

1 Begrip van het internationaal publiekrecht

1.1 Inleiding

- 1 Internationaal publiekrecht is een omvangrijk rechtsgebied. Anders dan het nationale recht is het niet beperkt tot één grondgebied, maar in beginsel wereldwijd van toepassing.

Het belang van internationaal publiekrecht vloeit voort uit de onderlinge afhankelijkheden tussen staten. Gebruik van fossiele brandstoffen in Europa draagt bij aan klimaatverandering die de hele wereldbevolking raakt. De oorlog die sinds 2014 in Oekraïne woedt, bedreigt de veiligheid in andere landen, vooral in Oost-Europa. De aanvallen op Gaza in 2024-2025 en op Iran in 2026 hebben wereldwijde politieke en maatschappelijke gevolgen gehad. Dergelijke grensoverschrijdende effecten maken internationale samenwerking noodzakelijk. Internationaal recht speelt een belangrijke rol bij het vormgeven van die samenwerking en het realiseren van gemeenschappelijke belangen.

- 2 Internationaal publiekrecht is ook van belang voor het nationale recht *binnen* staten. Internationale afspraken over bijvoorbeeld klimaatverandering, handel, mensenrechten en gewapende conflicten hebben in het algemeen pas praktisch effect als staten hieraan binnen hun nationale rechtsorde toepassing geven. Internationaal recht bepaalt dan ook op belangrijke punten de reikwijdte en inhoud van nationaal recht. Nationaal recht kan niet worden begrepen zonder kennis en begrip van internationaal recht.

Voor Nederland is internationaal recht van bijzondere betekenis. Als kleine, internationaal georiënteerde en politiek relatief machteloze staat heeft Nederland er groot belang bij dat het handelen van andere staten wordt geleid door internationaal recht en niet uitsluitend door macht. Een sterke internationale rechtsorde biedt stabiliteit en voorspelbaarheid in internationale betrekkingen, vergemakkelijkt het realiseren van gemeenschappelijke belangen en beschermt staten die niet primair op macht kunnen steunen, zoals Nederland. De Grondwet (Gw) weerspiegelt dit belang en geeft de Nederlandse regering de opdracht om de ontwikkeling van de internationale

rechtsorde te bevorderen.¹ Nederland geeft invulling aan deze opdracht door lidmaatschap van veel internationale organisaties en door een actieve rol bij de ontwikkeling en naleving van internationaal recht.

Dit betekent niet dat Nederland internationaal recht altijd probleemloos toepast. Wat internationaal recht vraagt, kan afwijken van wat de Nederlandse regering in concrete gevallen in haar belang acht. Illustraties zijn het oordeel van de Hoge Raad in 2019 dat Nederland internationale afspraken over klimaatbescherming niet nakwam,² oordelen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het Nederlandse asielbeleid op onderdelen in strijd was met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,³ de Nederlandse steun aan de onrechtmatige inval in Irak in 2003,⁴ en het uitblijven van een eenduidige veroordeling van de onrechtmatige interventies van de Verenigde Staten in Venezuela en Iran in 2026.

De grote betekenis die Nederland aan het internationaal recht toekent, komt tot uitdrukking in de keuze van de grondwetgever om de Nederlandse rechtsorde relatief vergaand open te stellen voor internationale rechtsnormen.⁵ De Grondwet maakt het mogelijk dat de Nederlandse rechter bepaalde regels van internationaal recht rechtstreeks toepast en, in geval van botsing met nationaal recht, daaraan voorrang geeft boven wetgeving en zelfs boven de Grondwet.⁶

De vergaande openstelling van de Nederlandse rechtsorde voor internationaal recht is niet altijd zonder problemen. Internationaal recht is een veelzijdig fenomeen. Ten dele steunt internationaal recht de aspiratie van een betere wereld, en wordt het vaak ingezet met het oog op idealen als vrede en veiligheid, mensenrechten en mondiale milieubescherming. Maar gewaakt moet worden voor een al te kritiekloze omarming van internationaal recht. Internationaal recht is doorgaans het resultaat van compromissen tussen staten met uiteenlopende politieke opvattingen. De totstandkoming van internationaal recht voldoet doorgaans niet aan de democratische en rechtsstatelijke waarborgen die de Nederlandse rechtsorde kenmerken; zo komt internationaal recht veelal tot stand zonder betrokkenheid van

1 Art. 90 Gw luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’

2 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

3 EHRM 20 juli 2010, appl.nr. 4900/06 (*A. t. Nederland*); EHRM 11 januari 2007, appl.nr. 1948/04 (*Salah Sheekh t. Nederland*).

4 W. Davids, *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Boom 2010.

5 Art. 93 Gw luidt: ‘Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.’

6 Art. 94 Gw luidt: ‘Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.’

nationale volksvertegenwoordigingen. Bovendien heeft internationaal recht, inhoudelijk gezien, bijgedragen aan problemen als mondiale ongelijkheid en uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Kritiekloze openstelling van nationale rechtsordes loopt het risico dat ook die aspecten van internationaal recht een nationale juridische betekenis krijgen.

- 3 Dit boek bespreekt het internationaal publiekrecht aan de hand van één overkoepelend thema dat als een rode draad door de hoofdstukken loopt: het functioneren van een rechtsorde die is gebaseerd op de soevereiniteit en onafhankelijkheid van staten in een wereld die wordt gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak tot samenwerking. Centraal staat de structurele spanning tussen onafhankelijkheid en samenwerking: het recht waarborgt de vrijheid van staten om hun eigen politieke en maatschappelijke keuzes te maken, maar schept tegelijk juridische kaders die samenwerking mogelijk maken en beperkingen aan die vrijheid stellen.

Deze spanning tussen onafhankelijkheid en samenwerking wordt versterkt door de heterogeniteit van de internationale gemeenschap. Staten verschillen wezenlijk in historische ontwikkeling, sociaaleconomische positie en economische en politieke macht. Daardoor oefenen zij in uiteenlopende mate invloed uit op de totstandkoming van internationale rechtsregels, en worden die regels ook niet door alle staten in gelijke mate ervaren als een beperking van hun soevereiniteit.

In dit boek wordt in de behandeling van de verschillende onderdelen van het internationale recht telkens zichtbaar gemaakt hoe deze spanning juridisch wordt vormgegeven en op welke wijze het recht tracht de bescherming van soevereiniteit en de noodzaak van samenwerking met elkaar te verbinden.

Het boek is verdeeld in vier delen, die gezamenlijk veertien hoofdstukken omvatten. Na dit inleidende hoofdstuk bespreekt het boek achtereenvolgens:

- de subjecten van internationaal publiekrecht, in het bijzonder staten en internationale organisaties (hoofdstuk 2-5), waarbij wordt ingegaan op de centrale rol van de soevereine staat en op de wijze waarop staten, door samenwerking te institutionaliseren, bevoegdheden delen met andere actoren;
- de regels inzake het ontstaan, de toepassing, de interpretatie en de schending van internationale verplichtingen (hoofdstuk 6-8), die het gezamenlijk mogelijk maken dat staten hun soevereine handelingsvrijheid juridisch vormgeven, begrenzen en coördineren in relatie tot andere staten;
- de belangrijkste functies van internationaal publiekrecht – de bescherming van individuen, vrede en veiligheid, de regulering van de mondiale economie en de bescherming van de aarde (hoofdstuk 9-12) – waar de spanning tussen nationale autonomie en de noodzaak van collectief optreden concreet tot uitdrukking komt;

- de procedures voor de verwerkelijking van internationaal publiekrecht (hoofdstuk 13-14), waarin wordt besproken hoe staten (internationale) geschillenbeslechting kunnen gebruiken om samenwerking te laten functioneren, maar tegelijkertijd trachten de invloed van deze mechanismen op hun soevereine beslissingsruimte te begrenzen.

1.2 Geschiedenis

- 4 Internationaal publiekrecht heeft een lange geschiedenis. Vroege vormen van rechtsbetrekkingen tussen min of meer autonome politieke gemeenschappen waren al te vinden in Mesopotamië rond 3000 v.Chr. en, later, tussen Griekse stadstaten. Ver voor het begin van de jaartelling sloot het Romeinse Rijk verdragen met omliggende steden en gebieden teneinde invloedssferen af te bakenen en handel mogelijk te maken. Dit type rechtsbetrekkingen was niet beperkt tot Europa en aangrenzende regio's, en kwam ook voor in wat nu China en India zijn.⁷

Gedurende grote delen van de geschiedenis waren de politieke organisatievormen echter te zwak om gecentraliseerd publiek gezag uit te oefenen en stabiele betrekkingen te onderhouden met andere entiteiten. Hierdoor ontbraken de voorwaarden voor wat we nu kennen als internationaal publiekrecht. Zo hadden monarchen in het middeleeuwse Europa slechts een beperkte macht, die ze moesten delen met de adel, die eigen legers bezat. Ze streden bovendien om het hoogste gezag met de paus. Ook bestond er in deze periode nog geen scheiding tussen publieke en private belangen – deze vielen samen in het belang van de monarch.

- 5 De oorsprong van het internationaal publiekrecht wordt vaak verbonden met het ontstaan van onafhankelijke en soevereine staten in Europa. Zoals blijkt uit de hiervoor genoemde historische voorlopers, is dat niet zonder meer terecht. Internationaal recht heeft een veel langere, wereldwijde geschiedenis. Maar het ontstaan van onafhankelijke staten in Europa had wel een bepalende invloed op de ontwikkeling van internationaal publiekrecht. Het vreedzaam naast elkaar bestaan van soevereine staten die hun eigen belangen nastreven, vraagt om een rechtsstelsel dat deze onafhankelijkheid beschermt. Vrijheid en gelijkheid van staten kunnen alleen worden gewaarborgd door een systeem van rechtsregels – het internationaal publiekrecht – dat voor alle staten op gelijke voet van toepassing is. Het internationaal publiekrecht kreeg zo als belangrijkste functie de bevordering van het vreedzaam samenleven van staten ('co-existentie').

⁷ Amitav Acharya, *The Once and Future World Order. Why Global Civilization Will Survive the Decline of the West*, Basic Books 2025.

De onafhankelijke staten, die bepalend werden voor de ontwikkeling van het internationaal publiekrecht, ontstonden in het Europa van de zestiende en zeventiende eeuw. Hierbij speelde de Vrede van Westfalen een beslissende rol. In 1648 maakte een aantal verdragen een eind aan de Dertigjarige en Tachtigjarige Oorlog. Ruim driehonderd politieke eenheden ontworstelden zich aan het gezag van het Heilige Roomse Rijk en de Kerkelijke Staat. Zij werden als onafhankelijke staten erkend en kwamen overeen het beginsel van territoriale integriteit te respecteren. Een van de nieuwe, onafhankelijke staten die bij de Vrede van Westfalen werd erkend, was de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de voorloper van wat nu het Koninkrijk der Nederlanden is.

Met de Vrede van Westfalen ontstond een stelsel van soevereine en gelijke staten die niet langer waren onderworpen aan een hoger gezag. In de erkenning van de soevereiniteit van staten en in het netwerk van onderlinge rechtsbetrekkingen dat tussen deze staten ontstond, ligt de oorsprong van het moderne internationaal publiekrecht.

Deze ontwikkeling maakt ook de fundamentele spanning zichtbaar die het internationale recht tot op heden kenmerkt: enerzijds beschermt het de onafhankelijkheid en gelijkheid van soevereine staten, en anderzijds schept het de voorwaarden voor stabiele en voorspelbare betrekkingen tussen staten, die noodzakelijkerwijs gepaard gaan met aanvaarding van beperkingen van soevereiniteit.

- 6 De Europese staten die na de Vrede van Westfalen ontstonden, zagen aanvankelijk internationaal publiekrecht vooral als Europees publiekrecht en beschouwden internationale rechtsbetrekkingen in andere regio's niet als onderdeel van internationaal publiekrecht.

Gedreven door economische belangen en ondersteund door militaire en politieke macht breidden Europese staten hun activiteiten uit naar andere delen van de wereld. Zij onderwierpen veel gebieden in Afrika, Azië en Zuid-Amerika aan koloniaal gezag en aan het door hen gevormde internationaal recht.

Nederland speelde hierbij een belangrijke rol. Vooral via de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) en de West-Indische Compagnie (WIC) oefende de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in die periode koloniaal gezag uit in (delen van) wat nu Zuid-Afrika, Sri Lanka, India, Indonesië, Ghana, Brazilië en Suriname zijn.

Met een aantal relatief machtige en georganiseerde politieke entiteiten (onder meer het Ottomaanse Rijk, Egypte, Irak, Syrië, Marokko, Palestina, China en Japan) sloten Europese staten zogeheten 'capitulaties'. Met dergelijke overeenkomsten beschermden zij de belangen van hun onderdanen in die gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van handel, rechtspraak en de vrijheid van godsdienstuitoefening.