



Internationale Rechtsorde als zesde Nationaal Veiligheidsbelang

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Internationale Rechtsorde als zesde Nationaal Veiligheidsbelang

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Margriet Drent & Minke Meijnders (Instituut Clingendael)

Mei 2019

Colofon

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-
wetenschappelijk onderzoek (TNO)
Stichting Nederlands Instituut voor Internationale
Betrekkingen 'Clingendael'
Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies (ISS)

© RIVM 2019

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op
voorwaarde van bronvermelding. Analistennetwerk Nationale
Veiligheid (ANV), Internationale Rechtsorde als zesde Nationaal
Veiligheidsbelang, 2019 (red. Margriet Drent & Minke Meijnders)

Redactie:

Margriet Drent (Instituut Clingendael)
Minke Meijnders (Instituut Clingendael)

Inhoud

1. Aanleiding	7
2. Nederland en de internationale rechtsorde	9
3. Internationale rechtsorde: politiek discourse	11
4. Werkbare definities	13
5. Belang Internationale Rechtsorde en impactcriteria	17
5.1 Impactcriteria	17
5.2 Toelichting	19
6. Literatuurlijst	21

1. Aanleiding

De Stuurgroep Geïntegreerde Nationale Veiligheidsstrategie heeft op 28 augustus 2018 het besluit genomen om aan de huidige vijf nationale veiligheidsbelangen (zie tabel 1) het ‘functioneren van de internationale rechtsorde’ als zesde belang toe te voegen.

Om de toevoeging van een zesde belang mogelijk te maken, dient een aantal vragen te worden beantwoord:

- Hoe wordt het begrip ‘internationale rechtsorde’ gedefinieerd en begrepen in de Nederlandse context? (fundamenteel en/of instrumenteel; ‘dik’ en/of ‘dun’)
- Wat is een werkbare definitie gezien vanuit het perspectief van de Nederlandse nationale veiligheid? (Wat zijn de fundamentele normen, alleen Westfaalse afspraken of uitgebreider en in hoeverre zijn mensenrechten (welke?) daar onderdeel van?)

- Hoe kan deze definitie worden vertaald naar een belang, relevant voor de nationale veiligheid?
- Welke impactcriteria horen bij dit belang?
- Hoe wordt de impact van verschillende dreigingen op deze criteria bepaald, welke indicatoren horen hier bij die zo meetbaar mogelijk de impact bepalen en hoe kan ervoor worden gezorgd dat deze score in balans is met die van de andere vijf belangen?

Deze vragen worden in deze notitie zo goed mogelijk beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek, feedbacksessies binnen het Analisten Netwerk Nationale Veiligheid (ANV) en interviews met beleidsmakers en experts. De notitie sluit af met de keuze voor een binnen de ANV gehanteerde definitie van het belang ‘internationale rechtsorde’ en bijbehorende impactcriteria.

Tabel 1: De vijf huidige nationale veiligheidsbelangen plus impactcriteria

Belang	Impactcriteria
1. Territoriale veiligheid	1.1. Aantasting van de integriteit van het grondgebied en de digitale ruimte
	1.2. Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
2. Fysieke veiligheid	2.1. Doden
	2.2. Ernstig gewonden en chronisch zieken
	2.3. Gebrek aan primaire levensbehoeften (lichamelijk lijden)
3. Economische veiligheid	3.1. Kosten
	3.2. Aantasting van de vitaliteit van de Nederlandse economie
4. Ecologische veiligheid	4.1. Langdurige aantasting van het milieu en de natuur (flora en fauna)
5. Sociale en politieke stabiliteit	5.1. Verstoring van het dagelijkse leven
	5.2. Aantasting van de democratische rechtstaat
	5.3. Sociaal-maatschappelijke impact

2. Nederland en de internationale rechtsorde

“De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde”, aldus kort maar krachtig het artikel 90 van de Nederlandse Grondwet. Dit artikel kent een lange geschiedenis in de Nederlandse Grondwet. Lering trekkend uit de Eerste Wereldoorlog werd in 1922 al aan de Grondwet toegevoegd dat “De Koning tracht geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen”. Dit werd na de Tweede Wereldoorlog in 1953 veranderd in: “Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsorde” en bij de grondwetsherziening van 1983 werd dit het huidige artikel 90.¹ De toenmalige regering gaf als argument voor het handhaven van dit artikel:

De (...) in 1953 in de Grondwet opgenomen bepaling inzake bevordering der internationale rechtsorde doet dan ook in de eerste plaats uitkomen, dat in het Nederlandse constitutionele bestel de nationale soevereiniteit niet als een absolute norm wordt beschouwd. Tegelijkertijd omvat het streven naar een op universeel geldende rechtsnormen gebaseerd internationaal stelsel ook naar onze mening het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens, en wel in de breedste zin van het woord, dat wil zeggen zowel de burgerrechten en politieke rechten als de economische, sociale en culturele rechten.²

De internationale rechtsorde is ook terug te vinden in de taakstelling van de krijgsmacht, die in artikel 97 (1) van de Grondwet is vastgelegd: “Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.” Daarnaast wordt het belang van een goed functionerende internationale rechtsorde ook genoemd in verschillende strategiedocumenten van de

Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en in verschillende Regeerakkoorden.³

Ondanks een lange Nederlandse geschiedenis op het gebied van het internationaal recht en de grondwettelijke opgave, is niet geheel duidelijk wat er in de Nederlandse juridische en politieke context wordt bedoeld met ‘de internationale rechtsorde’. De omschrijvingen lopen in de academische, juridische, politieke en beleidsdocumenten nogal uiteen. Het is de uitdaging om een definitie te vinden die werkbaar is in het kader van de nationale veiligheid, een consensus vertegenwoordigt tussen de verschillende opvattingen en die zo duurzaam mogelijk is. ‘De internationale rechtsorde’ is een betwist begrip, zowel in de Nederlandse als in de internationale context, waarbij geen overeenstemming is over de definitie en waarvan de definitie ook in de tijd is verschoven.

¹ Leonard Besselink, ‘The Constitutional Duty to Promote the Development of the International Legal Order: the Significance and Meaning of Article 90 of the Netherlands Constitution’, in: Netherlands Yearbook of International Law, Volume XXXIV, 2003, p. 89-138.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen’, Kamerstuk II 1979/80, 15049 (R1100), nr. 7, p. 5.

³ Internationale Veiligheidsstrategie 2013; Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018; Defensienota 2018; Regeerakkoord 2008: “Het externe beleid, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon eerstverantwoordelijk is, zal zich daarom in het bijzonder richten op bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstofzekerheid, bevordering van de internationale rechtsorde, alsmede bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven.”; Regeerakkoord 2012; Regeerakkoord 2017; Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) Beleidsnota 2018: “Een sterke rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten maken de wereld stabiel, veiliger, vrijer en welvarender. Dit vereist goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak en voortdurende inzet tegen straffeloosheid. Deze rechtsorde is onlosmakelijk verbonden met universele mensenrechten. De bevordering van mensenrechten is een kernelement van het Nederlands buitenlandbeleid.”

3. Internationale rechtsorde: politiek discourse

In een aantal recente beleidsdocumenten wordt het bevorderen van de internationale rechtsorde genoemd als een belang van Nederland. De Internationale Veiligheidsstrategie van Buitenlandse Zaken van 2013 noemt een “goed functionerende internationale rechtsorde” van strategisch belang. In de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie van 2018 staat dat het “versterken van ons veiligheidsfundament – bevorderen van de internationale rechtsorde en een effectief multilateraal systeem – cruciaal [is] voor de veiligheid van het Koninkrijk”. Het Regeerakkoord uit 2012 (VVD/PvdA) is hierin heel duidelijk:

*Nederland kent van oudsher een sterke internationale oriëntatie, zowel omdat het in ons belang is als uit overtuiging. Nederlanders en Nederlandse bedrijven hebben grote belangen in het buitenland. Het buitenlands beleid is gericht op het behartigen en beschermen daarvan en bevordert de internationale rechtsorde en de mensenrechten.*⁴

Het meest recente Regeerakkoord uit 2017 vermeldt de internationale rechtsorde en de Nederlandse belangen in één zin: “Realistisch buitenlands beleid dient de Nederlandse belangen en de internationale rechtsorde”. Echter, de zinsneden uit de twee meest recente regeerakkoorden geven al aan waar een verschil in interpretatie kan bestaan. Het waarborgen van de internationale rechtsorde is in 2012 zowel in ons belang als een overtuiging, terwijl in het laatste regeerakkoord de internationale rechtsorde wordt geplaatst in het kader van een realistisch buitenlands beleid en het vooral als dienend aan de Nederlandse belangen wordt gezien. Het expliciet noemen van mensenrechten in het ene regeerakkoord en niet in het andere, doet de vraag rijzen of hier wordt bedoeld dat mensenrechten in 2012 een aparte vermelding behoeften, omdat ze niet vanzelfsprekend behoren bij de internationale rechtsorde of dat

ze in 2017 niet werden genoemd omdat ze als vanzelfsprekend hier wél onderdeel van zijn.

We stuiten hier op één van de belangrijkste verschillen van interpretatie over wat de internationale rechtsorde voor Nederland betekent: enerzijds de *fundamentele* en anderzijds de *instrumentele* interpretatie. Kort gezegd, Nederland als dominee of als koopman. Ziet Nederland zich als morele voortrekker van een verdere verdieping van een uitgebreid stelsel van gecodificeerde normen en waarden in het internationaal publiekrecht of prioriteert het in het buitenlands beleid vooral zijn directe en korte termijn belangen? Analyses van het Nederlands buitenlands beleid sinds de Tweede Wereldoorlog komen er op neer dat de dominee en de koopman beide hun invloed doen gelden.⁵ Afhankelijk van de actuele internationale verhoudingen en samenstelling van de regering krijgt een verdere verdieping van de internationale rechtsorde of het behartigen van onze directe belangen meer nadruk in de politieke discours. Een goed functionerende internationale rechtsorde wordt in het Nederlandse debat vooral beschreven als voorwaardenscheppend voor vrede, veiligheid en welvaart⁶, wat een dichotomie tussen directe belangen en het streven naar een internationale rechtsorde in feite opheft. Zo betoogt Hirsch Ballin dat een internationale orde van veiligheid en recht een illusie zal blijven zolang daarin het universele recht op een menswaardig bestaan terzijde wordt gelaten.⁷

De buitenlandwoordvoerders van diverse politieke partijen drukten in een serie essays in 2016 deze verschillen in nadruk in het debat over de internationale rechtsorde goed uit. Bijvoorbeeld Rik Grashof van GroenLinks: “Het buitenlands beleid moet een morele

⁴ Regeerakkoord VVD-PVDA, “Bruggen Slaan”, 29 oktober 2012.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Duco Hellema, ‘Nederland in de Wereld. De buitenlandse politiek van Nederland’, 2016.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2017; BHOS Beleidsnota 2018

⁷ Ernst Hirsch Ballin, ‘Ontwikkeling van de internationale rechtsorde’, Christen Democratische Verkenningen, nr. 34 (2014): p. 136-142.

inslag hebben. (...) De grondwet laat zich niet uit over het verdienen van geld in het buitenland, maar er wordt wel duidelijk de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als doelstelling in omschreven. Deze verplichting strekt zich niet alleen uit tot staten, maar ook tot mensen.”⁸ Han ten Broeke van de VVD betoogt dat een realistisch buitenlands beleid uit gaat van nationale belangen, maar dat dit niet een immoreel beleid hoeft te betekenen. Er is, volgens hem, een synthese mogelijk tussen beide visies “en die wordt zichtbaar in de traditie van het Nederlands buitenlands beleid. Zij ligt ook verankerd in een uniek artikel in onze Grondwet, t.w. artikel 97, waarin zowel de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk als de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde wordt genoemd.”⁹ In navolging van zijn partijgenoot Hirsch Ballin, betoogt ook Raymond Knops (CDA) dat er geen tegenstelling bestaat: “Een internationale orde van veiligheid en vrede zal namelijk nooit bereikt worden, zolang het universele recht op een menswaardig bestaan niet wordt nageleefd.”¹⁰ Mensenrechten en veiligheidsbelangen lijken dus in elkaars verlengde te liggen, maar de vraag blijft, in welke mate en in welke verhouding?

⁸ Rik Grashof, ‘Maak Nederland weer voortrekker’, *Internationale Spectator*, nr.70 (2016): p.2.

⁹ Han ten Broeke, ‘Tien vuistregels voor realistisch buitenlands beleid’, *Internationale Spectator*, nr. 70 (2016): p. 2.

¹⁰ Raymond Knops, ‘Realistisch én waardegedreven’, *Internationale Spectator*, nr.70 (2016): p.2.

4. Werkbare definities

Het goed functioneren van de internationale rechtsorde als vitaal belang zal meer gepreciseerd moeten worden dan nu het geval is in de Grondwet, beleidsdocumenten en in de politiek. Het terrein van de internationale rechtsorde is zo breed dat een zinvolle, beknopte definitie voor nationale veiligheidsanalyses van het ANV gevonden moet worden. Dit betekent dat vooral de breedte van het begrip zal moeten worden ingeperkt. De met de internationale rechtsorde geassocieerde normen met betrekking tot vrede, veiligheid, mensenrechten en welvaart worden hier verder uitgewerkt.

De naoorlogse internationale rechtsorde

De aard van de huidige internationale rechtsorde is onmiskenbaar gevormd door de ervaringen die de naoorlogse generatie heeft opgedaan met twee wereldoorlogen en de grote depressie van de jaren twintig en dertig. De toenmalige analyse was dat hypernationalisme en protectionistische handelspolitiek de oorzaak hiervan waren. De leiders van de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog richtten een aantal instituties op om ervoor te zorgen dat politieke en economische vrijheid, tezamen met de principes van collectieve veiligheid, zouden bijdragen aan internationale vrede en welvaart.¹¹ Het doel was een systeem waarin het reguleren van het internationaal economisch bestel, het respecteren van mensenrechten en de principes van collectieve veiligheid voorop stonden.

Collectieve veiligheid is het uitgangspunt van het Verenigde Naties (VN)-systeem: lidstaten zien bij onderlinge conflicten af van het gebruik van geweld en proberen langs diplomatieke weg tot een oplossing te komen. Dit voert terug op de fundamentele normen van het internationaal publiekrecht, zoals deels tot stand gekomen bij de Vrede van Westfalen in 1648 en later

verder uitgebouwd in het Handvest van de VN.¹² Een ander belangrijk element is de bevoegdheid van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) om dwingende maatregelen te nemen in het geval van een bedreiging van de vrede, inbreuk op de vrede of daad van agressie. Op dit geweldsverbod zijn er in de VN twee uitzonderingen mogelijk, namelijk in het geval van zelfverdediging (artikel 51 VN-Handvest) en indien geautoriseerd door de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

Tijdens de Bretton Woods conferentie van 1944 werden het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank opgericht om de mondiale economie te reguleren en economische ontwikkeling te bevorderen. Kort daarna kwam de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) – de voorloper van de in 1995 opgerichte Wereldhandelsorganisatie (WTO) – tot stand om de protectionistische barrières voor internationale handel te slechten. Een belangrijk uitgangspunt bij de oprichting van deze multilaterale instellingen was dat een ‘*beggar thy neighbour*’ beleid en escalerende handelsconflicten in sterke mate kunnen bijdragen tot het ontstaan van oorlogen.

Tezamen met de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) vormen deze organisaties (VN, WTO, Wereldbank, IMF, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)) voor Nederland de institutionele verankering van de normen en waarden van de internationale rechtsorde. Ook buiten het kader van deze organisaties komen internationale verdragen en afspraken¹³ tot stand, die tezamen met impliciete gedragsregels in het internationale verkeer ook onderdeel uitmaken van het

¹¹ James Goldgeier, ‘The Misunderstood Roots of International Order and Why They Matter Again’, *The Washington Quarterly*, nr.41/3, (2018): p. 9

¹² Onder artikel 1 van het VN-Handvest uit 1949 is de eerste doelstelling van de VN: “De internationale vrede en veiligheid te handhaven en, met het oog daarop: doeltreffende gezamenlijke maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede en ter onderdrukking van daden van agressie of andere vormen van verbreking van de vrede, alsook met vreedzame middelen en in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht, een regeling of beslechting van internationale geschillen of van situaties die tot verbreking van de vrede zouden kunnen leiden, tot stand te brengen.”

¹³ Verdragen zijn internationaalrechtelijk juridisch bindend. Afspraken daarentegen kunnen ook niet juridisch bindend zijn (zoals verklaringen, codes of conduct, Memoranda of Understanding (MoU) etc.).

geheel van normen en afspraken en multilaterale instituties (institutie in de zin van een regime).¹⁴ Het goed functioneren van deze instituties in brede zin is derhalve cruciaal voor de Nederlandse belangen.

Mensenrechten

De internationale rechtsorde wordt zowel bepaald door machtspolitiek als door juridische codificatie in het internationaal publiekrecht. De internationale rechtsorde kent een beperkt aantal rechtsbronnen, bovenal verdragen, gewoonterecht, besluiten van internationale organisaties en algemene rechtsbeginselen. Alleen regels die uit deze bronnen voortvloeien, behoren tot het internationaal publiekrecht.¹⁵ Deze bronnen zouden houvast kunnen bieden voor een werkbare definitie.

Een ‘dikke’ interpretatie van de internationale rechtsorde zou betekenen dat alle politieke, economische, sociale en culturele rechten van de mens hiertoe behoren. Deze zijn neergelegd in de volgende documenten: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) alsmede allerlei specifieke verdragen in het kader van onder meer de VN en de Raad van Europa.¹⁶ Het gehele, uitgebreide en groeiende systeem van het internationaal publiekrecht in de definitie betrekken, zou het praktische effect van onwerkbaarheid hebben in het kader van de Nederlandse vitale belangenafweging.

Aan de andere kant is er een ‘dunne’ interpretatie, waarbij de grondbeginselen van het internationaal publiekrecht, die de gedragsregels tussen staten regelt, namelijk de Westfaalse normen, het belangrijkste zijn. Bij de Vrede van Westfalen werd in 1648 afgesproken dat staten soeverein zijn en dat gestreefd moet worden naar

een vreedzame co-existentie en vreedzame onderlinge beslechting van geschillen.¹⁷

Ook internationaal recht is echter ‘levend recht’ waardoor deze beperkte interpretatie geen recht doet aan de ontwikkeling en ‘humanisering’ van het internationaal publiekrecht, dat zich de laatste decennia ontegenzeggelijk heeft voltrokken. Enerzijds is er in de afgelopen decennia een groot aantal verdragen tot stand gekomen op allerlei terreinen, van zeerecht via internationaal economisch recht tot ruimterecht. Anderzijds is er de humanisering door verdere ontwikkeling van de mensenrechten. Staatsovereiniteit is niet meer de absolute norm wanneer fundamentele mensenrechten systematisch en op grote schaal worden geschonden.¹⁸ Zo werd naar aanleiding van de grove mensenrechtenschendingen in Rwanda en op de Balkan, in 2005 op een top van de Verenigde Naties de ‘*Responsibility to Protect*’ aanvaard. Iedere staat belooft zijn burgers te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. Als een staat hierin zou falen, dan kunnen andere staten, mits gelegitimeerd door de Veiligheidsraad, deze burgers te hulp schieten. De *Responsibility to Protect* doctrine is in crises in Darfoer, Libië, Ivoorkust, Zuid-Soedan, Yemen, de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en Syrië door de Veiligheidsraad ingeroepen. Deze ontwikkeling betekent een kwalificatie van de soevereine rechten van een staat en geeft aan welke mensenrechtenschendingen als zeer ernstig worden beschouwd. Behalve meer rechten, hebben individuen in het internationaal recht ook meer plichten gekregen. Dit is terug te zien in het tot stand komen van het Internationaal Strafhof in Den Haag met als doel straffeloosheid tegen te gaan van individuen die oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide hebben begaan.

De rechten van de mens zijn onderverdeeld in drie categorieën of generaties: de eerste generatie omvat de burger- en politieke rechten, de tweede generatie de economische, sociale en culturele rechten en de derde generatie de collectieve rechten (zoals het recht op zelfbeschikking, het recht op ontwikkeling, het recht op vrede en het recht op een behoorlijke milieukwaliteit).¹⁹ In de praktijk is er enige hiërarchie aan te brengen in

¹⁴ Een internationaal regime is gezaghebbend gedefinieerd door Stephen D. Krasner als: “Implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”. Zie: Stephen D. Krasner, ‘Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables’, *International Organization*, nr.36/2, (1982): p.185.

¹⁵ André Nollkaemper, Kern van het internationaal publiekrecht, Boom Juridische uitgevers, 2016.

¹⁶ F.M.C. Vlemminx, ‘Commentaar op artikel 90 van de Grondwet’, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2018.

¹⁷ De Vrede van Westfalen bestaat uit een serie van vredesverdragen die in 1648 in de steden Münster en Osnabrück werden afgesloten om een einde te maken aan de Dertigjarige en Tachtigjarige oorlog. Het wordt gezien als het begin van het moderne statensysteem en het internationaal recht. Normen van interne en externe staatssoevereiniteit, non-interventie en vreedzame conflictbeslechting vormden ook de basis voor de Volkenbond en de Verenigde Naties.

¹⁸ Vassilis P. Tzevelekos, ‘Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential: Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation’, *European Law Review*, nr. 6/1, (2013), p. 62.

¹⁹ Fons Coomans en Menno Kamminga, ‘De Rechten van de Mens’, in: Nathalie Horbach et al (red.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press, (2007): p. 13.

deze drie categorieën, waarbij de burger- en politieke rechten meer nadruk krijgen dan de andere twee.²⁰ Dit is ook te zien in de *Responsibility to Protect* doctrine. Echter, in de slotverklaring van de VN-Wereldconferentie Mensenrechten van Wenen in 1993 werd benadrukt dat alle mensenrechten “*universal, indivisible, interdependent and interrelated*” zijn. De internationale gemeenschap dient de rechten van de mens “*globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis*” te behandelen.²¹

Om deze reden wordt de volle breedte van de mensenrechten meegenomen in de voorgestelde definitie van ‘internationale rechtsorde’. Tegelijkertijd wordt blijk gegeven van de fundamentele aard van de burger- en politieke rechten, die de relatie tussen het individu en de staat bepaalt. Hier liggen normen en waarden in vast, zoals gelijkheid voor het recht; recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst; recht te stemmen en gekozen te worden; en verbod van discriminatie en de vrijheid van meningsuiting, die vrijheid van het individu in een democratische rechtsorde mogelijk maken. Dit zijn individuele rechten, die volgens een aantal belangrijke Nederlandse politieke en beleidsdocumenten, de grootste kans geven op internationale vrede en veiligheid. Voor deze burger- en politieke rechten gelden resultaatverplichtingen, in tegenstelling tot de andere rechten, waarvoor een inspanningsverplichting geldt. Het aantasten of schenden van burger- en politieke rechten wordt om die reden in het gehanteerde impact-criterium zwaarder gewogen dan het aantasten of schenden van de 2e of 3e generatie mensenrechten.

Onderdelen van de definitie

Op basis van het bovenstaande, inclusief de noodzakelijke vereenvoudiging, is er een grove verdeling aan te brengen in het stelsel van normen, waarden en regels in de internationale rechtsorde. De criteria voor deze rangorde zijn de mate van codificatie, internationaal draagvlak en belang voor Nederland:

- De Westfaalse normen: staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting;
- De rechten van de mens;
- Een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel;

Deze normen zijn gecodificeerd, geïnstitutionaliseerd en worden bewaakt en uitgevoerd door een aantal multilaterale instellingen, waaronder de VN, EU, NAVO, WTO, Wereldbank, IMF, het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof, maar ook internationale regimes zoals het wapenbeheersingsregime, waaronder het Non Proliferatie Verdrag.²² De effectiviteit van dit systeem van multilaterale instituties en regimes kan daarom worden gezien als deel van het belang ‘internationale rechtsorde’.

²⁰ Vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, 1966. Deze zijn onder andere: Recht op leven; verbod op genocide; verbod op foltering; verbod op slavernij; recht op veiligheid en vrijheid van zijn persoon; recht op menselijke behandeling in gevangenschap; recht op vrije verplaatsing; gelijkheid voor het recht; recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst; recht te stemmen en gekozen te worden; verbod van discriminatie; vrijheid van meningsuiting.

²¹ Coomans en Kamminga, *ibid.*, p. 17.

²² Michael J. Mazarr, ‘The Once and Future Order: What Comes after Hegemony’, *Foreign Affairs*, nr. 96 (2017): p.25.

5. Belang Internationale Rechtsorde en impactcriteria

Op basis van de bovenstaande criteria kan een definitie worden opgesteld van het belang 'internationale rechtsorde':

Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid.

De internationale rechtsorde wordt hier dus begrepen als het stelsel van normen en afspraken, die zijn gericht op het bevorderen van internationale vrede en veiligheid. Wat onlosmakelijk verbonden is met het bereiken van internationale vrede en veiligheid is het bevorderen van mensenrechten, een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel en effectieve multilaterale instituties en regimes.

Dit is een definitie die zowel de fundamentele (brede stelsel van mensenrechten) als de instrumentele (nauwe belangen) interpretatie van internationale rechtsorde tegemoet komt.

5.1 Impactcriteria

Het belang 'functioneren internationale rechtsorde' kan op basis van bovenstaande uitgewerkt worden in vier delen:

1. Waarborgen van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting;
2. Waarborgen van de rechten van de mens;
3. Waarborgen van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel;
4. Behoud en uitbouw van een effectief multilateraal systeem van goed functionerende multilaterale instituties en internationale regimes.

Deze vier delen van het belang kunnen worden uitgewerkt in vier corresponderende **impactcriteria**:

1. Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting (zoals in het VN-Handvest vastgelegd);
2. Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens;
3. Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel;
4. Aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van multilaterale instituties en internationale regimes.

Indicatoren die de impactscore bepalen, zijn als volgt uitgewerkt:

Impactcriterium 1:

Aantasting van de normen van staatssoevereiniteit, vreedzame co-existentie en vreedzame geschillenbeslechting (zoals in het VN-Handvest vastgelegd¹):

- A. Blokkades (land, lucht, water) of inperken van het gezag van een soevereine staat (zoals: manipulatie verkiezingen, sabotage, desinformatiecampagnes, infiltratie, ongewenste overname vitale infrastructuur, geweldschantage)
- B. Geweldsconflicten tussen landen zonder grensoverschrijding van militaire landeenheden; inperken van het gezag van een soevereine staat (zie A) voor langere tijd
- C. Geweldsconflicten tussen landen met kortdurende grensoverschrijding; inperken van het gezag van een soevereine staat (zie A) voor langere tijd en van essentiële onderdelen van de staatssoevereiniteit en functioneren van de vitale infrastructuur
- D. Gebruik van massavernietigingswapens door een staat of tijdelijke bezetting van (een deel van de) soevereine staat door middel van geweld (doel bijvoorbeeld grenscorrectie, bewindswijziging).
- E. Permanente bezetting en/of annexatie van een soevereine staat (door geweld bewerkstelligd) en/of gebruik van massavernietigingswapens door meerdere staten.

Toelichting verhoging: Het maakt uit welke staat de norm(en) schendt. Dit leidt ertoe dat de impactscore (Klasse) met +1 wordt gecorrigeerd als één van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad de normbreker is (China, Frankrijk, Rusland, VK, VS).

Impactcriterium 2:

Aantasting van de werking, legitimiteit dan wel naleving van de internationale verdragen en normen inzake de rechten van de mens^{II}:

- A. Ontzeggen of aantasten van economische, culturele, sociale en collectieve rechten (+1 mate van geweldsgebruik bij het ontzeggen van de rechten en +1 omvang van de schending)
- B. Ontzeggen of aantasten van burger- en politieke rechten (+1 mate van geweldsgebruik bij het ontzeggen van de rechten en +1 omvang van de schending)
- C. Zie A en B; oorlogsmisdrijven^{III} (+1 omvang misdaden)
- D. Zie B en C
- E. Misdaden tegen de menselijkheid^{IV} of ernstige oorlogsmisdrijven (onderdeel van strategie of beleid^V) en genocide.

Toelichting verhoging: De impactscore kan worden gecorrigeerd als er sprake is van geweldsgebruik bij en/of een omvangrijke schending van de rechten van de mens (beide +1). Ook als er sprake is van omvangrijke oorlogsmisdaden, kan de impactscore met +1 worden gecorrigeerd.

Impactcriterium 3:

Aantasting van een op regels gebaseerd internationaal financieel-economisch bestel^{VI}:

- A. Niet- naleven van de regels of onttrekken aan verplichtingen van het internationaal financieel-economisch verkeer (+1 ernst en +1 omvang)
- B. Aanpassing van bestaande instituties en de onderliggende normen en regels (die Nederland niet wenselijk acht)
- C. Verlamming van besluitvorming en processen van bestaande instituties en/of presenteren van alternatieven door unilaterale initiatieven
- D. Het gedeeltelijk ineenstorten van het op regels gebaseerde internationaal financieel-economisch bestel en/of alternatieve instituties en/of netwerken zijn invloedrijker dan die van het bestaand internationaal financieel-economisch bestel (met als gevolg minder invloed voor NL)
- E. Het volledig ineenstorten van het op regels gebaseerde internationaal financieel-economisch bestel (omvallen WTO en alternatieve instituties en netwerken).

Toelichting verhoging: Het maakt uit welke staat de regels niet naleeft of zich onttrekt aan verplichtingen van het financieel-economisch bestel. Het is ernstiger als het gaat om de normdragers van het financieel-economisch bestel, dat wil zeggen de EU, VS of China. De impactscore (Klasse A) wordt gecorrigeerd naar Klasse B als het één van deze normdragers betreft of als het om een omvangrijke schending gaat. Als het gaat om een omvangrijke schending door de (een van de) normdragers, dan wordt de impactscore (Klasse A) gecorrigeerd naar Klasse C.

Impactcriterium 4:

Aantasting van de effectiviteit en legitimiteit van multilaterale instituties (waarvan de belangrijkste, maar niet limitatief*: VN, EU, NAVO, Internationale Strafhoven en Tribunalen) en internationale regimes (denk aan wapenbeheersing, klimaatafspraken, terrorismebestrijding etc.).

- A. Onttrekken aan verplichtingen (geen contributie of anderszins actieve bijdrage) en/of niet-naleven van afspraken en/of legitimiteit van institutie staat ter discussie (+1 ernst (normdragers en/of P5-landen) of omvangrijk)
- B. Ondernijning van basisbeginselen van de multilaterale instituties en internationale regimes (+1 normdragers of P5-landen)
- C. Verlamming van besluitvorming en processen van instituties; uittreden leidend(e) land(en) en/of regio's uit multilaterale instituties en/of regimes (als dit uittreding uit de VN, EU, NAVO betreft dan +1)
- D. Het uiteenvallen van multilaterale instituties (anders dan VN, NAVO, EU) en regimes
- E. Uiteenvallen van VN, NAVO, EU.

* Financieel-economische instituties en regimes worden meegenomen in criterium 3.

Toelichting verhoging: Het maakt uit welke staat de regels niet naleeft of zich onttrekt aan verplichtingen. Het is ernstiger als het gaat om de normdragers of om één van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad (China, Frankrijk, Rusland, VK, VS), de impactscore (klasse) wordt dan met +1 gecorrigeerd. Ook kan er een klasse +1 gecorrigeerd worden als het om een omvangrijke schending gaat. Daarnaast maakt het uit welke instituties worden verlamd of uiteenvallen: vanwege het belang van de VN, NAVO of EU voor Nederland, dan wordt er +1 gecorrigeerd.

5.2 Toelichting

I Artikel 1 van het VN-Handvest behelst de volgende eerste doelstelling:

“1. De internationale vrede en veiligheid te handhaven en, met het oog daarop: doeltreffende gezamenlijke maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede en ter onderdrukking van daden van agressie of andere vormen van verbreking van de vrede, alsook met vreedzame middelen en in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht, een regeling of beslechting van internationale geschillen of van situaties die tot verbreking van de vrede zouden kunnen leiden, tot stand te brengen.”

II Deze mensenrechten zijn neergelegd in de volgende documenten: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) alsmede allerlei specifieke verdragen in het kader van de VN en de Raad van Europa.

III Handelingen zijn oorlogsmisdrijven en onderdeel van het humanitair oorlogsrecht als zij worden begaan ten tijde van een gewapend conflict. Er zijn twee delen, het Geneefse en Haagse deel. Het Geneve-deel is een geheel van regels dat de slachtoffers beschermt van een gewapend conflict, zoals burgers die niet of niet langer deelnemen aan de vijandelijkheden en gewonde of zieke soldaten die beschouwd worden als buiten strijd. Het ‘recht van Den Haag’ is een geheel dat regels, rechten en plichten oplegt aan de strijdende partijen in de manier waarop ze oorlog voeren en beperkt de middelen en methoden. Deze twee zijn in 1977 samengevoegd.

IV In artikel 7 van het Statuut van het Internationaal Strafhof worden de volgende handelingen aangemerkt als misdaden tegen de menselijkheid, “indien gepleegd als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval”: moord; uitroeiing; slavernij; deportatie of onder dwang onderbrengen van bevolking; gevangenneming of andere ernstige beroving van de lichamelijke vrijheid, marteling; verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, gedwongen zwangerschap, gedwongen sterilisatie, of enige andere vorm van seksueel geweld van vergelijkbare ernst; vervolging van een identificeerbare groep of collectiviteit op politieke gronden, omdat deze tot een bepaald ras of een bepaalde

nationaliteit behoort, op etnische, culturele of godsdienstige gronden, of op grond van geslacht of op andere gronden die universeel zijn erkend als ontoelaatbaar; gedwongen verdwijning van personen; apartheid; en andere onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamenlijk letsel of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt.

- V In artikel 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof wordt beschreven wat er wordt verstaan onder oorlogsmisdrijven:
- i opzettelijk doden;
 - ii marteling of onmenselijke behandeling, met inbegrip van biologische experimenten;
 - iii opzettelijk veroorzaken van ernstig lijden, zwaar lichamenlijk letsel of ernstige schade aan de gezondheid;
 - iv grootschalige wederrechtelijke en moedwillige vernietiging en toe-eigening van goederen zonder militaire noodzaak;
 - v een krijgsgevangene of andere beschermde persoon dwingen dienst te nemen bij de strijdkrachten van een vijandige mogendheid;
 - vi een krijgsgevangene of andere beschermde persoon opzettelijk het recht op een eerlijke en rechtmatige berechting onthouden;
 - vii onrechtmatige deportatie of verplaatsing of onrechtmatige opsluiting;
 - viii gijzelneming.

Er is sprake van ernstige oorlogsmisdrijven als ze worden gepleegd als “onderdeel van een plan of beleid of als onderdeel van het op grote schaal plegen van dergelijke misdaden”.

VI De WTO met haar geschillenbeslechtingsmechanisme staat in dit criterium centraal, maar er wordt ook gekeken naar het IMF, de Wereldbank, De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), en het bredere stelsel van regionale, bilaterale en sectorale akkoorden, maar ook bijvoorbeeld het internationaal zeerecht en waterrecht of andere verdragen, afspraken en regimes die het goed functioneren van het financieel-economisch bestel bevorderen.

6. Literatuurlijst

- Besselink, Leonard, 'The Constitutional Duty to Promote the Development of the International Legal Order: the Significance and Meaning of Article 90 of the Netherlands Constitution', *Netherlands Yearbook of International Law*, nr. 34 (2003): p. 89-138.
- BHOS, 'Investeren in Perspectief', 2018.
- Coomans, Fons en Kamminga, Menno, 'De Rechten van de Mens', in: Nathalie Horbach et al (red.), *Handboek Internationaal Recht*, T.M.C. Asser Press, 2007.
- Goldgeier, James, 'The Misunderstood Roots of International Order and Why They Matter Again', *The Washington Quarterly*, nr.41/3, (2018): p. 9.
- Grashof, Rik, 'Maak Nederland weer voortrekker', *Internationale Spectator*, nr.70 (2016): p.2.
- Hirsch Ballin, Ernst, 'Ontwikkeling van de internationale rechtsorde', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 34 (2014): p. 136-142.
- Knops, Raymond, 'Realistisch én waardegedreven', *Internationale Spectator*, nr.70 (2016): p.2.
- Krasner, Stephen D., 'Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables', *International Organization*, nr.36/2, (1982): p.185.
- Mazarr, Michael, 'The Once and Future Order: What Comes after Hegemony', *Foreign Affairs*, nr. 96 (2017): p. 25.
- Nollkaemper, André, 'Kern van het internationaal publiekrecht', *Boom Juridische uitgevers*, 2016.
- Ten Broeke, Han, 'Tien vuistregels voor realistisch buitenlands beleid', *Internationale Spectator*, nr. 70 (2016): p. 2.
- Tzevelekos, Vassilis, 'Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential: Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation', *Erasmus Law Review*, nr. 6/1 (2013): p. 62.
- Vlemminx, Frank, 'Commentaar op artikel 90 van de Grondwet' in: Ernst Hirsch Ballin en Gert-Jan Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2018.
- Regeerakkoord VVD-CDA, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 2010.
- Regeerakkoord VVD-PvdA, 'Bruggen slaan', 2012.
- Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst', 2017.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de buitenlandse betrekkingen', *Kamerstuk II 1979/80, 15049 (R1100)*, nr. 7 (1979): p. 5.
- Verenigde Naties, 'Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten', 1966.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022', 2018.
- Ministerie van Defensie, 'Defensienota 2018: Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid', 2018.
- WRR, 'Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid', nr. 98, 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Veilige wereld, veilig Nederland - Internationale Veiligheidsstrategie', 2013.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Investeren in perspectief. Goed voor de wereld, goed voor Nederland', 2018.
- Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, het ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid', nr. 410, 2015.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Margriet Drent & Minke Meijnders (Instituut Clingendael)

Dit is een uitgave van:

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (TNO)

Stichting Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Erasmus Universiteit Rotterdam, Institute of Social Studies (ISS)

Mei 2019