Nederland moet af van het idee dat ‘internationaal’ automatisch beter is dan ‘nationaal’

Posted on 1 mei 2021 by Patrick van Schie

Volgens artikel 90 van de Grondwet dient de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Maar ‘de internationale rechtsorde’ is een te vaag en een misleidend begrip, stelt Patrick van Schie. Het is beter om dat Grondwetartikel te schrappen.

Bijna niemand zal bij het jaar 1953 denken aan een belangrijke grondwetsherziening. Grote veranderingen in onze Grondwet vonden plaats in 1848, 1917 en 1983.

Toch kwam in 1953 één wijziging tot stand die ons land typeerde: de Nederlandse regering diende voortaan ‘de ontwikkeling van de internationale rechtsorde’ te bevorderen. De wijziging werd door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen, hoewel VVD-voorman (en staatsrechtgeleerde) Pieter Oud de bepaling – ‘een beleidsvoorschrift’ – eigenlijk niet in een grondwet thuis vond horen.

Opdracht aan de krijgsmacht

In het jaar 2000 werd uit genoemde grondwetsbepaling (tegenwoordig art. 90 Gw) ook een constitutionele opdracht aan de krijgsmacht afgeleid. Die diende voortaan naast de taken van verdediging van het grondgebied en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, tevens op te treden tot 'de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde' (art. 97 Gw, lid 1).

Dat is nogal wat voor een klein land dat, volgens de huidige minister van Defensie Bijleveld, momenteel niet eens in staat is de verdediging van het eigen grondgebied en de bijdrage aan de verdediging van de Navo-bondgenoten naar behoren te vervullen.

Grondwetsbepalingen deugen niet

Leggen de bepalingen over de bevordering van de internationale rechtsorde in onze grondwet aan onze regering te zware taken op? Er zijn meer redenen om kritisch naar beide grondwetsartikelen te kijken. In deze bijdrage zal ik aangeven waarom de bepalingen, die politiek onomstreden zijn, niet deugen. In een volgende bijdrage zal ik een voorstel tot herziening doen en schetsen waar onze buitenlandse politiek en krijgsmacht zich beter op kunnen richten.

'De roeping van Holland'

Nadat België zich in 1830 van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden afscheidde, moest het noordelijke deel van dit koninkrijk – Nederland – zich definitief neerleggen bij de status van een kleine mogendheid. Dat ging niet makkelijk. Tot op de dag van vandaag willen onze politici graag betogen dat wij als een 'middelgrote mogendheid' moeten worden beschouwd, is het niet als militaire macht dan toch vanwege ons economische gewicht. Maar voor andere landen zijn wij simpelweg klein.

Medio 19e eeuw trachtte Nederland tussen de sterkere staten overeind te blijven door een neutraliteitspolitiek te voeren. Rond 1900 zagen rechtsgeleerden en tal van politici een schone nieuwe taak voor ons land weggelegd, die ons hoog boven de omringende landen zou verheffen: in het internationale verkeer macht doen vervangen door recht.

Dat twee (matig succesvolle) internationale vredesconferenties in Den Haag werden gehouden (in 1899 en 1907) stimuleerde de gedachte dat in het vervullen van deze taak 'de roeping van Holland' zou zijn gelegen.

Zendingsdrang

Militair klein maar ethisch groot, zo zag het zelfbeeld van Nederland eruit. Dat ons land tijdens de Eerste Wereldoorlog neutraal wist te blijven, voedde het geloof dat andere mogendheden onze 'hoge' politiek respecteerden. In werkelijkheid maakten de strijdende landen om ons heen (vooral Duitsland) de afweging dat een bezetting van Nederland meer zou kosten (ook aan manschappen) dan dit land neutraal en op die manier evenzo uit handen van de vijand te houden.

Dezelfde vlieger ging in de Tweede Wereldoorlog niet op. De schending van onze neutraliteit door Hitler en de daarop volgende Duitse bezetting deden ons land na 1945 van koers veranderen. Veiligheid werd nu buitenlands-politiek en militair gezocht in een bondgenootschap (we waren mede-oprichter van de Navo in 1949).

Maar hoewel dit een afscheid van meer dan een eeuw neutraliteitspolitiek betekende, bleef de zendingsdrang onverminderd. De 'roeping' van ons land werd nu neergelegd in de grondwetsbepaling dat ons land de ontwikkeling van de internationale rechtsorde diende te bevorderen.

Reddingsboei voor de krijgsmacht

Dit is sindsdien een populaire bepaling gebleven omdat de Nederlandse beleidsmakers zich vanwege deze missie goed, om niet te zeggen beter (dan de andere landen) konden voelen. Nederland zou niet aan ordinaire machtspolitiek doen, pretendeerde men, maar spande zich in om de wereld beter te maken.

Na de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog kwam daarbij dat het bevorderen van de internationale rechtsorde voor de krijgsmacht als een reddingsboei oogde. Nu de militaire dreiging vanuit de Sovjet-Unie wegviel en menigeen meende dat er een 'vredesdividend' kon worden uitgekeerd – lees: zwaar op Defensie kon worden bezuinigd – hoopten veel militairen met vredesmissies en andere taken ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde de schade aan leger, vloot en luchtmacht enigszins te kunnen beperken.

Wat is de internationale rechtsorde?

De woorden internationale rechtsorde roepen bij menigeen het gevoel op dat het om iets nobels gaat. Maar waaruit bestaat deze internationale rechtsorde eigenlijk? Het blijft nogal eens bij een vage, niet nader omschreven aanduiding. Dan is het sowieso een te zwakke basis om politiek op te bedrijven.

Een nadere invulling van het begrip levert twee, niet noodzakelijk met elkaar samenvallende, definities op. In de eerste definitie bestaat de internationale rechtsorde uit het geheel aan internationale verdragen. Dat is een wirwar, die sinds 1953 flink is uitgedijd.

Destijds betrof dit vooral verdragen die beoogden het internationale verkeer te bevorderen, conflicten tussen staten te vermijden – die als het ware de verkeersregels tussen de naties vastlegden – plus de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948.

Daar zijn tegenwoordig talloze verdragen bij gekomen, die steeds vaker voorschriften bevatten over de politiek die staten geacht worden te voeren ook los van hun onderlinge betrekkingen. Dit loopt uiteen van het arbeidsrecht via de behandeling van vrouwen tot aan het klimaatbeleid.

Rechter mag niet toetsen aan de Grondwet…

Soms is er een internationaal gerechtshof dat op de naleving van de bepalingen toeziet, in andere gevallen doet een nationale rechter dit. In Nederland mag de rechter wetten met bindende uitspraken aan internationale verdragen toetsen, terwijl hij (of zij) dit expliciet niet aan onze eigen Grondwet mag doen.

Het toetsingsverbod aan de Grondwet is niet zonder reden tot stand gekomen. De gedachte erachter is dat de interpretatie van de Grondwet te belangrijk is om aan een ongekozen – en aan niemand verantwoording schuldige – rechter over te laten. Daarom is deze taak bij de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging neergelegd.

… maar wel aan internationale verdragen

Dat rechters onze wet- en regelgeving wel aan internationale verdragen mogen

toetsen, ondergraaft dit uitgangspunt. En het is nog erger. Zou een rechter de Grondwet interpreteren op een heel andere wijze dan de volksvertegenwoordiging juist acht, dan kan de volksvertegenwoordiging het grondwetsartikel tenminste nog met versterkte meerderheid wijzigigen.

Maar als een rechter een verdragsbepaling anders interpreteert dan de volksvertegenwoordiging voor ogen stond toen zij met het verdrag instemde, dan is het zo goed als onmogelijk het verdrag te wijzigen. Immers, álle andere staten die het verdrag hebben gesloten moeten dan met die wijziging instemmen.

Terwijl een verdrag dus amper op democratische wijze kan worden herzien, kan een ongekozen rechter er een heel andere inhoud en werking aan geven dan in de verdragstekst ligt besloten.

Rechterlijk activisme

Veel juristen zijn enthousiast over dit rechterlijk activisme. Kritiek op rechterlijke uitspraken die niet stoelen op de letterlijke verdragstekst maar op de mening van een rechter hoe die tekst in de huidige maatschappelijke context zou moeten worden bezien, doen zij af als aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Het ligt echter andersom. Rechterlijk activisme tast de wetgevende macht van het gekozen parlement aan. Door steeds meer in verdragen vast te leggen en de interpretatie daarvan aan rechters over te laten, komt de democratie ernstig in de knel.

‘Internationaal’ is veel minder belangrijk dan ‘democratisch’

In een democratische rechtsstaat moet de verhouding tussen het democratische element – een gekozen parlement of een referendum – en de rechterlijke macht in evenwicht zijn. Daar waar het gaat om bescherming van klassieke burgerrechten – bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, de waarborg tegen huisvredebreuk of de bescherming van de lichamelijke integriteit – is het zaak dat de rechter kan waken over de (mogelijke) neiging van een overheid te ver door te dringen in de privésfeer van burgers.

Daar waar, zoals tegenwoordig in veel verdragen, het beleidsvoorschriften betreft, behoort juist de rechter terughoudend op te treden opdat de beslissingen – en dus de wet- en regelgeving – louter op democratische wijze tot stand blijven komen. Dat een bepaling welke burgers bindt internationaal is, behoort natuurlijk van veel geringer belang te zijn dan dat zij democratisch is.

Heiliging Verenigde Naties en Veiligheidsraad

Naast het gelijk stellen van de internationale rechtsorde aan de opeengestapelde internationale verdragen, is er als gezegd een tweede (soms impliciete) invulling van het begrip. Volgens deze tweede definitie wordt de internationale rechtsorde belichaamd in de Verenigde Naties en de bijbehorende instellingen.

Vooral sinds de Irak-oorlog uit 2003 – die leidde tot de val van Saddam Hoessein – menen verschillende politieke partijen in Nederland, de linkse voorop, dat een militaire interventie uitsluitend gerechtvaardigd zou zijn indien zij geschiedt onder autorisatie van de Veiligheidsraad (het dagelijks bestuur van de VN).

Deze heiliging van de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad is erg vreemd. Een grote hoeveelheid landen die bij de VN zijn aangesloten is noch een rechtsstaat noch een democratie.

China en Rusland

Ook de Veiligheidsraad bestaat ten dele uit dictatoriaal geregeerde landen. Dit geldt bovendien voor twee van de vijf permanente leden: China en Rusland. Hun regeringen maken zich schuldig aan grove mensenrechtenschendingen – de behandeling van de Oeigoeren respectievelijk van Navalny zijn slechts twee voorbeelden uit vele – én schenden voorts zelf verdragen en de soevereiniteit van andere landen.

Denk in het geval van China aan het verdrag met Groot-Brittannië over de aparte status (met politiek zelfbestuur) van Hongkong en de eenzijdige brutaal met militaire aanwezigheid gestutte claim op eilanden in de Zuid-Chinese Zee, in het geval van Rusland aan de bezetting van de Krim in 2014 en het voortdurende militaire gestook sindsdien in de oostelijke Oekraïne.

In handen van dictaturen

Indien Nederland zijn buitenlandse politiek en zijn deelname aan militaire operaties, bijvoorbeeld humanitaire interventies, laat afhangen van besluiten van de Veiligheidsraad maakt het zich afhankelijk van de veto's die China en Rusland (kunnen) uitspreken.

Dat is een interpretatie van 'de internationale rechtsorde' die de beslissende stem in handen legt van twee dictaturen die zowel de mensenrechten in eigen land als de soevereiniteit van andere landen schenden. Het is alsof je de Veiligheidsraad maakt tot een gerechtshof waarin twee notoire topcriminelen uiteindelijk de lakens uitdelen.

Internationaal staat niet gelijk aan hoogstaander

Nederland moet af van de gedachte dat 'internationaal' automatisch beter, of van hogere orde zou zijn dan nationaal. De traditionele Nederlandse zendingsdrang verblindt politici te vaak in het onderkennen van de internationale realiteiten.

Een veel belangrijker criterium of wet- en regelgeving goed zijn is dat zij democratisch worden gedragen door de burgers van Nederland.

Bovendien moet veel kritischer worden gekeken naar wat een **rechts**orde inhoudt. Een rechtsorde is niet hetzelfde als een door rechters bepaalde orde. En nog minder kan een rechtsorde bestaan uit een door dictatoriale verkrachters van het recht (mede) bepaalde orde.

Alleen al om bovenstaande redenen is het beter om het huidige artikel 90 Gw dat de regering opdraagt de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, te schrappen.

Patrick van Schie is directeur van de TeldersStichting, het wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme, gelieerd aan de VVD. Volgende week doet Van Schie in Wynia's Week suggesties voor betere Grondwetsartikelen dan het artikel 90 van nu.