

Ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevorderen

De Nederlandse Grondwet bevat een bepaling die een uitzonderlijke ambitie uitspreekt: het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Hoe essentieel die taak is, blijkt eens te meer nu midden in Europa een land en een volk het slachtoffer zijn geworden van een brute aanvalsoorlog. Weer blijkt dat autocratieën en dictaturen niet alleen intern, maar ook extern minachting hebben voor het recht en de rechten van de mens. Des te belangrijker blijft het om aan anderen te laten zien dat onze inzet voor het internationale recht van binnen komt, en dat we de moed niet opgeven.

door Ernst Hirsch Ballin De auteur is emeritus hoogleraar aan Tilburg University en de Universiteit van Amsterdam, en oud-minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is een flagrante schending van het internationale recht en gaat gepaard met internationale misdrijven, op de allereerste plaats het misdrijf van agressie. Het feit dat de Russische Federatie zich niet heeft aangesloten bij het Statuut van Rome van 1998, waarbij het Internationaal Strafhof is opgericht, doet niet af aan de internationale strafbaarheid van de opdrachtgevers. Dit werd sinds de instelling in 1945 van de tribunalen van Neurenberg en Tokyo en de oprichting van de Verenigde Naties algemeen aanvaard – dachten we. Maar zoals de geschiedenis nu opnieuw leert, wordt het optreden tegen zulke misdrijven pas mogelijk nadat er heel veel leed is aangericht, en meestal pas heel lang daarna.

Artikel 90 van onze Grondwet bevat een moeilijke maar belangrijke opdracht. Deze bepaling, die ingevolge het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voor het hele Koninkrijk geldt,¹ zegt:

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Voor de gebondenheid van onze staat aan het internationale recht is zo'n bepaling niet nodig. Die is ook zonder een grondwettelijke erkenning van kracht. Maar wel

houdt deze grondwetsbepaling een opdracht in die zich tot onszelf richt, namelijk om de normen van het recht – de *rule of law* – niet alleen intern maar ook extern te aanvaarden. En precies daarin ligt naar mijn overtuiging de betekenis van artikel 90: intern én extern willen we dat het recht mensen in staat stelt in vrede en wederzijds respect samen te leven. Wel zijn er verschillen tussen staten naargelang ze de *interne* werking van het internationale recht in hun rechtsorde erkennen. Dit betreft bijvoorbeeld de vraag of burgers zich jegens elkaar of tegenover de overheid op een internationale rechtsvorm kunnen beroepen. Naar Nederlands recht kan dat in beginsel, maar dat is een ander onderwerp. De trefwoorden die artikel 90 belangrijk maken zijn, in een logische volgorde, *rechtsorde* en *ontwikkeling*. ‘Rechtsorde’ duidt namelijk op wederkerigheid in rechten en plichten, en ‘ontwikkeling’ geeft aan dat daarin vooruitgang wordt nagestreefd.

Loslaten van neutraliteit

Zo’n grondwetsbepaling is in internationale vergelijking iets bijzonders. Dat we die bepaling in 1953 een plaats in onze constitutie hebben gegeven, is iets om trots op te zijn (en iets wat een beetje goedmaakt dat we, anders dan veel landen om ons heen, nog steeds hebben nagelaten in de Grondwet medeverantwoordelijkheid voor de Europese rechtsorde te erkennen). 1953 was het jaar waarin de bakens werden verzet voor de plaats van Nederland in de wereld. Tot de inval door nazi-Duitsland in 1940 had Nederland geprobeerd

om zijn rol in Europa te baseren op neutraliteit. Deze neutraliteit was sinds 1815 volgehouden, ook tijdens de Eerste Wereldoorlog.

Het was aan die neutraliteit te danken dat de voor de

ontwikkeling van de internationale rechtsorde zo belangrijke vredesconferenties van 1897 en 1901 in Den Haag plaatsvonden, dat daar het Permanente Hof van Arbitrage en het Permanente Hof van Internationale Justitie (thans het Internationale Gerechtshof) werden gevestigd, naast – al sinds 1893 – de Haagse Conferenties voor Internationaal Privaatrecht. Deze prominente rol van Nederland in het internationale recht werd zichtbaar in de bouw van het Vredespaleis, geopend in 1913, en in de verlening in 1911 van de Nobelprijs voor de Vrede aan de vermaarde Nederlandse jurist Tobias Asser, die in dit alles een belangrijke rol had gespeeld, tot nu toe de enige Nederlander die met deze prijs persoonlijk werd onderscheiden. Geheel in overeenstemming daarmee was in 1922 in de Grondwet de bepaling opgenomen dat de regering moet trachten ‘geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen’. Na de ervaringen van de Tweede Wereldoorlog en de dreiging na 1945 van de kant van de Sovjet-Unie kon de Nederlandse buitenlandse politiek echter niet langer in het teken staan van neutrale afstandelijkheid in alle richtingen, maar werd het internationale engagement – vandaar artikel 90 (huidige nummering) – in Noord-Atlantisch en Europees verband het richtsnoer van die buitenlandpolitiek.

1953 was het jaar waarin de bakens werden verzet voor de plaats van Nederland in de wereld

Herdefinitie van de Nederlandse positie in de wereld

De Grondwetsherziening van 1953 verzette ook in ander opzicht de bakens. Ze stond toe om soevereine bevoegdheden op te dragen aan ‘internationale organisaties’ (wat met de oprichting van de Europese Gemeenschappen metterdaad geschiedde). Bovendien zette ze een streep onder de koloniale geschiedenis, al werken de gevolgen daarvan tot op heden door. In artikel 1 van de Grondwet stond tot 1953 Indonesië nog vermeld als deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Die bepaling had haar werking door de Indonesische onafhankelijkheid al jaren daarvóór verloren. Ook werd in 1953 de basis gelegd voor het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat op 15 december 1954 tot stand kwam en autonomie verschafte aan de vroegere koloniën in de West. Ook hiermee werd de plaats van Nederland in de wereld herdefinieerd. In plaats van als neutrale heerser over een rijk in drie continenten vatte Nederland zich voortaan op als een actieve speler in de internationale verhoudingen die zich erop richtte de rol van het recht te versterken.

De ambitie waarmee deze bepaling in de Grondwet werd opgenomen, had verschillende aspecten. In het verlengde van wat sinds 1922 in de Grondwet was bepaald, was voor Nederland onverminderd belangrijk dat niet meer naar de wapens zou worden gegrepen om conflicten op te lossen – een wens waaraan de oorlog tegen Oekraïne hardhandig heeft herinnerd. Daarvoor is nodig dat conflicten op een andere manier kunnen worden opgelost, en daarvoor is weer nodig dat er internationale rechtsnormen zijn waaraan alle staten zich binden, zoals het verbod op aanvalsoorlogen en rechten van de mens, waaronder die van religieuze en culturele minderheden. En wanneer er toch een gewapend conflict ontstaat, moeten daarbij de normen van verdragen inzake wapenbeheersing en het internationale humanitaire recht in acht worden genomen, dat sinds het einde van de negentiende eeuw in ontwikkeling is. Bepaalde soorten wapens worden erdoor verboden (met de toelaatbaarheid van het bezit van kernwapens als heet hangijzer), krijgsgevangenen worden beschermd, en ook de burgerbevolking in geval van oorlog of bezetting.

Maar dat alles is niet voldoende om van een internationale rechtsorde te kunnen spreken: er moeten ook instituties zijn waarop een beroep kan worden gedaan als toch een conflict ontstaat. In het kader van de Verenigde Naties zijn de belangrijkste twee het Internationaal Gerechtshof in Den Haag en de Veiligheidsraad. Inmiddels zijn in aparte verdragen daar het Zeerechttribunaal in Hamburg en het Internationaal Strafhof in Den Haag bij gekomen. Maar niet alle staten leven de uitspraken van het Internationaal Gerechtshof na, en de Veiligheidsraad is als het erop aankomt vaak vleugellam door het vetorecht dat aan Rusland en China toekomt, naast de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

Sustainable Development Goals

Vrede en veiligheid vormen echter maar één aspect van wat we de internationale rechtsorde noemen. Om conflicten te voorkomen gaat het niet alleen om onderlinge relaties van staten, maar ook om de manier waarop zij zich gedragen tegenover eigen burgers en burgers van andere landen – of tegenover de vele mensen die, zoals de Rohingya in Myanmar, in het geheel geen nationaliteit hebben en dus extra kwetsbaar zijn: de zogenoemde staatlozen. De internationale rechtsorde heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een enorme ontwikkeling doorgemaakt: om te beginnen op het gebied van de mensenrechten en de bescherming van vluchtelingen, maar ook

op het gebied van de internationale handel (met name via de in 1995 opgerichte World Trade Organization) en nog tal van andere rechtsgebieden, waaronder gezondheidsbescherming, natuurbescherming, bestrijding van internationale criminaliteit zoals mensenhandel, en bescherming tegen klimaatverandering (helaas pas gestart in 1990, en veel te traag op gang gekomen). Een inspirerende overkoepeling van al deze inspanningen heeft vorm gekregen in de in 2015 wereldwijd aanvaarde Sustainable Development Goals. Deze richten zich niet alleen tot staten – wel te verstaan: alle staten, dus niet alleen ontwikkelingslanden –, maar ook tot bedrijven, en veel Nederlandse bedrijven hebben die verantwoordelijkheid op een of andere manier aanvaard.²

We kunnen dus zeker spreken van een internationale rechtsorde die veel meer omvat dan wat zich in het diplomatieke verkeer tussen staten afspeelt. Het internationale recht raakt op allerlei manieren het leven en samenleven van mensen, en de vooruitzichten voor de aarde waarvan we medebewoners zijn. Er is geen wereldregering (en die zal er ook niet komen in de voor ons voorstelbare toekomst), maar er is wel een wereldomspannend ethos van verantwoordelijkheid. Het besef daarvan wordt sinds de pauselijke encycieliek *Populorum Progressio* (1967) en zeker ook door de huidige paus sterk onderstreept als een verantwoordelijkheid van iedere gelovige, net als andere christelijke, joodse en islamitische geestelijken dat doen; en dit is niet alleen een boodschap waarvoor gelovigen zich moeten inzetten, maar tegelijk ook een verdieping van het geloof.

De ontwikkeling van de internationale rechtsorde is anno 2022 op veel plaatsen gaande. Ze raakt, wat de staatstaken betreft, alle ministeries, ook als het gaat om de uitvoering en vernieuwing van verdragen, en tal van ondernemingen en actiegroepen spelen erop in. Tegelijk zijn er dag in dag uit ervaringen met schendingen van het internationale recht en laksheid met het keren daarvan. Dat geldt onder andere voor corruptie in internationale economische activiteiten, uitbuiting van kinderen, CO₂-emissies, kappen van tropisch regenwoud, militaire bezettingen, en overduidelijk en helaas op alle continenten ernstige schendingen van mensenrechten.

Er is geen wereldregering, maar er is wel een wereldomspannend ethos van verantwoordelijkheid

Onverbeterlijke realisten

De Nederlandse politiek weet daar niet altijd raad mee. Er zijn de onverbeterlijke realisten die klaarstaan om ons uit te leggen dat grote mogendheden niet naar ons zullen luisteren, en dat opvatten als bewijs dat je zulke onderwerpen op verschillende manieren moet benaderen. Dat verhaal wordt sinds een jaar of vijftien in de Nederlandse politiek geregeld verteld als het gaat om mensenrechten. Politici die zich niet langer willen inzetten voor mensenrechten wijzen op de economische belangen die daaronder zouden lijden; de spreekwoordelijke koopman kan het volgens hen toch maar beter van de dominee winnen. Wij moeten, heet het dan, ermee ophouden met een opgeheven vingertje andere landen tegemoet te treden. Culturen verschillen immers, zeggen zij, en wij mogen onze westerse culturele waarden niet aan anderen

De autocratische dreiging

opleggen. Zo wordt het loslaten van moraliteit in de internationale betrekkingen gepresenteerd met een nieuw moreel sausje: de spreekwoordelijke koopman hult zich in de toga van een dominee. We zouden ons moeten realiseren, gaat het verhaal dan verder, dat ‘men’ die mensenrechten in andere landen op een andere manier opvat. Met ‘men’ worden dan in feite de machthebbers ter plaatse bedoeld.

Repressieve regimes beroepen zich er vaak op dat armoede en honger alleen met harde hand kunnen worden uitgebannen. Uit het oogpunt van sociale grondrechten pretenderen zij het beter te doen dan hun critici. Om hierop een overtuigend antwoord te geven mogen de Nederlandse en de Europese inzet voor mensenrechten er niet aan voorbijgaan dat die – zoals dat krachtig werd verwoord in de Weense verklaring over de rechten van de mens van 1993³ – één samenhangend geheel vormen: niet alleen vrijheden zoals die van meningsuiting, van vereniging en vergadering, en van godsdienst en levensovertuiging, maar evenzeer de economische en sociale rechten die voor een menswaardig leven onontbeerlijk zijn, zoals die op sociale zekerheid, goed onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Welvarende burgers in landen zoals het onze vergeten te snel dat die fundamentele rechten voor mensen in andere continenten van levensbelang zijn, en dat voor de realisering ervan goed bestuur ginds én solidariteit van ons met hen nodig zijn. Verwaarlozing van die samenhang tussen de mensenrechten effent de weg voor fundamentalisten en populisten.



Bron: iStock

Wat betekent bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde dan in onze tijd? Ik zou zeggen: eerst en vooral blijven proberen vertrouwen onder de kwetsbaarste mensen en groepen te versterken door het er niet bij te laten zitten als mensenrechten worden geschonden, en te laten zien dat je het wangedrag van anderen niet tot norm voor jezelf maakt. Als je zelf laat zien dat je aan het internationale recht wilt worden gehouden, ook als dat inspanningen kost, is dat de overtuigendste boodschap aan landen die tekortschieten in de verwerkelijking van mensenrechten. De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft er enkele jaren geleden op gewezen dat Nederland wel erg gemakkelijk berust in situaties waarin mensenrechtenverdragen niet gelden voor de Caribische landen van het Koninkrijk, of zelfs niet voor de drie Caribische eilanden die tot het Nederlandse staatsbestel behoren.⁴

Zeker, respons is het allermoeilijkst te bereiken bij de allergrootste landen, maar een geduldig volgehouden en internationaal ondersteunde campagne heeft ook daar op den duur vaak effecten. Minstens zo belangrijk zijn de geloofwaardigheid en de zichtbaarheid van het democratische alternatief, als dat mensenrechten én welvaart realiseert. Voor Rusland is Oekraïne militair nooit een bedreiging geweest, maar als Oekraïne zich in vrede zou hebben kunnen ontwikkelen tot een buurstaat die economische ontwikkeling wél paart aan politieke vrijheid en rechtsstatelijkheid, was voor de Russische bevolking nog duidelijker aangetoond wat zij mist.

Het ontbreken van vrijheid en democratie in Rusland heeft president Poetin nu in staat gesteld tot een brute aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Opnieuw blijkt dat de interne en de externe aanvaarding van het recht als norm van samenleven twee kanten zijn van dezelfde medaille. Die boodschap van artikel 90 is dringend en actueel.

De internationale rechtsorde: een samenhangend geheel

Het werkelijk bevorderen van de internationale rechtsorde lukt niet als mensenrechtenverdragen en de naleving daarvan te veel een afdeling van specialisten blijven. Diplomatie op het gebied van de rechten van de mens mist overtuigingskracht als ze beperkt blijft tot kritische voetnoten in een economische en veiligheidsrelatie die daar verder geen boodschap aan heeft, terwijl corruptie in het land van de handelspartner onbesproken blijft of misschien zelfs in de kaart wordt

gespeeld. Het internationale recht gaat óók daarover, en internationale organisaties die de vrede kunnen bevorderen zijn óók Unicef, Unesco en

het World Food Programme, naast non-gouvernementele netwerken zoals Caritas Internationalis, waartoe ons Cordaid behoort. De overtuigingskracht is veel groter wanneer inspanningen voor handel en economische ontwikkelingen effectief worden verbonden met bescherming van kwetsbare mensen en hun aandeel in economische groei. De al genoemde Sustainable Development Goals wijzen de weg erin de internationale rechtsorde zichtbaar te maken als een samenhangend geheel.

Hierbij gaat het ook om maatschappelijke diplomatie. Degenen die zich in die andere landen inzetten voor eerbiediging van mensenrechten en bescherming van de levende natuur, moeten zich niet in de steek gelaten voelen. Internationale

Internationale organisaties die de vrede kunnen bevorderen zijn óók Unicef, Unesco en het World Food Programme

politieke aandacht steekt ze een hart onder de riem en is nog steeds in veel landen een waarschuwing dat brute onderdrukking van dissidenten nadelig uitpakt voor de regeerders. Dat is een manier waarop onze regering haar grondwettelijke opdracht vorm en betekenis kan geven. Maar het komt ook op anderen aan, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Amnesty International, Human Rights Watch en Youth for Climate stellen voorbeelden door de vinger te leggen bij schendingen van internationale rechtsnormen. Soms heeft dat een snel effect, soms blijkt dat pas later. Maar de moed opgeven is hoe dan ook geen betere keuze. De internationale rechtsorde bevorderen is, zoals in deze tijd opnieuw blijkt, een taak die heel veel inzet en volharding vergt, en hard nodig blijft.

Artikel in het kort:

- * Het belang van het in 1953 aanvaarde grondwetsartikel 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde' wordt door de oorlog tegen Oekraïne nog eens extra ingeschert
- * De opnemng van dit artikel in de Grondwet markeerde het afscheid van de neutraliteitspositie van Nederland in de wereld, het einde van Nederland als koloniale macht, en de mogelijkheid om soevereine bevoegdheden over te dragen aan internationale organisaties
- * De internationale rechtsorde heeft na de Tweede Wereldoorlog een enorme ontwikkeling doorgemaakt, die verder gaat dan vrede en veiligheid en zich bijvoorbeeld ook richt op internationale handel, natuurbescherming en klimaatverandering
- * Nederland kent onverbeterlijke 'realisten' die stellen dat grote mogelijkheden toch niet luisteren naar oproepen om de mensenrechten na te leven; zij verkiezen koopman te zijn in plaats van dominee, maar omlijsten dit met morele woorden dat 'men' elders nu eenmaal de mensenrechten anders opvat
- * Nederland moet zich echter blijven inzetten voor de internationale rechtsorde, onder andere door zelf het goede voorbeeld te geven; dat moet in samenhang gebeuren met de inzet van ngo's als Cordaid en Amnesty International

1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 5, eerste lid, j^o artikel 3, eerste lid.

2 Zie: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten. Een noodzakelijk verbond*. Den Haag: AIV, mei 2019.

3 Zie: 'Vienna Declaration and Programme of Action. Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993', website Office of the

United Nations High Commissioner for Human Rights, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx

4 Zie: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*. Den Haag: AIV, juni 2018.