechtsorde, met wederzijdse rechten en plichten ongeacht afkomst, geloof of etniciteit – werkt door in het buitenlands beleid. De Nederlandse constitutionele keuze voor bevordering van de internationale rechtsorde is dus niet een soort toegift bij onze keuze voor een democratische rechtsstaat, maar een uitvloeisel daarvan. Maar omgekeerd grijpen ondemocratische regimes steeds weer een gefingeerde buitenlandse dreiging aan om repressie van opposenten te legitimeren: critici worden als staatsvijanden gelabeld.

Al in de eeuw die aan de Franse en andere revoluties voorafging, werd duidelijk dat de interne cohesie van een staatsverband – de betrokkenheid van burgers, de kracht van de economie en een staatsverband dat financieel daarop kon bouwen – bepalend was voor de externe macht. Brendan Simms geeft in zijn grote werk over het eeuwenlange streven van Europese mogendheden om een dominante positie te verwerven, een scherp inzicht in de oorzaken van hun sterkten en zwakten. Binnenlandse verhoudingen bepaalden keer op keer hun internationale positie. Bij ontstentenis van

een duurzame internationale ordening leidde dit tot een lange geschiedenis van oorlogen tussen de sterkste Europese mogendheden.⁸ Het is geen toeval dat juist mensen die oog hadden voor de internationale commercie, zich inzetten voor een duurzame vredesordening. De Nederlandse jurist Tobias Asser (1838-1913) stond aan de wieg van de Haagse vredesconferenties en een Nederlands engagement voor de internationale rechtsorde, waaruit de vestiging van het Vredespaleis en de internationale hoven in Den Haag is voortgekomen.⁹ Het nationalistisch fanatisme was op dat moment echter nog te groot, zulke inspanningen ten spijt. Pas na twee wereldoorlogen met tientallen miljoenen slachtoffers en onnoemelijk veel blijvend leed, begrepen politieke leiders van het kaliber van Schumann, Monet, Adenauer en De Gasperi dat vrede slechts kon worden gebouwd op basis van een gezamenlijke Europese rechtsorde. Op de uitwerking van dit idee mag kritiek zijn, maar de eurosceptici die beweerden dat het idee zelf zestig jaar na de Tweede Wereldoorlog zijn kracht had verloren, houden zich na de zomer van 2014 begrijpelijkerwijs wat in. Het vredesargument voor de Europese integratie boet aan betekenis in wanneer de burgers niet ervaren dat hun ook persoonlijk, in hun levensplannen, recht wordt gedaan. Afbrokkeling van vrijheden, fraude en misbruik van bevoegdheden in sommige lidstaten schaden de Unie als geheel. Daarom is versterking van de waarborgen van de rechtsstaat in de lidstaten en instelling van een onafhankelijk Europees openbaar ministerie in ons aller belang.¹⁰

RECHT EN VREDE IN DE TWEEËNTWINTIGSTE EEUW

De betekenis van de relatie tussen recht en vrede – zij ‘begroeten elkaar met een kus’, zegt ons Psalm 85 – moet in onze tijd opnieuw worden doordacht. Het gaat allang niet meer om de West-Europese slagvelden, waar Duitsland en Frankrijk elkaar bevochten, maar wel om een brede zone van onrust en geweld vlak bij de grenzen van de Unie: Libië, Oekraïne, de Kaukasus, de Levant. De onveiligheid daar heeft allerlei gevolgen voor het leven hier, en ook uit iets verder weg gelegen gebieden zoeken vluchtelingen in Europa veiligheid. De mensen in deze landen ontberen de beschermende werking van het recht, maar ook voor ons is deze ‘disorder’ – in zulke termen beschrijft Henry Kissinger de situatie – een bron van gevaar.¹¹ Dat de gevaren van ideologische en religieuze ‘absolutisms’ tot in onze samenleving doorwerken, laat zien dat Nederlandse of Europese belangen helemaal niet meer kunnen worden gedefinieerd los van belangen van de mensheid elders. Juist in de regio waar drie wereldgodsdiensten hun bakermat vinden, kunnen sociaal-economische belangentegenstellingen (zoals de toegang tot grondstoffen, met name olie en water) worden omgesmeed tot etnische en religieuze con-

flicten. Het fanatisme dat hiermee kan worden gevoed maakt ze nog gevaarlijker en wreder. Voor de bevordering van de internationale rechtsorde is het noodzakelijk dat men niet meegaat in de claims van zulke ‘religieuze’ leiders. Staten ontlenen hun legitimiteit niet aan de verbinding met een specifieke religie, maar aan die met het recht.¹²

De uitleg van het internationale recht komt bij het bestrijden van grootschalig geweld van verbanden die niet als staten worden erkend – bijvoorbeeld de zogenaemde Islamitische Staat onder leiding van een zelfbenoemde ‘kalief’ – voor nieuwe vragen te staan. Een advies over de volkenrechtelijke toelaatbaarheid van een Nederlandse deelname op Syrisch grondgebied aan de strijd hiertegen van de hand van de Amsterdamse hoogleraar Nollkaemper bevat heel veel meer nuances dan de publicitaire samenvattingen (‘ongeoorloofd’) lieten blijken.¹³

KWALITEIT EN COMPETENTIE VAN INSTITUTIES

Het buitenlands beleid van Nederland (en uiteraard ook van andere staten die deze principes onderschrijven) moet dan ook de bereidheid omvatten om steun te geven aan de opbouw van democratische en juridische institu-

Het buitenlands beleid van Nederland moet de bereidheid omvatten om steun te geven aan de opbouw van democratische en juridische instituties wanneer andere landen die steun zoeken

ties wanneer andere landen die steun zoeken. Het grote onderzoek van Acemoglu en Robinson naar de oorzaken van welvaart en armoede leert dat het aankomt op de kwaliteit van de instituties in staten: zijn ze erop gericht de samenleving uit te zuigen, of bieden ze bescherming aan de initiatieven van hun burgers?¹⁴

Juist het feit dat Nederland geen mogendheid meer is die machtspolitiek in andere landen kan bedrij-

ven, maakt het mogelijk om op basis van wederzijds vertrouwen expertise beschikbaar te stellen aan landen in transitie. Nederlandse instellingen als het Centre for International Legal Cooperation (CILC) en het Netherlands Helsinki Committee (NHC) hebben veel nuttig werk kunnen doen door het beschikbaar stellen van deskundigen aan buitenlandse projecten voor de ontwikkeling en versterking van de rechtsstaat, ook in Oost-Europa en het Midden-Oosten. Van directe betekenis voor de rechtsorde is de ontwikkeling van vormen van internationale strafrechtelijke samenwerking die aan de maat is voor de vaak amper grijpbare vormen van internationale criminaliteit zoals mensenhandel en fraude.

BESLUIT

Een vitale rechtsstaat kan in deze tijd van economische relaties, communicatie, migratie en andere interacties over grenzen heen niet naar binnen gekeerd zijn. Ook de rechten van migranten behoren tot het domein van de internationale rechtsorde. Mensen die in hun eigen land het staatsburgerschap wordt onthouden – ook in Europa zijn er tienduizenden staatlozen – missen een gelijke toegang tot fundamentele rechten waarmee ze een betere toekomst voor zichzelf en hun kinderen kunnen opbouwen. Het negeren van hun belangen is het lelijke gezicht van de globalisering en is de bron van voortgezette conflicten, eerst binnen landen en dan over grenzen heen.

Bevordering van de internationale rechtsorde heeft dan ook niets te maken met een naïeve verwachting dat machtspolitiek met juridische procederes kan worden beteugeld. Het gaat – in de woorden van onze grondwetsbepaling – om een *ontwikkeling* die moet worden *bevorderd*. Daarvoor is taai vasthoudendheid nodig, maar ook een inzicht in waar de opbouw van een rechtsorde begint: niet aan de conferentietafel (ook al kunnen diplomaten daar zeer nuttig werk doen), maar in steden en dorpen waar ook ter wereld. Daar moeten mensen ervaren dat het recht er voor hen is, en vóór hen.

Noten

- 1 *Kamerstukken II 2010/11*, 32635, nr. 1, p. 3.
- 2 *Kamerstukken II 2013/14*, 33763, nr. 1, bijlage.
- 3 *Kamerstukken II 2010/11*, 32500 v, nr. 15, p. 2.
- 4 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/11/01/rutte-over-de-vredesmissie-in-mali.html>
- 5 Zie over de historie en de actuele interpretatie van dit artikel: Frank Vlemminx, 'Commentaar op artikel 90 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014 (www.nederlandrechtsstaat.nl).
- 6 Rowan Williams, *Faith in the public sphere*. Londen: Bloomsbury, 2012, p. 275.
- 7 Williams 2012, p. 277.
- 8 Brendan Simms, *Europe. The struggle for supremacy, 1453 to the Present*. Londen: Penguin, 2013.
- 9 Ernst Hirsch Ballin, *A mission for his time. Tobias Asser's inaugural address on commercial law and commerce*. The Hague: Asser Press, 2012.
- 10 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De rechtsstaat. Waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking* (advies nr. 87). Den Haag: AIV, januari 2014.
- 11 Henry Kissinger, *World order*. New York: Penguin, 2014, hoofdstuk 3.
- 12 Aldus ook Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam and the secular state. Negotiating the future of Shari'a*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.
- 13 Advies van de volkenrechtelijk adviseur prof. dr. P.A. Nollkaemper, *Kamerstukken II 2014/15*, 27925, nr. 507, bijlage.
- 14 Daron Acemoglu en James A. Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Londen: Profile, 2012.