



DE GRONDWET - ARTIKEL 90 - BEVORDERING INTERNATIONALE RECHTSORDE

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 90 - BEVORDERING INTERNATIONALE RECHTSORDE - F.M.C. VLEMMINX

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. De grondwetsherziening van 1922
3. De grondwetsherziening van 1953
4. Ontwikkeling van de internationale rechtsorde en defensietaken
5. Betekenis voor diverse rechtsgebieden
7. Internationale en Europese rechtsorde
8. Literatuur
9. Historische versies

1. INLEIDING

Artikel 90 positioneert het Nederlandse constitutionele bestel in het ruimere kader van de internationale rechtsorde. Daarmee onderscheidt onze Grondwet zich van naar binnen gekeerde, de nationale staat boven alles plaatsende politieke tradities. Dit is, zoals we zullen toelichten aan de hand van de genealogie van deze bepaling, het resultaat van definiërende momenten in de Nederlandse constitutionele geschiedenis. Artikel 90 is een van de weinige grondwetsbepalingen, naast de artikelen 1, 50 en 81, die met de kracht van een klarenstoot duidelijk maken waar de Nederlandse constitutionele orde voor staat.

Sinds 1953 bevat de Grondwet deze bepaling (destijds artikel 58, tweede lid), maar ze had een betekenisvolle voorgeschiedenis sinds 1922. Ze kreeg een plaats in het hoofdstuk “Van de Koning”, zesde afdeling “van de macht des Konings”, dat in de toenmalige systematiek niet alleen het Koningschap regelde, maar ook de bevoegdheden van de Koning, die werd gezien als personificatie van de regering. Deze afdeling betrof verschillende bevoegdheden waaraan de wetgevende macht (daarover ging Hoofdstuk III, Vijfde afdeling) in beginsel niet te pas hoefde te komen; tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd door behoudende duiders van de Grondwet de opvatting verdedigd dat het hier om “koninklijke prerogatieven” ging, ook al konden zij niet eraan voorbijgaan dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich sinds 1848 ook tot deze bevoegdheden uitstreckte.

Een van deze bevoegdheden van de Koning was geregeld in (laatstelijk) artikel 58, eerste lid, van de Grondwet: “De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen.” Aan die bepaling werd in 1953 de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde als tweede lid aangehaakt, maar ontdaan van de connotaties als koninklijk prerogatief zei het eerste lid alleen nog maar dat de regering belast was met het buitenlands beleid. Ervan uitgaande dat de minister van Buitenlandse Zaken, ook al heeft hij of zij het voortouw, niet op eigen houtje de koers van de buitenlandse politiek kan bepalen, was deze bepaling een open deur geworden, die bij de algehele grondwetsherziening van 1983 als “overbodig”^[1] kon worden geschrapt. Het - in de vorm van het nieuwe, zelfstandige artikel 90 - gehandhaafde tweede lid vertoont intussen nog steeds de sporen van de vroeger eraan voorafgaande bepaling: het draagt de bevordering van de ontwikkeling der internationale rechtsorde immers op aan de regering, en niet bijvoorbeeld aan de staat (het Koninkrijk der Nederlanden, hierna kortweg aangeduid als Nederland), hoewel het de staat is die als volkenrechtelijk rechtssubject internationale betrekkingen onderhoudt, *vertegenwoordigd* door de regering of een minister.

De in 1953 in de Grondwet opgenomen bepaling over de internationale rechtsorde kwam in de plaats van een in 1922 in de Grondwet opgenomen bepaling dat de Koning, dat wil zeggen de regering, moet trachten “geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen.” Ook al was de wijziging van 1953 een belangrijke vernieuwing, toch scheelde het rond 1980 maar een haartje, of de in 1953 ingevoerde bepaling was

alweer uit de Grondwet verdwenen. Al versoberend meenden het kabinet-Den Uyl en het eerste kabinet-Van Agt deze bepaling te kunnen missen; er zijn immers, zo redeneerden zij, nog zoveel andere doeleinden van buitenlands beleid.^[2] De Raad van State rekende de bepaling tot de weg te laten “overbodige details”^[3] Pas na aandringen vanuit de Tweede Kamer nam de regering deze alsnog in het voorstel voor de herziene Grondwet op, waarna een amendement van het toenmalige CDA-Kamerlid, de latere minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek tot de huidige strakke redactie leidde.^[4] Het nastreven van duurzame internationale vrede, het bevorderen van universele verwezenlijking van de rechten van de mens, met inbegrip van economische, sociale en culturele grondrechten, en mondiale solidariteit werden door de regering uitdrukkelijk aangemerkt als uityloeiisel van die bevordering van de internationale rechtsorde.^[5]#{NOOT]

De grondwetsbepalingen inzake buitenlandse betrekkingen en defensie gelden ingevolge artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voor het gehele Koninkrijk, dus niet slechts voor Nederland. Wijzigingen van die bepalingen moeten ingevolge artikel 11 van het Statuut bij Rijkswet geschieden en ingevolge artikel 14 in rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur worden uitgewerkt, tenzij het gaat om regels die alleen in Nederland gelden.

2. DE GRONDWETSHERZIENING VAN 1922

In het laatste kwart van de negentiende eeuw en het eerste decennium van de twintigste eeuw had Nederland een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Internationalisme was in die fase nog vooral een Europees fenomeen.^[6] Tobias Asser ontving voor zijn bijdrage daaraan in 1911 de Nobelprijs voor de Vrede. In die jaren waren de vernietigende krachten van het nationalisme echter nog te sterk, wat leidde tot de ongekende wreedheden van de Eerste Wereldoorlog. Na het einde daarvan kreeg vooral door de betrokkenheid van de Verenigde Staten het internationalisme vanaf 1919 een betekenis die verder reikte dan het Europese continent,^[7] zij het vooralsnog zonder een eind te maken aan het kolonialisme.

Nederland stond bij de vredesconferenties die op de Eerste

Wereldoorlog weliswaar aan de zijlijn, maar kon toch zijn rol als geprefereerde vestigingsplaats van internationaal-juridische instellingen hernemen. Het behoorde vanaf de oprichting tot de lidstaten van de in 1919 op Amerikaans initiatief gevormde Volkenbond (waarvan de VS zelf als gevolg van binnenlands-politieke strubbelingen geen lid werden). Een van de organen daarvan was het in 1920 gevormde Permanent Hof van Internationale Justitie, dat in het Vredespaleis in Den Haag werd gevestigd. De eerste President van het Hof was de Nederlander B.C.J. Loder, en de installatie ervan vond in 1922 plaats in aanwezigheid van koningin Wilhelmina.

Deze herpositionering van Nederland in de internationale betrekkingen vormde het decor voor de grondwetsherziening van datzelfde jaar. De in 1922 in de Grondwet opgenomen eerste volzin van artikel 57 luidde: “De Koning tracht geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen.” Deze bepaling was niet alleen de voorloper van het huidige artikel 90, maar gaf als nieuwe norm voorafgaand aan de bepaling over de oorlogsverklaring uitdrukking aan een fundamentele verandering in het denken over oorlog en vrede. De oorlogsverklaring was tot 1922 een zelfstandige bevoegdheid van de Koning (de regering), waarover de Staten-Generaal enkel hoefden te worden geïnformeerd (artikel 58 in de tekst van 1887), maar werd nu aan twee beperkingen gebonden: een inhoudelijke, door de voorrang voor vreedzame geschillenbeslechting, en een procedurele, door voortaan voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal te eisen.^[8]

3. DE GRONDWETSHERZIENING VAN 1953^[9]

De internationaal-politieke situatie was bij de grondwetsherziening van 1953 wederom drastisch veranderd.^[10] Die jaren stonden onvermijdelijk in het teken van een herbezinning op de plaats van Nederland in de wereld na de rampspoed van de Tweede Wereldoorlog, die een eind had gemaakt aan de illusie van veiligheid door neutraliteit. Een fundamentele verandering van de Nederlandse positie en zelfbeeld was verder de onafhankelijkheid van Indonesië na een bloedige strijd (1945-1949). De nog overgebleven rijkdelen overzee (Suriname en de Nederlandse Antillen) werden eveneens gedekoloniseerd, maar bleven als autonome landen deel uitmaken van het constitutionele verband dat was geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954).

Dit had ingrijpende gevolgen voor de rol van Nederland in de internationale rechtsorde en zijn begrip van de eigen identiteit. Aansluiting - als een van de oprichtende staten - bij de Verenigde Naties en het nieuwe stelsel van conflictpreventie (de Veiligheidsraad als ordenend orgaan naast de geschillenbeslechting door het Internationaal Gerechtshof) en integratie in het westelijke bondgenootschap van de NAVO waren de enige zinvolle keuze ten overstaan van de dreiging van een nieuwe wereldoorlog. Naast de Koude Oorlog met het door de USSR geleide communistische machtsblok werd de Koreaanse oorlog (1950-1953) uitgevochten, die in feite ook een conflict was met het Sovjetblok. Bij de internationale en Europese verankering van mensenrechten (onder andere in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950) was Nederland een stuwende kracht. Voortbouwend op het internationale engagement van missie en zending werden Nederlandse NGO's toonaangevende actoren in de ontwikkelingssamenwerking, naast een deels eveneens op het koloniale verleden voortbouwende rol in de internationale handel.

In de herziening van de grondwetsbepalingen over de buitenlandse betrekkingen lag de nadruk op de invoeging van de Nederlandse rechtsorde in het grotere geheel van de internationale – waaronder de Europese – *rechtsorde*. De grondwetsbepalingen over verdragen gaven daar ook uitdrukking aan, met name het toepassingsprimaat van verdragsbepalingen die zich hiervoor lenen (zie het commentaar bij de artikelen 93 en 94). Dat de grondwetsherziening van 1953 voornamelijk de buitenlandse betrekkingen betrof, komt voort uit de fasering van de werkzaamheden van de in 1950 ingestelde staatscommissie onder voorzitterschap van de toenmalige vice-minister-president mr. J.R.H. van Schaik, die begin 1954 voorstellen deed voor een veel omvattende herziening. De internationale betrekkingen waren al in haar interimrapport van juli 1951 besproken, in aansluiting op de voorstellen van de Commissie nopens de samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid (de Commissie-Van Eysinga) in 1950 aan de Regering had uitgebracht. Dat wat nu artikel 90 is, was door de commissie-Van Eysinga op enigszins anders wijze geredigeerd: “Hij bevordert zoveel mogelijk de ontwikkeling der internationale rechtsgemeenschap.” De staatscommissie vond de woorden “zoveel mogelijk” te afhoudend en liet deze in haar voorstel weg.

De herziening van 1953 reikte echter verder. De meest fundamentele constitutionele ontwikkeling was dat ze constitutioneel ruimte maakte voor de eerste stappen naar Europese eenheid – de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de op het nippertje mislukte vorming van een Europese Defensiegemeenschap – door in artikel 63 (nu artikel 91, derde lid) de mogelijkheid te openen dat in een verdrag dat met 2/3 meerderheid in beide Kamers wordt goedgekeurd wordt afgeweken van de Grondwet, en in artikel 67 (nu artikel 92) te bepalen dat aan volkenrechtelijke (= internationaal-publiekrechtelijke) organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak kunnen worden opgedragen. Duynstee expliciteerde in zijn commentaar op de grondwetsherziening van 1953 dat het bij de vorming van de EGKS ging om het daadwerkelijk *afstaan* van overheidsmacht aan supranationale instellingen.^[11]

4. ONTWIKKELING VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE EN DEFENSIETAKEN

Opvallend is dat de bevordering van de internationale rechtsorde rond de eeuwwisseling naderhand als norm voor extern optreden van de krijgsmacht vorm kreeg. Bij de grondwetsherziening van 2000 werd de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde zowel een doelstelling van het bestaan van de krijgsmacht (artikel 97) als een grond voor extraterritoriaal militair optreden (artikel 100).

Veiligheidsbeleid is naar huidig inzicht niet meer alleen een verschansing om het eigen land te verdedigen, maar nauw verbonden met het bestaan, de handhaving en de bevordering van de verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Dit komt zowel in diplomatieke, internationaal-politieke en rechtvormende activiteiten tot uiting, als in feitelijk, deels militaire preventie en actie. Ook over de eigen grenzen en die van de NAVO-bondgenoten heen moeten oorzaken van onveiligheid worden weggenomen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid adviseerde in 2017 om de toekomstige taken op het gebied van defensie, buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking te ontwikkelen vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die zich behalve op traditionele veiligheidsvraagstukken ook richt op ‘flow security’ van grondstoffen

en data, en op ‘human security’^[12]

5. BETEKENIS VOOR DIVERSE RECHTSGEBIEDEN

De bevordering van de internationale rechtsorde is niet alleen een doelstelling van buitenlandse politiek, maar vooral een streven naar inbedding van de Nederlandse constitutionele orde in een meer omvattende constitutionele ordening van vrede en vrijheid. Wanneer daarvoor aanleiding is, bijvoorbeeld bij het verwerven van steun voor internationale zetels en functies, verwijzen Nederlandse ambtsdragers met trots naar deze in internationale vergelijking heel bijzondere grondwetsbepaling.^[13] De bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde omvat niet alleen internationale activiteiten van politiek of diplomatiek fase. Op vele, zo niet alle gebieden van het recht is de ontwikkeling van de internationale rechtsorde relevant: inzake het arbeidsrecht bijvoorbeeld in het kader van de in 1919 naast de Volkenbond opgerichte International Labour Organization, op het gebied van de internationale handel in de World Trade Organization met haar geschillenbeslechtsprocedures, en op het gebied van het strafrecht door de oprichting van internationale tribunalen en strafhoven, maar ook de verplichting tot interstatelijke strafrechtelijke samenwerking bij de vervolging van internationale misdrijven. Nederlandse bijstand bij het opleiden van functionarissen bij politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht in landen in transitie zijn een ander voorbeeld. Het mede door de Nederlandse regering aanvaarde doel van *An end to impunity* (een eind maken aan feitelijk straffeloosheid van juist de ernstigste misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven,^[14] is een verbijzondering van de norm van artikel 90.

7. INTERNATIONALE EN EUROPESE RECHTSORDE

Als algemene bepaling die de artikelen 91-100 inleidt, heeft artikel 90 nu dus de betekenis dat het Koninkrijk der Nederlanden zich in relatie tot andere staten situeert als gezamenlijk onderworpen aan het internationale recht, met inbegrip van het recht van internationale organisaties, en zich daarmee onderwerpt aan vreedzame geschillenbeslechting tussen staten. De bepalingen in dit deel van de Grondwet creëren tevens het kader voor de Nederlandse deelneming aan de ontwikkeling van de Europese rechtsorde.^[15] Een vergelijkbare algemene bepaling over de ontwikkeling van de

Europese rechtsorde bevat onze grondwet niet.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de Europese *Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht* (artikel 3, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V van het Derde Deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) zich ontwikkeld naast en in samenhang met de op de vier economische vrijheden gebaseerde Europe interne markt; hun gemeenschappelijke normatieve kader wordt gevormd door de grondrechten, thans neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Ook deze ordening is een facet van de overeenkomstig artikel 90 na te streven ontwikkeling van de internationale rechtsorde. De Ruimte van vrede, veiligheid en recht en de rechtsstatelijkheid in Europees verband doen sterk denken aan wat binnen staten wordt nagestreefd, maar in verhouding tot de Europese geschiedenis is nog steeds van belang hoe hiermee de verhouding tussen de staten is veranderd. Europa heeft immers een eeuwenlange geschiedenis van steeds gewelddadiger onderlinge oorlogen gekend, die verbonden waren met revoluties, nationalistische en imperialistische staatsvorming, en koloniale expansie. De Europese Unie heeft hiermee gebroken door de vorming van een gemeenschappelijke rechtsorde waarin geen plaats meer is voor oorlogen tussen staten.^[16] Zo zijn vrede en recht op internationaal en Europees niveau met elkaar ten diepste verbonden.

8. LITERATUUR

- L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, European Law Publishing, Groningen 2002.
- 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 2015 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
- Leonard Besselink & Monica Claes, 'The Netherlands: The Pragmatics of a Flexible, Europeanised Constitution', Anneli Albi & Samo Bardutzky (eds.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law (National Reports)*, Vol. I, The Hague: Asser Press / Springer Open 2019, p. 179-219.

9. HISTORISCHE VERSIES

Art. 38, tweede volzin, Gw. 1814: aan Hem behoort dienvolgens het bestuur der buitenlandsche betrekkingen mitsgaders het benoemen en herroepen van Gezanten en Consuls.

Art. 56, eerste volzin, Gw. 1815: De Koning heeft het bestuur der buitenlandsche betrekkingen (art. 55, eerste volzin, Gw. 1840; art. 57 Gw. 1887; art. 56 Gw. 1922; art. 58 Gw. 1938).

Art. 57, eerste volzin, Gw. 1922: De Koning tracht geschillen met vreemde Mogendheden op te lossen door rechtspraak en andere vreedzame middelen.

Art. 58, tweede lid, Gw. 1953: Hij bevordert de ontwikkeling der internationale rechtsorde.

NOTEN

1. Kamerstukken II 1977- 1978, 15049 (R 1100), nr. 3, p. 9.
2. T.a.p..
3. Kamerstukken II 1977- 1978, 15049 (R 1100), nr. 4, p. 17.
4. Zie achtereenvolgens Kamerstukken II 1978- 1979, 15049 (R 1100), nr. 6, p. 6- 8; 1979- 1980, 15049 (R 1100), nr. 7, p. 4- 5, nr. 8 en nr 15.
5. Kamerstukken II 1979- 1980, 15049 (R 1100), nr. 7, p. 4- 5
6. Akira Iriye, 'The International Order', in: Richard W. Bulliet, ed., The Columbia History of the 20th Century, New York: Columbia University Press 1998, p. 229- 247 (235- 236).
7. Irye, a,w,, p. 237.
8. De in artikel 57 vervatte veranderingen waren bepleit en in een amendement neergelegd door het SDAP- kamerlid J.H.A. Schaper. Zie J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, De eerste honderdvijftig jaar: Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796- 1946, Amsterdam: Bert Bakker 2013, p. 608.
9. Zie F.J.F.M. Duynstee, Grondwetsherziening 1953: De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet, Deventer: Kluwer 1954.
10. Daarover Wouter van Dis, '1953: Van kolonialisme naar mondiale

- soevereiniteit', in: Lex Heerma van Voss, Marjolein 't Hart e.a. (red.), Wereldgeschiedenis van Nederland, 602- 607.
11. Ad art. 63, p. 40- 41, ad art. 67, p. 9, p. 17.
 12. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid (Rapport 98), Den Haag: WRR 2017.
 13. Een voorbeeld daarvan, ontleend aan een toespraak van minister- president Rutte, is vermeld in de vorige editie van dit commentaar van de hand van Frank Vlemminx (2015), dat op www.Nederlandrechtsstaat.nl kan worden geraadpleegd.
 14. Zie het Diplomatic Statement van 16 juli 2018 [https:// www.government.nl/ documents/ diplomatic- statements/ 2018/ 07/ 16/ the- long- road- to- ending- impunity- we- can't- get- there- without- the- icc](https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2018/07/16/the-long-road-to-ending-impunity-we-can-t-get-there-without-the-icc)
 15. Leonard Besselink & Monica Claes, 'The Netherlands: The Pragmatics of a Flexible, Europeanised Constitution', Anneli Albi & Samo Bardutzky (eds.), National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law (National Reports), Vol. I, The Hague: Asser Press / Springer Open 2019, p. 179- 219 (187- 191).
 16. Dieter Langewiesche, Der gewaltsame Lehrer: Europas Kriege in der Moderne. München: C.H. Beck, p. 417.

CITEER SUGGESTIE

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 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).