

Beschouwing

Inleiding: internationale samenwerking onder druk

Door de Russische inval in Oekraïne ligt Europa voor het eerst in lange tijd letterlijk onder vuur. Het buitensporige oorlogsgeweld confronteert het Europees continent met een werkelijkheid die het tegenbeeld vormt van het Europese streven van de afgelopen decennia. Vrede en welvaart weken in Oost-Europa voor oorlog en vernieling. Op het moment van schrijven van deze beschouwing is de oorlog in Oekraïne een maand oud en lijkt het einde van deze tragedie nog lang niet in zicht. Deze oorlog dwingt ons het belang en de waarde van de internationale rechtsorde goed te doordenken. Een robuuste internationale rechtsorde is niet alleen van belang in tijden van oorlog, maar zeker ook in vreedstijd.

Wij staan ook voor andere mondiale uitdagingen die een grote impact hebben op het welbevinden van burgers en die alle bij uitstek vragen om een internationale aanpak. Denk aan cybercrime, klimaatverandering, pandemische ontwikkelingen, grote vluchtelingenstromen en terrorismedreigingen. Het is geen ideologische keuze om deze voortwoekerende problematiek via internationale samenwerking het hoofd te bieden, het is een gegeven. De internationale rechtsorde heeft op verschillende terreinen een directe uitwerking op het leven van burgers. Zij vermenigvuldigt de mogelijkheden om grensoverschrijdende problemen aan te pakken, maar vergroot ook de kans op economische welvaart. Mede hierdoor wordt de kans op vrede tussen staten bevorderd.

Het is daarom van belang de waarde van de internationale rechtsorde, gericht op het faciliteren en beschermen van samenwerking tussen staten met soms tegengestelde belangen, te onderkennen en onder de aandacht te brengen van de burgers: een volledig en ondubbelzinnig verhaal niet alleen over de zonzijde en de noodzaak, maar ook over de keerzijden. De internationale rechtsorde vraagt inspanningen en acceptatie van die keerzijden, met het oog op het grotere belang van blijvende vrede, welvaart, veiligheid en duurzaamheid.

Dat is een lastige, maar noodzakelijke opgave. Zeker in een tijd waarin de internationale rechtsorde van binnenuit en van buitenaf wordt bedreigd. In enkele jongere democratieën in Centraal-Europa bijvoorbeeld, die sinds de val van de Berlijnse Muur bijdragen aan en profiteren van een steeds bredere welvaart, staat de rechtsstaat onder druk.¹ Daarmee wordt allereerst het recht van de Europese Unie en de Raad van Europa geschonden, dat onder meer beoogt de rechtsstatelijkheid van lidstaten te bevorderen en te waarborgen. Tegelijkertijd worden met de schending van deze afspraken de basisbeginselen uit het internationaal recht veronachtzaamd. Het internationaal recht gaat er immers vanuit dat een afspraak een afspraak is, een verdrag een verdrag: *pacta sunt servanda*. Dit geldt voor alle verdragen die een staat sluit, uiteraard ook voor afspraken over rechtsstatelijkheid,

mensenrechten en democratie.

Hoewel deze ontwikkelingen in Nederland niet aan de orde zijn, is hier wel een zekere ambivalentie waar te nemen in de houding ten opzichte van de internationale rechtsorde. Steeds vaker wordt interstatelijk handelen beschouwd als een aantasting van de eigen soevereiniteit.² Daarover bestaat ongerustheid, in de politiek en bij burgers.³ Kritiek op internationale instituties is lang niet altijd onterecht. Dat mensen zich soms verloren voelen in een steeds mondialere leefwereld is ook goed voor te stellen. Het wordt echter precair als deze gevoelens omslaan in ambivalentie over internationale samenwerking als zodanig. Soms worden in het publieke debat aantrekkelijke vergezichten geschetst, waarin wel de lusten van een internationale samenleving worden omarmd maar niet de lasten die daar onvermijdelijk bij horen. Een menu waaruit naar believen kan worden gekozen. Lastig is dat de achterliggende belangen voor veel burgers lang niet altijd inzichtelijk zijn.

Deze beschouwing gaat over de betekenis die de internationale rechtsorde heeft voor burgers. Wat levert deze concreet voor hen op en wat kost het hen? En hoe realistisch is het alternatief om als land niet mee te doen in de internationale fora? Zou een soevereine natie staat 'in splendid isolation' de grote maatschappelijke opgaven van deze tijd net zo goed het hoofd weten te bieden? Net zo belangrijk is het om stil te staan bij de vraag waarom internationale samenwerking gaat zoals zij gaat. Is de vaak gesignaleerde spanning tussen schijnbaar tegenstrijdige noties als soevereiniteit en de gedeelde rechtsorde terecht? En waarom is het essentieel dat we ons houden aan gemaakte afspraken, ook wanneer deze ogenschijnlijk nadelig uitpakken?

Het zijn belangrijke noties om de ambivalente houding ten opzichte van en het kwetsbare draagvlak voor de internationale rechtsorde en de samenwerking daarin te duiden. Dat is essentieel omdat we voor het realiseren van grote maatschappelijke opgaven er zo afhankelijk van zijn.

Het handelingsvermogen van de natie staat

Hoewel absolute vrijheid een fictie is, lijkt het misschien een aantrekkelijk perspectief. De burger die op geen enkele manier in zijn vrijheid wordt beperkt, zou zijn leven volledig naar eigen inzichten en behoeften kunnen inrichten, zonder daarbij rekening te houden met een ander. Ook de vrije staat zou op het nationale en internationale toneel naar eigen believen kunnen handelen, zonder zich rekenschap te geven van andere staten. Dit is echter geen reëel beeld.

Mondialisering is een voortschrijdend proces. Economische, culturele en politieke integratie gaat voort. Zij heeft ertoe geleid dat vrije en onafhankelijke natie staten louter nog in theorie kunnen bestaan. Om handel en welvaart te bevorderen, wordt zeker na de Tweede Wereldoorlog steeds intensiever samengewerkt met andere landen die hier wederkerig economisch belang bij hebben. Zo zijn structurele samenwerkingsverbanden ontstaan en uitgebouwd die over de grenzen heen gaan. Om in goede harmonie samen te kunnen werken, zijn afspraken gemaakt. Regionaal, maar ook bilateraal en multilateraal. Zo is een web ontstaan van internationale afspraken: een stelsel van verdragen en internationale

samenwerkingsverbanden.

Nu is handel weliswaar een belangrijke manier voor een staat om zijn positie in de wereld te bepalen en te consolideren, maar er zijn meer gebieden waarop internationale uitdagingen ontstaan. Wanneer problemen als geopolitieke instabiliteit, klimaatverandering, cybercrime, grensoverschrijdende drugscriminaliteit en grote migratiegolven ontstaan, moet de staat een strategie kiezen die de oorspronkelijke afwegingen, ingegeven door het belang van de handel, overstijgen. Enerzijds kan de staat ervoor kiezen om te proberen de effecten van deze internationale problematiek zelf te bestrijden, anderzijds kan hij ervoor kiezen om dit in een samenwerkingsverband te doen. Dit laatste is de meest logische keuze, nu de aard van de dreigende macroproblemen zich er niet voor leent om op micro- of mesoniveau te worden opgelost. Het ligt dan in de rede om samen te werken op grotere schaal, door organisatieverbanden op te zetten waarin de samenwerking tussen staten wordt ingebed, waar afspraken kunnen worden gemaakt, en waar kan worden toegezien op de naleving van die afspraken. Zulke verbanden kunnen synergie realiseren, waarbij het geheel meer is dan de som der delen.

Verdragen zijn van alle tijden. In de oudheid sloten stadstaten onderling verdragen, maar ook de verschillende volken sloten overeenkomsten met de Romeinse keizers. Dichter bij huis zijn eveneens voorbeelden te over. Denk aan de Unie van Utrecht van 1579, een uit praktische nood geboren militair verbond tussen de Nederlandse gewesten. Mede daaruit ontstond weer de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden: een aaneensluiting van zelfstandige gewesten op basis van een verdrag, een soort statenbond dus.¹ In de zeventiende eeuw sloten diverse staten in Münster en Osnabrück een serie bilaterale verdragen (de Vrede van Westfalen in 1648). Voor Nederland luidde dit het einde van de Tachtigjarige Oorlog in, en internationale erkenning als soevereine staat. Ook de Vrede van Nijmegen, die enkele jaren na het Rampjaar 1672 werd gesloten, is een voorbeeld van een verdragenstelsel waarin veel Europese machten van die tijd poogden een duurzame vrede te bereiken. In de negentiende eeuw, vaak getypeerd als de bloeiperiode van de soevereine natiestaat, sloten al die verschillende natiestaten onderling eveneens vele verdragen.

In de negentiende eeuw werden de eerste contouren van internationale mensenrechtenverdragen zichtbaar. De Eerste Geneefse Conventie uit 1864 is er een voorbeeld van. De verdere ontwikkeling en codificatie van universele mensenrechten vindt vooral in de twintigste eeuw plaats, in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog en ingeluid door de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. In Europa uit dit zich in de oprichting van de Raad van Europa, gevolgd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in 1950, een document waar Nederlandse burgers zich direct op kunnen beroepen. Samenwerking tussen staten, of dat nu is uit lijfsbehoud, ter bevordering van handel of vanuit ethische principes, blijkt dus een historisch gegeven te zijn. Zeker wanneer de belangen van buitenaf worden bedreigd, is bescherming van binnenuit vaak niet goed mogelijk, en zoekt men internationale samenwerking.

Een volledig vrije, onafhankelijke natiestaat was in het verleden en is zeker ook in de huidige tijd niet mogelijk. Een gezonde handelsgeest legt automatisch de basis voor internationale samenwerking. Daarbij komt de mondiale problematiek die samenwerking *de facto* afdwingt. Een hypothetische puur neutrale staat is overigens onverminderd gebonden aan internationaal gewoonterecht. Volstrekte vrijheid en onafhankelijkheid van een staat is daarmee niet alleen een feitelijke, maar ook een juridische fictie.

Omdat we gewend zijn de moeilijkheden en uitdagingen in de internationale samenwerking te benadrukken, zijn we al te snel geneigd de verworvenheden ervan voor lief te nemen.² De

natiestaat bestaat nog wel, maar hij opereert in een breder verband. Deze staat is vrij, maar niet onbegrensd. Hij heeft rechten, maar ook plichten. Hij heeft macht, maar die is niet absoluut. De staat onderneemt, drijft handel en sluit contracten. En wanneer de staat door grote bedreigingen wordt getroffen, rekent hij op de hulp van zijn buurlanden en andere bevriende naties. Omdat dat in het belang van het geheel is, maar zeker ook omdat zijn eigenbelang dat vraagt. Zo ontstaat een rechtsorde die de natiestaat deelt met andere – lokale, nationale én internationale – entiteiten. Deze rechtsorde is niet theoretisch of academisch. Het is een rechtsorde waarin burgers en bedrijven zich bewegen en waarmee zij dagelijks in aanraking komen.

De betekenis van de internationale rechtsorde voor de burger

Van tijd tot tijd komt de invloed van internationale regels en afspraken volop in de belangstelling, bijvoorbeeld wanneer spraakmakende rechtszaken de voorpagina's van de kranten halen. De Urgenda-zaak,¹ waarin de Hoge Raad de staat opdroeg om de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met 25 procent te verminderen voor eind 2020, was in dat opzicht baanbrekend. Een plicht die volgens de Hoge Raad voortvloeit uit het EVRM;² een verdrag dat ertoe strekt om het leven en welzijn van burgers te beschermen. Deze verdragsverplichtingen rusten mogelijk zelfs op een privaat bedrijf als Shell, gezien een uitspraak van de rechtbank Den Haag met potentieel vergaande maatschappelijke gevolgen.³ Beide zaken laten zien dat (op het oog abstracte) mensenrechtenverdragen tot positieve verplichtingen kunnen leiden om concrete klimaat- en milieudoelstellingen te behalen.

Grote maatschappelijke gevolgen had ook de 'PAS-uitspraak', waarin de Afdeling bestuursrechtspraak in mei 2019 op grond van Europese natuurwetgeving en rechtspraak van het Europese Hof van Justitie⁴ een streep zette door de 'Programmatische Aanpak Stikstof'.⁵ Deze uitspraak leidde ertoe dat regering en parlement op zoek moesten naar andere oplossingen om binnen de grenzen van uitstoot van stikstof te blijven, wat voor sectoren zoals de landbouw, woningbouw en industrie ingrijpende gevolgen heeft.

Ook buiten deze 'grote zaken' hebben het internationale en Europese recht grote invloed op het dagelijks leven van burgers, en bepalen zij grotendeels de spelregels waarbinnen bedrijven opereren.

Bedrijven en de internationale rechtsorde

Bedrijven kunnen eenvoudiger grensoverschrijdend zaken doen, dankzij afspraken op het terrein van bijvoorbeeld belastingen, importheffingen, intellectuele eigendom en technische standaarden. EU-regels bevorderen eerlijke concurrentie tussen bedrijven op de Europese markt. Zo kan een bouwer uit Brabant meedingen naar opdrachten van Duitse deelstaten en is het voor een Zeeuwse restauranthouder mogelijk zijn geluk net over de grens in België te beproeven. Sommige voordelen zijn financieel. Veel Nederlandse boerenbedrijven komen in aanmerking voor Europese landbouwsubsidies.

Deze regels hebben twee kanten. Een keerzijde van Europese (aanbestedings)regels, om een voorbeeld te noemen, is dat bedrijven uit andere lidstaten ook mogen meedoen met een aanbesteding in Nederland. Belastingverdragen, om een ander voorbeeld te noemen, beogen niet alleen dubbele belastingheffing te voorkomen, maar stellen ook paal en perk aan belastingontwijking door internationaal opererende bedrijven.⁶ Tot slot ervaren bedrijven de Unierechtelijke regels soms als (onnodig) complex en technisch, bijvoorbeeld bij Europese aanbestedingsprocedures en administratiefrechtelijke verplichtingen die gepaard gaan met de aanvraag van Europese subsidies. Als bedrijven zich niet aan deze regels houden, riskeren zij soms fikse boetes, zoals vrachtwagenchauffeurs, als zij zich niet houden aan de verplichte (registratie van) dagelijkse en wekelijkse rusttijden.⁷

Burgers en de internationale rechtsorde

Veel internationale afspraken, vooral die in EU-verband tot stand zijn gekomen, zijn relevant in het leven van alledag van burgers, ook al zijn ze niet altijd herkenbaar. Burgers kunnen daaraan rechten ontlenuen, die zij kunnen afdwingen bij de rechter. Consumenten worden beschermd tegen oneerlijke bedingen in algemene voorwaarden in consumentenovereenkomsten,⁸ die door de rechter worden getoetst wanneer partijen er geen beroep op doen. Verder stellen EU-regels hoge eisen aan de kwaliteit van levensmiddelen en aan de veiligheid van producten, zoals telefoons en medicijnen. De privacy en gegevens van burgers worden beschermd door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).⁹

De internationale rechtsorde is ook van invloed op privaatrechtelijke rechtsverhoudingen.¹⁰ Op dit terrein bestaat een groot aantal internationale verdragen, zoals het Verdrag betreffende de Burgerlijke Rechtsvordering (1954), het Haags huwelijksvermogensverdrag (1978),¹¹ het Kinderbeschermingsverdrag (1996).¹² Deze zijn vaak tot stand gekomen in het kader van de Haagse Conferentie voor het Internationaal Privaatrecht.¹³ Ook Unierechtelijke verordeningen regelen onder meer de wederzijdse erkenning van echtscheidingsvonnissen¹⁴ en bepalen dat in andere lidstaten gewezen rechterlijke vonnissen in 'burgerlijke en handelszaken' in veel gevallen direct uitvoerbaar zijn in Nederland (of een andere lidstaat).¹⁵ Zelfs de Unierechtelijke vrij-verkeersregels zijn van invloed op familie- en gezinszaken. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde recent nog dat een lidstaat – ook als die lidstaat zelf het huwelijk tussen mensen van hetzelfde geslacht niet erkent – verplicht is om een in een andere lidstaat afgegeven geboorteakte te erkennen waarin twee ouders van hetzelfde geslacht worden aangewezen.¹⁶

De invloed van de internationale rechtsorde is soms indirect. Zo heeft de nationale bestuursrechter in lijn met Unierechtelijke en EVRM-rechtspraak geoordeeld dat bij de toetsing van de evenredigheid van overheidsbesluiten meer rekening moet worden gehouden met de individuele belangen van burgers en de concrete omstandigheden van het geval. Daarmee ontstaat ruimte voor een intensievere toetsing door de bestuursrechter om onevenredige uitkomsten van overheidsbesluiten te voorkomen.¹⁷

Internationale verdragen en afspraken die soms 'ver van burgers' lijken af te staan, zijn vaak minder abstract en politiek dan gedacht. Zo beschermen milieuafspraken eerst en vooral en heel concreet het leven en de gezondheid van burgers. Denk aan het internationale milieuverdrag dat het dumpen van afval in de zee verbiedt en aan het verdrag dat het grensoverschrijdend verkeer van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering daarvan

reguleert.¹⁸ Ook de VN-Verdragen bieden bescherming aan burgers in concrete, alledaagse zaken. Uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind volgt bijvoorbeeld dat rekening moet worden gehouden met de belangen van kinderen bij de vraag of een gezin met voorrang in aanmerking komt voor een sociale huurwoning.¹⁹ In het licht van het VN-Vrouwenverdrag oordeelde de rechter dat vrouwelijke zelfstandigen recht hebben op bevallingsverlof met behoud van inkomen.²⁰ En net als bedrijven kunnen burgers te maken krijgen met bilaterale belastingverdragen. In die verdragen wordt bepaald welke staat in welk geval de bevoegdheid heeft belasting te heffen, met als doel dubbele belastingheffing te voorkomen.

Verder vindt ook het sociaal beleid deels zijn bedding in internationale afspraken. Zo is als onderdeel van het Verdrag van Versailles in 1919 de Internationale Arbeidsorganisatie ('ILO') opgericht, vanuit de overtuiging dat sociale rechtvaardigheid een randvoorwaarde vormt voor duurzame vrede. De ILO heeft onder andere tot doel het recht op fatsoenlijk werk te bevorderen en sociale zekerheid in te voeren en te verbeteren. Sinds haar oprichting hebben meer dan 180 ILO-verdragen het levenslicht gezien, die merendeels door Nederland zijn geratificeerd en waarvan een aantal ook gevolgen heeft gehad voor het Nederlandse arbeidsrecht.²¹

Maar ook voor burgers geldt dat de voordelen van internationale samenwerking en Europese regels vaak een keerzijde hebben. Waar het Unierecht het voor Nederlanders makkelijker maakt in een andere lidstaat te werken of te studeren, geldt dat uiteraard ook andersom. Bedrijven kunnen hun activiteiten ook gemakkelijker naar het buitenland verplaatsen, bijvoorbeeld wanneer daar de lonen lager zijn. Hoewel regels van internationaal en Europees recht op sociaal terrein bescherming bieden, leidt arbeidsmigratie soms nog steeds tot slechte verhoudingen op de arbeidsmarkt. Het feit dat onze eigen arbeidsmarkt openstaat voor buitenlandse werknemers kan grote gevolgen hebben voor mensen. Werkgevers kunnen om meerdere redenen kiezen voor arbeidskrachten uit het buitenland. Dat kan voor Nederlanders niet alleen de kans op een baan verkleinen, maar ook een loondrukkend effect hebben.

Internationale samenwerking: rechten én plichten

Burgers en bedrijven zijn niet slechts toeschouwers bij de internationale rechtsorde, zij staan er middenin. Veel zaken die nu vanzelfsprekend zijn, zoals de mogelijkheid om zonder veel belemmeringen in de winter op vakantie te gaan naar Spaanse stranden, waren dat niet zónder internationale afspraken en Europese regels. De invoering van één gezamenlijke munt, de euro, heeft hieraan in het bijzonder bijgedragen. Wat het betekent vrij te kunnen reizen binnen de Europese Unie is duidelijk geworden tijdens de coronapandemie, toen veel lidstaten hun grenzen in deze uitzonderlijke situatie sloten in de hoop het virus buiten de deur te houden. EU-regels hebben ook een einde gemaakt aan veel ongemakken. Hoge roamingkosten voor het gebruik van internet met een mobiele telefoon in het buitenland, die tot een aantal jaar geleden het vakantieplezier bedierven, behoren tot het verleden. En dat we voor een bezoek aan landen in de eurozone geld moesten wisselen, is een herinnering aan lang vervlogen tijden.

Bovendien worden burgers en bedrijven beschermd door grondrechten en mensenrechten in verdragen, zoals het EVRM en de VN-Verdragen, en in het Europees Sociaal Handvest en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.²² Burgers staan niet met lege handen als mensenrechten worden geschonden. Zij kunnen veel van deze rechten inroepen voor de

nationale rechter en zij kunnen na uitputting van de nationale rechtsmiddelen, een individueel verzoekschrift indienen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg of bij sommige verdragscomités in Genève. En als 'algemene Europese rechter'²³ garandeert de nationale rechter dat het EU-recht wordt toegepast en gerespecteerd.²⁴ Hij kan prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie als twijfel bestaat over de uitleg en geldigheid van het Europese recht. Zo komt een rechterlijke dialoog tot stand die de spil vormt van het gelaagde systeem van Europese rechtsbescherming.²⁵ Kortom, internationale afspraken en Europese regels bieden rechten en voordelen aan burgers en bedrijven. Zij geven aan hen instrumenten in handen om die rechten af te dwingen bij de rechter. Maar niets gaat voor niets, want zij ervaren ook de verplichtingen en lasten ervan, en moeten rechterlijke uitspraken accepteren.²⁶ Dat is de *deal*: het zijn twee kanten van dezelfde medaille. Dit is overigens niet anders in de nationale rechtsorde. De burger plukt daarvan ook niet alleen de vruchten, maar heeft net zo goed te maken met verplichtingen die daaraan zijn verbonden.

Eén gedeelde rechtsorde en soevereiniteit

Internationale samenwerking is een voorwaarde voor een goed functionerende maatschappij en om bepaalde problematiek het hoofd te kunnen bieden. Tegelijkertijd kan internationalisering aanleiding geven tot ongerustheid over de eigen, nationale positie. Want als die samenwerking op steeds meer gebieden moet worden gezocht, wat blijft er dan voor een staat nog over om helemaal zélf te beslissen? Niet zelden wordt internationale samenwerking vanuit dit perspectief als bedreigend ervaren voor de nationale soevereiniteit en de mogelijkheden voor staten hun burgers te beschermen tegen de buitenwereld.

Dit perspectief is niet volledig en doet bovendien geen recht aan de inhoud van het soevereiniteitsbegrip. Soevereiniteit is een divers begrip dat op veel verschillende wijzen wordt gebruikt en ingevuld. Het kan daarbij niet alleen in juridische, maar ook in politieke of feitelijke zin betekenis krijgen.¹ In essentie heeft het begrip betrekking op de handelingsvrijheid van staten. Daarbij gaat het niet alleen om de verhouding tussen de staat en zijn burgers, maar óók om die tussen staten onderling. Het soevereiniteitsbegrip reikt vèrder dan de vraag wie de uiteindelijke macht heeft over een land, een samenleving en de burgers (*interne soevereiniteit*). Soevereiniteit betekent óók het recht van staten om vorm en inhoud te geven aan hun rechtsorde. Het omvat de vrijheid om zélf hun eigen politieke, sociale en economische systeem te kiezen en daarbij hun internationale betrekkingen naar eigen inzicht vorm te geven (*externe soevereiniteit*).

Een staat die op een bepaald terrein internationale samenwerking aangaat waaruit verplichtingen voortvloeien, verbindt zich ertoe het nationale recht en beleid op dat terrein in overeenstemming met die verplichtingen vorm te geven. Dat zou aanleiding kunnen geven tot de opvatting dat de (interne) soevereiniteit daardoor in zekere zin wordt ingeperkt. Hij geeft daarmee echter tegelijkertijd uitdrukking aan zijn (externe) soevereiniteit, mede omdat samenwerking doorgaans zal worden gezocht om de nationale belangen beter te kunnen behartigen.

Een dergelijke uitoefening van externe soevereiniteit moet legitiem zijn en kan dus alleen plaatsvinden met inachtneming van de eisen die interne soevereiniteit oplegt. Concreet betekent dat voor Nederland dat de samenwerking moet worden opgezet in overeenstemming met de democratisch-rechtsstatelijke beginselen. Daarbij beslissen de relevante, nationale actoren (regering en parlement) of de samenwerking daadwerkelijk wordt aangegaan.²

Bepaalde internationale samenwerking heeft een verstrekkend karakter. Dan oefent de overheid niet alleen bepaalde bevoegdheden uit in overeenstemming met gemaakte afspraken, maar worden bevoegdheden, in ieder geval in bepaalde mate, ook overgedragen. De EU is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld. 'Brussel' wordt er vaak van beschuldigd een vergaande inbreuk op de nationale soevereiniteit te maken, met haar eigen supranationale rechtsorde en instellingen, die beperkt verantwoording zijn verschuldigd aan de verdragsluitende lidstaten. Maar de invloed van de lidstaten op het beleid en handelen van de EU moet niet worden onderschat. Ook verdient de vermeend vergaande soevereiniteitsinbreuk door de Unie enige relativering.

Veeleer is sprake van een vorm van bevoegdheidsverdeling. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat ook binnen staten bevoegdheidsverdeling plaatsvindt. Het maken van nationale wetten is in Nederland toebedeeld aan de regering en het parlement gezamenlijk. Rechterlijke uitspraken worden gedaan door de rechterlijke macht en de uitvoering wordt dikwijls belegd bij gespecialiseerde uitvoeringsorganisaties. Provincies en gemeenten hebben verder de vrijheid hun eigen 'huishouding' te regelen. Soevereine bevoegdheden worden dus verdeeld over meerdere actoren, die geen van alle absoluut zijn. De EU is in zoverre niet anders dan een extra, bovenstatelijke actor waar eveneens bevoegdheden kunnen worden belegd. Daarnaast bevatten de Europese Verdragen belangrijke handvatten om de nationale soevereiniteit te beschermen en geldt – net als bij internationale, door het volkenrecht beheerste afspraken – dat uiteindelijk een staat bevoegdheden weer in eigen hand kan nemen als hij dat nodig oordeelt.³ Dat zegt echter niets over de wenselijkheid en (juridische) complexiteit ervan. Een verschuiving van bevoegdheden naar de EU betekent niet dat aan de nationale soevereiniteit afbreuk wordt gedaan, maar dat zij niet langer louter binnen een nationale machtsstructuur wordt uitgeoefend. Of in de woorden van Koen Lenaerts, president van het Hof van Justitie: "De lidstaten hebben hun soevereiniteit gebundeld, niet uit handen gegeven."⁴

De internationale rechtsorde staat niet op gespannen voet met de nationale soevereiniteit, maar geeft juist uitdrukking aan de uitoefening daarvan. Door internationale samenwerking kunnen de belangen van burgers doorgaans beter worden behartigd dan zonder die samenwerking het geval zou zijn. Soevereiniteit zou anders een leeg begrip worden.

De spelregels van de internationale rechtsorde

***There ain't no such thing as a free lunch.* Internationale samenwerking heeft niet alleen voordelen. Als een staat internationale afspraken maakt, gaat hij ook verplichtingen aan en geeft hij noodzakelijkerwijs vrijheid op. De staat heeft er immers voor gekozen zijn vrijheid om volledig zelfstandig de koers te bepalen te beperken, met als doel zijn**

eigen – soeverein vastgestelde – doelstellingen te realiseren. De staat moet deze afspraken dan ook serieus nemen en naleven, óók als deze nadelig uitpakken voor bepaalde burgers of bedrijven, die worden geconfronteerd met verplichtingen.

De staat kan in de verleiding komen om internationale verplichtingen in de wind te slaan wanneer deze niet langer stroken met nationaal beleid. Te meer, omdat in de internationale rechtsorde lang niet altijd een hoger gezagsorgaan of scheidsrechter bestaat die de naleving van afspraken effectief kan afdwingen. Juist de afwezigheid van zo'n centraal gezag maakt het belang des te groter dat landen gemaakte afspraken daadwerkelijk naleven. Dat is inherent aan het karakter van de internationale rechtsorde, dat op wezenlijke onderdelen verschilt van de rechtsorde op nationaal niveau. De nationale rechtsorde vooronderstelt namelijk een bepaalde structuur: een wetgever, die de regels stelt; een uitvoerende macht die deze toepast en een rechter die deze toetst. Een trias dus, die is neergelegd in een hiërarchisch verband, met een overheid waaraan burgers en bedrijven zijn onderworpen.

De internationale rechtsorde kent daarentegen geen centraal gezagsorgaan dat de naleving van de regels kan afdwingen. De internationale rechtsorde moet kunnen steunen op de soevereine staten die haar creëren en steeds moeten schragen. Die staten bepalen zélf welke verplichtingen zij jegens elkaar willen aangaan en aan welke regels zij zich wensen te onderwerpen. Staten perken hun eigen handelingsvrijheid dus in op basis van vrijwilligheid. Zij kunnen daartoe niet worden gedwongen en zijn slechts onderworpen aan de rechtsmacht van een hogere rechter, voor zover zij vooraf hebben aangegeven dat te willen.¹

Maar dat is niet vrijblijvend. Grotius stelde al dat staten waren gebonden aan dit hogere recht, ook zonder een supranationaal overheidsgezag. Hij zag de internationale rechtsorde als een "alle volkeren omvattende gemeenschap, die bijeengehouden wordt door het bindmiddel van de goede trouw."² In dat licht bezien is het nakomen van gemaakte afspraken – *pacta sunt servanda* – een fundamenteel beginsel dat aan het internationale recht ten grondslag ligt. Even belangrijk is dat een gewoonte bestaat om regels na te leven, omdat deze als bindend worden *ervaren*. Zoals Hart betoogt: "[h]et bewijs dat bindende regels bestaan, is eenvoudigweg dat erover gedacht wordt, dat erover gesproken wordt en dat ze als zodanig functioneren."³ Het meest gebruikte instrumentarium in de internationale rechtsorde is misschien wel de kritiek van bondgenoten die staten krijgen als zij de regels aan hun laars lappen. Kritiek kan 'aankomen', zeker wanneer staten van elkaar afhankelijk zijn en het recht hebben tegenmaatregelen te nemen.

Dit fundament valt echter weg, wanneer staten besluiten niet meer mee te doen aan internationale afspraken of alleen voor zover deze in hun kraam te pas komen. Het openlijk negeren van de 'spelregels' ondermijnt de geloofwaardigheid van internationale afspraken en daarmee de slagkracht van de internationale rechtsorde. Daarbij geldt dat staten niet alleen met hun eigen belang rekening kunnen houden, maar ook met die van de staten waarmee zij afspraken hebben gemaakt. Zo zal bijvoorbeeld een staat, wanneer verdragsrechtelijke milieuverplichtingen daartoe dwingen, een zwaar vervuilende fabriek aan een grensrivier moeten sluiten, ook als dat nadelig is voor de lokale werkgelegenheid.

Het is daarom van wezenlijk belang dat staten de regels van het spel in acht nemen. Niet alleen wanneer het hun uitkomt, bijvoorbeeld wanneer zij andere staten voor internationale gerechten dagen wegens schending van fundamentele rechten of territoriale soevereiniteit. Maar juist ook wanneer zij zelf voorwerp zijn van kritiek. Zo zijn de mensenrechten er niet alleen om autoritaire landen of relatief prille democratieën, zoals in Centraal-Europa, de maat te nemen, maar zij normeren óók het handelen van westerse landen. Het is daarom

belangrijk dat er sterke onafhankelijke internationale organisaties bestaan, die toezien op de naleving van de afspraken en die recht kunnen spreken bij conflicten. Deze instanties verdienen de steun van westerse landen, ook als zij zelf het voorwerp worden van onderzoek of op de vingers worden getikt. Ook Nederland heeft dat ervaren, toen de Venetië-commissie werd gevraagd te onderzoeken of de rechtsstatelijke mechanismen hebben gewerkt bij de toeslagenaffaire. Want hoewel de commissie concludeerde dat in Nederland de rechtsstaat goed is gewaarborgd, benoemde zij ook punten in het wetgevingsproces en de bestuurscultuur die aandacht en verbetering behoeven.⁴

Kwetsbaar draagvlak voor de internationale rechtsorde

Begrijpelijke aarzeling en gezonde kritiek

Brussel en Straatsburg zijn ver, New York ligt zelfs in een ander werelddeel. Het is daarom niet vreemd dat burgers activiteiten en regelgeving van bijvoorbeeld de Verenigde Naties, de Raad van Europa of de Europese Unie beschouwen als iets wat 'ver van het bed' plaatsvindt. Bovendien wordt internationale samenwerking doorgaans gezien als iets waarop individuele burgers weinig invloed kunnen uitoefenen. Ook al speelt de nationale volksvertegenwoordiging een (steeds grotere) rol, veel burgers voelen zich verloren in de internationale rechtsorde, of ervaren deze zelfs als een bedreiging van buitenaf. Deze gevoelens van dreiging of verlorenheid zijn ook reëel voor iemand die ervaart dat arbeidsmigranten voor een lager loon hetzelfde werk kunnen doen of voor iemand die zijn wijk als gevolg van immigratie niet meer herkent. Deze gevoelens moeten serieus worden genomen. De ogen mogen niet gesloten blijven voor de negatieve gevolgen die mondialisering heeft voor bepaalde burgers in de samenleving, die in een steeds mondiale leefwereld niet eenvoudig mee kunnen komen. Dat zij zich, terecht of onterecht, soms afzetten tegen alles waar de internationale rechtsorde en samenleving voor staat, is daarom te begrijpen.

Op het functioneren van internationale instituties is ook kritiek mogelijk. Zij zijn niet onfeilbaar en moeten zich rekenschap geven van de werkelijkheid en ontwikkelingen op nationaal niveau. Zo zijn kanttekeningen te plaatsen bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg, waarin aan de mensenrechten in het EVRM een ruime uitleg wordt gegeven. Daar staat tegenover dat door het EHRM aan de verdragsstaten ook een ruime (maar niet onbegrensde) marge wordt toegekend waarbinnen die rechten kunnen worden beperkt. Dat geeft enerzijds aanleiding tot de kritiek dat het Hof de verdragsstaten te veel ruimte biedt, waardoor uniforme mensenrechtenbescherming tekort zou schieten. Anderzijds wordt betoogd dat het EHRM in voorkomende gevallen juist te diep ingrijpt in nationale verhoudingen. In het verlengde hiervan krijgt ook de nationale rechter zo nu en dan kritiek als hij over de reikwijdte van EVRM-bepalingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen moet oordelen zonder dat hij zich daarbij kan baseren op een Straatsburgs precedent. Dat was bijvoorbeeld aan de orde in de Urgenda-zaak.

Ook de kritiek op de Europese Unie is lang niet altijd uit de lucht gegrepen. Zo heeft het handelen van de Unie geen perfecte democratische legitimatie. Ook heeft zij niet de slagkracht van een natiestaat. De Unie is een complexe organisatie, die met recht *sui generis*

is, zonder gelijke in de nationale en internationale rechtsorde. Dat maakt het soms lastig te aanvaarden dat de Unie op bepaalde terreinen veel regelgevende macht heeft, maar op andere terreinen weinig bevoegdheden.¹ Men moet echter niet vergeten dat de Unie relatief jong en nog in ontwikkeling is. De EU-instellingen en de lidstaten zijn niet doof voor kritiek. Het is bemoedigend te zien dat zij juist bij crises inventief zijn en de Unie responsiever blijkt dan menigeen had gedacht. De Europese Green Deal is daarvan een goed voorbeeld.² Hoe dan ook is zulke kritiek gezond en een teken van betrokkenheid. Kritiek komt ook tot uitdrukking in de rechterlijke dialoog tussen de nationale rechter en het Hof van Justitie, die zo nu en dan schuurt. Een kritische en assertieve houding van de nationale rechter tegenover het Hof is niet bezwaarlijk. Voorwaarde is wel dat de dialoog plaatsvindt binnen de kaders van de prejudiciële procedure en met de erkenning van het Unierecht als fundament van de EU-rechtsorde. Het is dan zelfs welkom dat het Hof van Justitie van tijd tot tijd door de nationale rechter wordt uitgedaagd kritisch te reflecteren op zijn eigen rechtspraak en de ontwikkeling van het Unierecht. Ook dat hoort bij het volwassen worden.

Als een constructieve rechterlijke dialoog echter omslaat in een openlijke confrontatie en wantrouwen, dan dreigt het fundament van de verdeling van rechtelijke bevoegdheden in het Unierecht te worden ondermijnd.³ In dezelfde zin is het zorgelijk wanneer politieke kritiek omslaat in wantrouwen of zelfs de roep om de Unie te verlaten. Ook de besluitvorming in 'Den Haag' verloopt nogal eens moeizaam, omdat met veel verschillende en soms tegenstrijdige belangen rekening moet worden gehouden. Als kritiek daarop niet wordt gevolgd door een pleidooi de Staat der Nederlanden dan maar op te heffen, zou kritiek op de Unie evenmin hoeven te leiden tot een simpel pleidooi voor een *Nexit*.

Een ambivalente houding in het publieke domein

De meeste politiek-maatschappelijke stromingen pleiten overigens niet voor zo'n vergaande breuk. Toch is er een zekere ambivalentie waar te nemen in de houding jegens de internationale rechtsorde en verdragen. Hoewel Nederland, als gastheer van veel internationale organisaties en hoven, zich graag presenteert als land van het internationale recht en de internationale rechtsorde, lijkt die houding zeker de laatste decennia enigszins te veranderen. Steeds vaker klinken verzuchtingen over de gevolgen van internationale afspraken en rechtsregels voor het nationale beleid.

Daarnaast worden internationale regels soms genoemd als argument om bepaalde beleidsoplossingen uit te sluiten. Zo zou de AVG een obstakel zijn om gegevens te verwerken en uit te wisselen tussen overheden. Niet zelden zijn de mogelijkheden van deze verordening echter groter dan men denkt, als dit maar met voldoende waarborgen gepaard gaat en zorgvuldig wordt uitgevoerd.⁴ Ook daarin zit enige ambivalentie. Achter dergelijke, meer technisch-juridische argumenten gaan soms ook andere motieven schuil. Het is makkelijker te zeggen dat iets 'van Brussel' niet kan of juist móet, dan eigen beleidsafwegingen aan keuzes ten grondslag te leggen.

Illustratief is de problematiek rondom de pulsvisserij. Groot was de verontwaardiging in de sector, de Kamer en bij Nederlandse Europarlementariërs toen de EU begin 2019 een verbod op deze innovatieve, en volgens de sector duurzame, vistechniek aankondigde. Dit terwijl de vissers op basis van verstrekte vergunningen al grote investeringen hadden gedaan. 'Brussel' werd door de sector gezien als boeman, terwijl de Nederlandse regering bij de vergunningverlening wat creatief was omgegaan met de EU-regels.⁵

Deze ambivalentie heeft tot gevolg dat het debat over de noodzaak van internationale

samenwerking en het nut van internationale afspraken te veel *ad hoc* wordt gevoerd en niet steeds op grond van alle relevante argumenten. Dikwijls wordt slechts gesproken over een bepaalde situatie, zonder oog voor de meer fundamentele waarden en grondbeginselen van internationale samenwerking en de internationale rechtsorde. Deze waarden en beginselen zijn soms ook moeilijk te bevatten. Niet altijd heeft men een goed beeld van wat de problematiek werkelijk betekent. Zo is het eenvoudiger te pleiten voor een stringent asielbeleid zolang de asielzoeker een abstractie is, die schuilgaat achter statistische gegevens, terwijl de roep om compassie klinkt zodra de asielzoeker een gezicht en een persoonlijk verhaal krijgt. Dat is begrijpelijk, maar te willekeurig.

Een ambivalente houding van regering en parlement, waarin geen rekenschap wordt gegeven van deze fundamentele waarden en grondbeginselen, draagt niet bij aan het draagvlak voor internationale samenwerking onder de bevolking. Want waarom zou een burger internationale verplichtingen wel serieus moeten nemen, wanneer hij ziet dat deze in het publieke debat worden opgevat als een 'menu waaruit naar believen kan worden gekozen'?

Tot slot: een steviger plek voor de burger in de internationale rechtsorde

Waar velen in West-Europa na meer dan zeven decennia van vrede en welvaart hoopten dat de internationale rechtsorde deze als vanzelf zou bewaren, heeft het ongekende oorlogsgeweld in Oekraïne ons hard wakker geschud. De oorlog stelt de opgebouwde internationale rechtsorde sterk op de proef en toont tegelijkertijd aan dat een robuuste internationale rechtsorde van levensbelang is om onze veiligheid te garanderen. In dat licht is het bemoedigend dat staten wereldwijd grote eensgezindheid laten zien in hun afwijzing van het militair optreden van Rusland en gaan staan voor het belang en de waarden van de internationale rechtsorde.¹

Zoals hiervóór beschreven, staat deze rechtsorde voor méér. Samenwerking op internationaal niveau is ook cruciaal om de grote maatschappelijke opgaven van vandaag het hoofd te kunnen bieden, onder meer op het terrein van klimaat, volksgezondheid en digitalisering. Ook hebben internationale afspraken en verdragen betekenis in ons dagelijks leven. Voor burgers zijn essentiële zaken als de vrije uitoefening van fundamentele rechten, gegarandeerde rechtsbescherming, rechtszekerheid, economische vrijheden en consumentenrechten vanzelfsprekend. Niet vergeten mag worden dat wij deze verworvenheden in belangrijke mate te danken hebben aan het feit dat daarover op internationaal niveau afspraken zijn gemaakt. Zij hebben dus eerder baat bij een versterking en verbetering van de internationale rechtsorde, dan bij een stap terug, als die al realistisch zou zijn.

Dat ontnemt echter niemand het recht om kritisch te zijn. Er is zeker kritiek mogelijk op de effectiviteit en opbrengsten van internationale samenwerking. Net als op nationaal niveau, staat of valt samenwerking immers met het bijeenbrengen en behartigen van een veelheid aan soms tegengestelde belangen. Omdat die belangen op internationaal niveau nog talrijker zijn en meestal nog verder uit elkaar liggen dan op nationaal niveau, kan dat lastig en moeizaam gaan.

Het is eenzijdig alleen maar lovend te zijn over de verworvenheden van internationale samenwerking en geen oog te hebben voor de keerzijde van mondialisering. Waar de *happy few* de wereld (kunnen) omarmen, is dat voor andere groepen burgers niet of veel minder vanzelfsprekend. Zij kunnen een gevoel van verlorenheid ervaren. Voor een aantal zijn de bedreigingen zelfs reëel, bijvoorbeeld omdat het openstellen van ons land hun sociale positie en zekerheid aantast. Als alleen handel en zakelijke belangen door internationale afspraken en verdragen goed worden beschermd, komen gewone burgers er te bekaaid vanaf. De internationale rechtsorde is minder ontwikkeld, waar het gaat om de bevordering van sociale rechten en de bescherming van de positie van werknemers. Dergelijke kritiek en zorgen zijn terecht en zouden regering en parlement moeten aansporen de internationale rechtsorde op deze punten te versterken.

De tendens lijkt echter soms een andere te zijn. Afspraken en verdragen die Nederland willens en wetens en geheel vrijwillig heeft gesloten worden soms in twijfel getrokken. In het publieke domein wordt de internationale rechtsorde regelmatig beschouwd als een *à la carte* restaurant. Wat bevalt, wordt geconsumeerd; wat niet bevalt wordt ontkend, genegeerd of betwist. Net zo bezwaarlijk is het *geframede* misverstand dat internationale afspraken en verdragen ten koste gaat van onze nationale soevereiniteit. Het miskent dat statelijke soevereiniteit ook impliceert dat een staat welbewust ervoor kiest in grotere, vrijwillig aangegane verbanden bevoegdheden te delen, omdat daarmee de belangen van zijn eigen burgers juist beter worden gediend.

Zo'n ambivalente, soms zelfs wantrouwende houding doet het belang en de waarde van de internationale rechtsorde geen recht en kan het draagvlak ervoor onder burgers ondergraven.

In dat draagvlak moet juist worden geïnvesteerd. Onze internationale rechtsorde moet niet alleen worden *gedragen*, maar ook worden *uitgedragen*. Zeker omdat veel burgers een afstand ervaren. De internationale rechtsorde is niet alleen vóór, maar ook ván hen. Het is niet genoeg burgers het belang ervan uit te leggen; aan hen moet ook daadwerkelijk een stem worden gegeven. Veel internationale organisaties kennen weliswaar een volksvertegenwoordiging of een parlementaire assemblee, waarin nationale volksvertegenwoordigers zitting hebben. Maar deze verrichten hun werk vaak in betrekkelijke onzichtbaarheid, zodat burgers lastig zicht krijgen op wat in die fora wordt besproken en beslist.

Waar een kleine groep burgers zijn stem nog direct zal laten horen door bij deze fora fysiek aanwezig te zijn, zal voor de overgrote meerderheid de internationale rechtsorde 'ver van het bed' blijven. De stem van burgers moet dan ook vooral worden gehoord via de reguliere democratische structuren, in het bijzonder via hun volksvertegenwoordigers in het parlement.

Hier ligt een taak voor regering en parlement. Een taak die ook raakt aan de in artikel 90 van de Grondwet vervatte opdracht aan de Nederlandse regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Vanuit een doelstelling van buitenlandse politiek, maar ook vanuit een streven naar inbedding van onze constitutionele orde in een meer omvattende orde van vrede en vrijheid. De grondwettelijke opdracht impliceert onder meer dat de internationale rechtsorde en de richting waarin deze zich moet ontwikkelen, onderwerp van debat moeten zijn. Niet de dagkoersen moeten de toon van dat debat bepalen, maar de intrinsieke overtuiging van wat 'wij' – politiek en samenleving – met samenwerking in de internationale rechtsorde willen nastreven.

Alleen wanneer de fundamentele waarden en grondbeginselen van de internationale rechtsorde duidelijk zijn, kunnen burgers een goed beeld krijgen waarom Nederland ervoor kiest daarvan onderdeel te zijn. Daarom moet ook helder zijn dat daarbij hoort dat staten hun soevereiniteit bundelen, waarmee de vrijheid wordt ingeperkt om op bepaalde terreinen volledig zelfstandig de koers te bepalen. Daarmee is onlosmakelijk verbonden dat staten zich ook aan die afspraken houden. *Pacta sunt servanda*, óók als internationale afspraken of verdragen niet alleen maar zichtbare voordelen kennen.

Pas dan kunnen burgers 'taxeren' wat deze rechtsorde *in abstracto* betekent en hun concreet oplevert of kost. Daarbij hoort, tot slot, dat de voordelen van internationale samenwerking zichtbaar en tastbaar worden gemaakt en dat tegelijkertijd de keerzijde ervan niet wordt verhuld of veronachtzaamd. Dit laatste verlangt niet alleen begrip voor de zorgen en angsten onder burgers, maar houdt ook de opdracht in om te investeren in de internationale rechtsorde en deze te laten werken voor alle burgers.

Dit is geen panacee, maar met een volledig en ondubbelzinnig verhaal over de waarden van internationale samenwerking én de gevolgen ervan voor burgers is al een wereld gewonnen.