



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De ontwikkeling van de internationale rechtsorde

Koopmans, T.

Citation

Koopmans, T. (1991). De ontwikkeling van de internationale rechtsorde. In *Juridisch stippelwerk* (pp. 466-468). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/25917>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/25917>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Redactionele kanttekeningen

De ontwikkeling van de internationale rechtsorde

T. Koopmans, 'De ontwikkeling van de internationale rechtsorde',
Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1987, pp. 313-315. [Juridisch Stippelwerk]

Art. 90 van de grondwet bepaalt dat de regering 'de ontwikkeling van de internationale rechtsorde' bevordert. In de oude grondwet kwam deze uitdrukking ook voor, in art. 58, zij het dat het toen 'de Koning' was die deze ontwikkeling moest bevorderen. Het heeft er, tijdens de jarenlange discussies die tot de herziene grondwet van 1983 hebben geleid, even naar uitgezien dat de uitdrukking geheel uit de grondwet zou verdwijnen: zowel de makers van de 'Proeve' als de Staatscommissie-Cals-Donner voelden voor schrapping – het criterium was te vaag, zo meende men, en bovendien was men erop gespitst om bepalingen met een uitsluitend programmaatistische strekking buiten de tekst van de grondwet te houden. Toen tenslotte toch programmaatistische bepalingen werden opgenomen, vooral in de vorm van sociale grondrechten, vond ook de ontwikkeling van de internationale rechtsorde haar plaatsje terug. Het is ook moeilijk vol te houden dat termen als 'de bestaanszekerheid van de bevolking' (art. 20) of 'de bewoonbaarheid van het land' (art. 21) het uit een oogpunt van duidelijkheid of bepaaldheid zouden winnen van het begrip 'internationale rechtsorde'.

Daarmee is nog niet gezegd dat we ons bij dat laatste veel kunnen voorstellen. Toen de uitdrukking in 1953 voor het eerst in de grondwet verscheen, waren er al sceptici: het is niet meer dan een 'getuigenis', beweerde bijv. Duynstee. Toch is er iets voor te zeggen dat het in die tijd, met zijn sterk geloof in Europese integratie, in internationale samenwerking en in wereldvrede door wereldrecht, gemakkelijker was dan nu om zich een min of meer concreet beeld voor ogen te stellen wanneer men het begrip internationale rechtsorde hanteerde. Van dat geloof is niet zoveel meer overgebleven. Onze zekerheden zijn geringer dan nog tien of vijftien jaar geleden het geval was. Het gevoel dat er op de wereld een soort gestage ontwikkeling aan de gang is in de richting van verder gaande organisatie van staten en integratie van samenlevingen is langzaam afgebokkeld. De gang van zaken op het internationale vlak heeft het daar ook wel naar gemaakt. Problemen van oorlog en vrede worden weer meer via kanonneerbootdiplomatie (of haar moderne equivalent) benaderd dan via resoluties van de Veiligheidsraad of uitspraken van het Internationaal Gerechtshof. De Noord-Zuidrelatie, tot voor kort een van de hoofdpunten op de internationale agenda, blijkt zich al evenmin goed te lenen tot grote prestaties van internationale organisaties, als we op ervaringen als die van UNCTAD mogen afgaan. En de Verenigde Staten, eens de drijvende kracht achter het stelsel van internationale organisaties uit de familie van de Verenigde Naties, liepen weg uit UNESCO en weigerden, met terugwerkende kracht, de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof te erkennen toen bekend werd dat de Amerikanen mijnen hadden laten leggen in de haven van Managua en de regering van Nicaragua het internationale hof wilde inschakelen.

Het wordt ook steeds moeilijker te geloven dat het beeld er heel anders uitziet wanneer men zich tot de Europese Gemeenschappen beperkt. Zeker, er is daar van alles gebeurd en er gebeurt nog wel eens iets. Maar het meest opvallende kenmerk van de laatste jaren

is de hand over hand toenemende verlamming van de politieke instellingen. En wellicht is het nog belangrijker dat er stilstand is gekomen in het denken over verdere ontwikkelingen. Toen de Europese Gemeenschappen er pas waren schreven historici, juristen, economen en politicologen van allerlei over de 'aard' van die Gemeenschappen. Er waren bijna-theologische debatten over tegenstellingen als die tussen supranationaal en internationaal, federaal en confederaal, volkenrechtelijk en gemeenschapsrechtelijk enz. Nu de Gemeenschap, na de laatste toetredingen, twaalf lastige leden telt is iedereen het erover eens dat de aard ervan volstrekt veranderd is. Niemand waagt zich evenwel aan een analyse in welke richting de ontwikkelingen nu wel gaan, laat staan dat er belangstelling is voor theoretische constructies die tot verklaring zouden kunnen dienen. Het kan zijn dat die passiviteit hoort bij het tijdvak van 'the end of ideology'; misschien vinden commentatoren de Gemeenschappen ook niet meer interessant genoeg voor een wetenschappelijk debat.

Als dat zo is, hebben zij waarschijnlijk ongelijk. Wanneer men de Europese Gemeenschappen niet in isolement beschouwt, maar, helemaal in de geest van artikel 90 grondwet, als deel van de ontwikkeling van een internationale rechtsorde, is er waarschijnlijk nog ruimte voor enig beredeneerd speculeerwerk. De Europeanen van het eerste uur hebben dikwijls aangenomen dat de Europese integratie moest dienen om de nationale staat te ontmantelen, want die staat werd geacht verantwoordelijk te zijn geweest voor de wereldoorlogen die Europa aan de rand van de afgrond hadden gebracht. Leest men publicaties uit die tijd na, dan valt echter juist op hoezeer dit denken in de ban stond van het fenomeen staat dat het meende te bestrijden: het vaststaande eindpunt van de Europese ontwikkelingen was vrijwel altijd iets wat enigszins op de Verenigde Staten leek, al zag het er soms wat minder bewapend uit. De nationale eenheidsstaat werd overwonnen, in die gedachtengang, door de federale staat op het schild te heffen.

Het is duidelijk dat de feitelijke ontwikkeling niet die kant op gaat. We zien nu echter ook iets beter hoezeer de gedachte van de staat, als institutie, het denken toen beheerste. En dat roept eigenlijk de vraag op of we niet langzamerhand moeten leren in andere concepten te denken. Men zou zich heel goed flexibele internationale constructies kunnen voorstellen die sommige functies waarnemen die wij nu, bijna met de ogen dicht, identificeren met staat en overheid. Bij sommige staatsfuncties zijn we dat punt al vrij dicht genaderd, als men niet let op de juridische vorm maar op het gevoerde beleid; defensie en landbouw zijn er voorbeelden van, en de munt is bezig langzaam te volgen. Met andere woorden: reeds nu liggen de besliscentra voor verschillende terreinen van overheidszorg op verschillende plekken buiten de landsgrenzen.

Flexibele constructies vinden we ook als we in Europa op de sub-statale (of 'decentrale') niveaus letten. Wat de Länder in de Duitse Bondsrepubliek doen, de 'regioni' in Italië, en gemeente en provincie te onzent, laat zich moeilijk op één noemer brengen; en dan zwijg ik nog maar over de positie van Schotland of Wales, of het eiland Man, in het Verenigd Koninkrijk, waar men overigens immer afkeer heeft gehad van uniforme oplossingen. Wat in de ene staat op landelijk niveau gebeurt is elders voorwerp van bemoeiing van de zg. lagere eenheden. Er zijn voorbeelden genoeg: men denke maar aan onderwijs en cultuur in de Bondsrepubliek; en Schotland heeft zelfs zijn eigen rechtsstelsel. Vooral in een federaal stelsel als het Duitse beginnen termen als 'overheid' en 'gezag' verschillende betekenissen te krijgen naar gelang van het onderwerp dat men aan de orde stelt. Een federale *gedachte* kan op het internationale vlak getransponeerd worden zonder onmiddellijk tot de opbouw van de federale *staat* te hoeven leiden. Op zo'n manier kunnen verschillende integratieprocessen naast elkaar voortgang vinden; het zou dan

ook niet nodig zijn te komen tot het vestigen van hiërarchische relaties. Als Nederlanders zouden we daar niet al te veel moeite mee moeten hebben: de Republiek zat destijds heel wat ingewikkelder in elkaar.

Zo zouden we langzaamaan in een situatie kunnen belanden waarin verschillende staatstaken in verschillende kaders zijn ondergebracht, terwijl we nog rustig Kamerverkiezingen houden, Koninginnedag vieren en ons volkslied zingen. De staat sterft niet af, hij wordt deel van een nieuw politiek landschap.

Er is in elk geval behoefte aan nieuwe theoretische concepten die nauwer aansluiten bij de internationale werkelijkheid zoals deze zich nu al een jaar of dertig lang ontwikkelt. Denken over een internationale rechtsorde betekent vooruitdenken; het betekent tegelijkertijd denken over de toekomst van de rechtsorde in het algemeen, en daar zit noodzakelijkerwijs een speculatief element in. De grondwetgever heeft het dan ook maar veiliger gevonden de rechter niet de ruimte te geven om wetgeving of bestuur aan de maatstaf van art. 90 te toetsen. Maar als de rechter niet de interpretatie van het begrip internationale rechtsorde ter hand kan nemen, zullen anderen dat moeten doen.

T.K.