

Het is me wat, met die internationale rechtsorde

Willem van Genugten¹

Actuele militaire, politieke en economische conflicten leiden regelmatig tot de stelling dat de mondiale rechtsorde op instorten staat. Maar wat is het internationale recht dat die orde inhoud geeft en hoe geordend is die orde eigenlijk? In dit essay ligt het accent op de kracht en zwaktes maar ook op het herstel- en aanpassingsvermogen van het internationale recht. Centraal staan de rechten van de mens, handel en veiligheid, waarbij de voorbeelden ter illustratie, gezien dit themanummer van het NJB, zoveel mogelijk zijn ontleend aan het Israëlisch-Palestijnse conflict. Verwijzingen ontbreken, maar alles is te traceren.

Internationaal recht in een notendop

Het internationale recht kent afspraken op tal van terreinen, van handel, vrede en veiligheid, tot milieurecht, rechten van de mens, investeringsrecht en het adopteren of ontvoeren van kinderen. Het uitgangspunt is de *'consent to be bound'*. Staten doen mee op vrijwillige basis. Daarnaast zijn er verdragsnormen waaraan ze zijn gebonden of ze dat nou willen of niet; denk aan genocide, dwangarbeid, martelen, de ergste vormen van kinderarbeid of het onthouden van voedsel aan krijgsgevangenen. Ook resoluties van de VN-Veiligheidsraad horen tot dat 'dwingende internationale recht'. Verder gaat het bij het internationale recht naast verdragen om teksten als de VN-beginselen inzake Bedrijven en de Rechten van de Mens, niet bindend in verdragsrechtelijke zin, maar daarom nog wel bron van recht. Ook is er nog ongeschreven internationaal recht en ligt er een enorme waaier aan rechterlijke uitspraken van een reeks van nationale, regionale en internationale gerechten. Dat alles en veel meer vormt de poot 'internationaal recht' in de woorden 'internationale rechtsorde'. Een lintje eromheen en klaar is Kees.

Maar schijn bedriegt. De wereld bestaat uit pakweg 200 staten met elk hun eigen historie, machtsverhoudingen, normen en waarden, sociaaleconomische omstandigheden en geopolitieke belangen en voorkeuren, en elk ervan kiest zijn eigen inzet in verdrags- en beleidsonderhandelingen. En dat is stevast terug te zien in de eindresultaten. Vaak wordt dat uitgelegd als negatief, want compromis (!), maar het valt ook te zien als afspiegeling van de (geo-)politieke realiteit van bepaalde momenten in de tijd, zowel wat betreft afzonderlijke staten als wat betreft de blokken waardoor zij zichzelf extern laten vertegenwoordigen, zoals bijvoorbeeld de EU dat doet op sociaaleconomisch terrein. Verder kiezen staten aan het eind van

verdragsonderhandelingen regelmatig voor ondertekening om vervolgens af te zien van het bekrachtigen van diezelfde handtekening, of voor ratificatie om daarna weg te duiken voor de controlemechanismen. Of ze kiezen voor voorbehouden bij ratificatie. In al die gevallen doen ze wel mee, maar toch ook weer niet. Ofwel: let op de vaak niet eens zo kleine lettertjes!

Rechten van de mens, normatieve ruimte en variaties in de praktijk

Een klassieker op het terrein van voorbehouden betreft Islamitische staten die partij zijn bij VN-mensenrechtenverdragen, maar met de kanttekening dat de Sharia voor gaat als verdragsartikelen daarmee botsen. Het achterliggende idee is dat ze mogen aansluiten als verdragspartij, omdat het beter is ze binnenboord te halen dan ze op afstand te zetten. Iets vergelijkbaars geldt voor landen die na een regimewisseling verdragen niet opzeggen. Iran bijvoorbeeld is na de revolutie in 1979 partij gebleven bij het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, maar weet zich deels met een beroep op de Sharia steeds te onttrekken aan het doorgaans scherpe commentaar van een reeks van toezichthoudende organen van de VN. Los van dat alles kennen de mondiale mensenrechtenverdragen bij veel van hun artikelen sowieso een in het publieke debat vaak vergeten *'margin of appreciation'*. De term wordt weliswaar vooral gebruikt in de context van de Raad van Europa, maar is daarbuiten evenzeer

Auteur

1. Prof. dr. W.J.M. van Genugten is em. hoogleraar Rechten van de Mens aan de Radboud Universiteit en Internationaal Recht aan de Universiteit van Tilburg, en buitengewoon hoogleraar Internationaal Recht aan de North-West University, Zuid-Afrika.



Den Haag, 18 mei 2025, het hek voor het Vredespaleis tijdens de Rode Lijn demonstratie © Nico Garstman / ANP

van toepassing, zo niet nog toepasselijker. Het gaat om beleidsvrijheid in politiek-bestuurlijke zin of, meer noodgedwongen, beleidsruimte vanwege omstandigheden als structurele armoede. Binnen de omvangrijke 'mensenrechtencatalogus' hebben tot op heden slechts weinig rechten de status verworven van 'onder alle omstandigheden dwingend internationaal recht'. En zelfs dan gaat het nog steeds over de norm, niet de naleving daarvan. Maar normen doen ertoe, of zij nu horen tot dat dwingende recht of omdat staten zich eraan hebben gecommitteerd via de ratificatie van verdragen of – enkele treetjes lager – zich bij grote mondiale publieke bijeenkomsten in het licht van de schijnwerpers hebben laten verleiden tot stoere uitspraken. En diezelfde normen bieden houvast in maatschappelijke discussies en gerechtelijke besluitvorming. Wie de regels schendt bevindt zich in het defensief en heeft iets uit te leggen. Dat is nadrukkelijk ook aan de orde in het langjarige Israëlisch-Palestijnse conflict, dit keer in vlam gezet met

de grootschalige aanslag door Hamas van 7 oktober 2023. In zijn reactie op de aanslag schuwt Israël niet basale mensenrechtennormen te schenden, met ongekend veel slachtoffers onder de burgerbevolking en met als rechtvaardiging, te beluisteren in speeches van politieke en militaire leiders, dat de bevolking er zelf om heeft gevraagd door in 2006 breed op Hamas te stemmen en door in het nu lopende conflict Hamasstrijders schuilplaatsen aan te bieden in drukbevolkte gebieden. Andere schendingen van fundamentele rechten betreffen het tegenhouden van voedsel en medicamenten. En daar waar dit moedwillig gebeurt, als onderdeel van een militaire strategie, is het niet 'zomaar' een grove schending van sociale mensenrechten, maar ook in strijd met een (bindende) resolutie van de VN-Veiligheidsraad uit 2018, mede door Nederland geïnitieerd, waarin het uithongeren van burgers en het ontzeggen van noodhulp worden gekwalificeerd als grove schendingen van het internationale humanitaire recht. Iets vergelijkbaars geldt voor het al dan niet moedwillig aanvallen en doden van al diegenen die zijn belast met het verzorgen van voedselvoorziening en medische zorg in de Gazastrook, zoals personeel dat werkt voor UNRWA – de VN-organisatie voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen die nu sterk onder vuur ligt van zowel Israël als de VS – of voor bijvoorbeeld het Rode Kruis, de Rode Halve Maan of Artsen zonder Grenzen. Volgens de VN zijn er sinds 7 oktober 2023 en tot medio juni dit jaar in Gaza 1580 medische zorgverleners omgekomen, mensen dus die met gevaar voor eigen leven hebben gewerkt voor de publieke zaak en die onder de regels van het internationale humanitaire recht speciale bescherming zouden (moeten) genieten.

Wie de regels schendt bevindt zich in het defensief en heeft iets uit te leggen. Dat is nadrukkelijk ook aan de orde in het langjarige Israëlisch-Palestijnse conflict

Dat mensenrechtenschendingen zowel statelijke als niet-statale actoren in een defensieve positie brengen is principieel anders dan in de tijd voordat er zicht was op de vraag wat de mensenrechtennormen eigenlijk inhielden, met voor het gemak nu even het Handvest van de VN en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als uitgangspunt, beide nog pas enkele generaties oud. Tegelijk zijn veel normen op het brede mensenrechtenterrein 'living instruments'. Opvattingen veranderen met de tijd, vaak in de richting van precisering van de rechtsbescherming via democratische besluitvorming of rechterlijke tussenkomst, maar lang niet altijd. Ook uitholling ligt voortdurend op de loer, in landen overal ter wereld, zo er al sprake is van iets wat zich laat uithollen en zo er al sprake is van een onafhankelijke rechterlijke macht die als laatste strohalm die uitholling kan helpen tegengaan. De jaarlijkse index van de *The Economist Group* laat al tijden zien dat slechts een beperkt deel van de staten wereldwijd echt democratisch is ingericht, terwijl in veel staten democratische sturing onder vuur ligt of sowieso niet bestaat. De cijfers over 2024, gebaseerd op 60 indicatoren met betrekking tot 167 staten: 25 ervan zijn 'volledig democratisch', 46 'onvolmaakt democratisch' en 36 'hybride', terwijl 60 staten autoritair worden geregeerd. Volgens de index kenden 130 landen tussen 2008 en 2024 achteruitgang of stilstand rond thema's als burgerlijke vrijheden en nam beïnvloeding van verkiezingen toe, zo die laatste dus al plaatsvonden. En ja, een democratisch bestel en fundamentele rechten gaan doorgaans goed samen, maar een zekerheid is het niet, al helemaal niet als democratie wordt verengd tot de helft plus 1, en dat in de context van een toenemend intolerant politiek klimaat. Hoeveel rechten worden er wereldwijd niet ingeperkt, met gebruikmaking van democratische middelen, omdat er een dreiging is, omdat er nou eenmaal keuzes moeten worden gemaakt, omdat de stem die spreekt uit de burgerlijke vrijheden de staatsmacht niet aanstaat? Degenen die leven in niet-democratisch geregeerde staten zouden echter willen dat het hun problemen waren.

Internationaal strafrecht, omarmd, verafschuwd en gevreesd

Het internationale strafrecht komt om de hoek kijken in situaties waar het met de rechten van de mens helemaal fout gaat. Lang kon worden gezegd dat het Internationale Strafhof alleen achter Afrikaanse politieke en militaire leiders aanzat, maar dat is al een tijd niet meer het geval, met arrestatiebevelen tegen onder meer president Poetin (2023), drie intussen overleden Palestijnse leiders (Ismail Haniyeh, Yahya Sinwar en Mohamed Diab Ibrahim Al-Masri ('Deif')) (2024), premier Netanyahu (eveneens 2024), en de uitlevering van de vroegere Filipijnse president Duterte (2025). De laatste zal wellicht hebben gedacht zijn hachje te redden door de Filipijnen uit het Strafhof te laten treden, wat in 2019 ook is gebeurd, maar heeft daarbij buiten zijn politieke opvolgers gerekend. En terwijl het in geval van Poetin, de Palestijnse kopstukken en Duterte in het Westen betrekkelijk stil bleef, laaide in het geval van Netanyahu het verzet tegen het Strafhof op, in de VS en daarbuiten. 'Kom niet aan vrienden!' Het (lange) decreet van president Trump van begin februari 2025 trekt deze lijn tot in het extreme door, door sancties tegen

het Strafhof in te stellen en daarbij alles te benoemen wat het feitelijke functioneren van het Hof ook maar enigszins kan dwarsbomen. Dat het decreet vol juridische onzin staat vervaagt bij de ongeremde woede die eruit spreekt.

De onderliggende werkelijkheid is echter ook, en wat mij betreft vooral, dat staatshoofden, regeringsleiders en opperbevelhebbers niet meer zijn uitgesloten van strafvervolgning

In de wijze waarop de VS zich opstelt tegenover het arrestatiebevel tegen premier Netanyahu is ook de beruchte dubbele maatstaf te zien die staten vaak hantieren als het Strafhof weer eens prominent in het nieuws is en die critici van diezelfde dubbelhartigheid gebruiken om te wijzen op fundamentele manco's van de internationale rechtsorde. En terecht. De onderliggende werkelijkheid is echter ook, en wat mij betreft vooral, dat staatshoofden, regeringsleiders en opperbevelhebbers niet meer zijn uitgesloten van strafvervolgning. Politieke leiders als Augusto Pinochet, Hosni Mubarak, Charles Taylor, Hissène Habré, Slobodan Milošević en Jorge Videla zullen zich ooit onschendbaar hebben gewaand, maar zijn intussen wel nationaal of internationaal berecht. Daarbij heeft Argentinië in het geval van Videla *nationaal* drie dingen gedaan die raken aan de *internationale* rechtsorde: het werd partij bij het Statuut van het Internationale Strafhof, is een van de talrijke staten die toetreding tot het Statuut hebben gebruikt om hun nationale strafwetgeving in lijn te brengen met de verplichtingen uit het Statuut, en handelde in overeenstemming met het complementariteitsbeginsel ervan (nationale berechting eerst, met het Hof achter de hand indien een staat niet kan of wil vervolgen). Intussen is het verzet tegen het Strafhof aanzienlijk, zacht gezegd. Naast de actie van president Trump valt de grote meerderheid op waarmee het Hongaarse parlement recent instemde met het uittredingsverzoek van premier Orban. De kern blijft echter de kern: het eeuwenoude tijdperk van de straffeloosheid is juridisch-normatief aan zijn einde. Dat dat frustratie oproept bij machthebbers die daarvan niet zijn gediend is ook mooi te noemen. Het toont aan dat het (internationale) strafrecht te dichtbij komt.

Handelsconflicten, decent op te lossen en transactioneel ingezet

En dan dat andere grote onderwerp van deze tijd: handelsconflicten, met hun wijdvertakte consequenties, zowel in de strikt economische sfeer als in het sociaaleconomisch domein. Ze zijn van alle tijden, maar president Trump heeft er zijn handelsmerk van gemaakt, inclusief de transactionele inzet van handel (en politiek-militair machtsvertoon) als instrument om vrede te brengen in actuele conflictsituaties ('*Peace through Strength*'). Of dit concept

hem iets gaat opleveren ten aanzien van het Israëlisch-Palestijnse conflict valt nog te bezien, nu premier Netanyahu zich op het moment van afronden van deze bijdrage niets lijkt aan te trekken van welke druk dan ook.

Bij handelsconflicten speelt internationaalrechtelijk de vraag wat de Wereldhandelsorganisatie vermag. Opgericht in 1995 wist deze zich in korte tijd te ontwikkelen tot een succesnummer, tot de Verenigde Staten onder 'Trump 1' weigerden mee te werken aan de benoeming van nieuwe rechters in het Beroepslichaam van de WTO, met als argument dat de beroepsinstantie te vaak buiten haar boekje is gegaan, onder meer door WTO-regels te interpreteren zoals ze nooit waren bedoeld. Intussen blijft de WTO met haar 166 leden, waaronder Israël en met Palestina in de wachtkamer, klachten behandelen op panel-niveau. Van de 639 keren dat de organisatie tot medio juni 2025 is benaderd in verband met een handelsdispuut, is dat in circa 60% van de gevallen uitgemond in een panelbehandeling, en van die 60% weer in circa 2/3 van de gevallen in beroep. Wie het toeval uit de panel-werklast wegstreept ziet ook dat deze de laatste jaren ongeveer gelijk is gebleven. Verder zijn ook in 2025 weer nieuwe zaken aangebracht, door Rusland, Canada, China en de EU, maar dat alles dus zonder de optie van de finale juridische toets en juridische afdwingbaarheid. Waar wel hoger beroep wordt aangetekend, gaat het om *'appealing cases into the "legal void"'*. Wel bestaat intussen het *'multi-party interim appeal arbitration arrangement (MPIA)'*, in 2020 in het leven geroepen op initiatief van onder meer de EU om beroepsmogelijkheden open te houden. Er doen 27 WTO-leden aan mee, waaronder China en de EU, terwijl het mechanisme tot nu toe is ingeschakeld bij dertien zaken, waarvan twee zijn afgerond, drie nog lopend en de rest om uiteenlopende redenen van de rol is gehaald.

Er kan een rapport op tafel komen dat een analyse en toekomstvisie bevat waar ook de EU-landen die tegen een evaluatie hebben gestemd niet 'met goed fatsoen' omheen kunnen

Israël werd in 1995 lid van de WTO, maar is nimmer opgetreden als klager of verdediger. Wel deed het land in veertien zaken mee als derde partij. Voor Israël is het spannender wat er gaat gebeuren met het Associatieakkoord dat het in 1995 sloot met de EU en dat dit jaar 25 jaar van kracht is. De naleving ervan door Israël wordt op initiatief van de Nederlandse regering geëvalueerd in opdracht van de Europese Commissie. Vanuit het perspectief van het internationale recht mag worden verwacht dat de (uiteindelijke) evaluatie ook oog zal hebben voor bijvoorbeeld de *Advisory Opinion* van het Internationaal

Gerechtshof van 19 juli 2024, waarin het de Israëlische aanwezigheid in de Gazastrook en op de Westbank met overgrote meerderheid, en met inbegrip van de stem van de Amerikaanse rechter, als onwettig heeft gekarakteriseerd. In het advies van het Hof krijgt Israël onder meer de opdracht vergoeding aan te bieden voor de schade die natuurlijke of rechtspersonen hebben ondervonden van de bezetting van de Palestijnse gebieden, waarbij valt te denken aan verlies van grond en huizen en aan de materiële en immateriële consequenties van voortdurend vluchtelingenschap. Tegelijk komt de evaluatie hoe dan ook laat in relatie tot de huidige crisis, en is het bovendien zeer de vraag waar ze politiek gezien toe kan leiden, gezien de verdeeldheid binnen de EU over het Israëlisch-Palestijnse conflict. Maar eveneens tegelijk kan er een rapport op tafel komen dat een analyse en toekomstvisie bevat waar ook de EU-landen die tegen een evaluatie hebben gestemd niet 'met goed fatsoen' omheen kunnen. De nog nieuwe 'EU-buitenlandchef' Kaja Kallas zal zeker de grenzen opzoeken.

De BRICS, uitholling van de mondiale rechtsorde?

Vanuit een zekere frustratie over de onevenredig grote zeggenschap van 'de westerse wereld' in mondiale instituties, het uitblijven van cruciale stappen in de ontwikkelingsagenda van de WTO ('Doha') en de opvattingen van het Westen over 'hoe het allemaal hoort' ('het vingertje'), hebben Brazilië, Rusland, India en China de handen ineengeslagen met de oprichting van de BRIC, voor het eerst formeel bijeen in 2009. Na de toetreding van Zuid-Afrika in 2010 werd het de BRICS, terwijl de organisatie in 2024/25 werd uitgebreid met Egypte, Ethiopië, Iran, Indonesië en de Verenigde Arabische Emiraten. De organisatie, aangevoerd door in het bijzonder Rusland en China, wordt vaak gezien, zowel door zichzelf als door de buitenwereld, als uitdager en/of bedreiging van de bestaande mondiale economische, politieke en juridische orde. De onderliggende gedachte: het wordt tijd de postkoloniale machtsverhoudingen te verzilveren.

De tot nu toe laatste BRICS-Top, die van december 2024 in het Russische Kazan, vooraf breed geduid als 'een feestje van Poetin', liep voor de laatste echter uit op een grote teleurstelling. Zo kreeg hij geen steun voor de oorlog in Oekraïne en ademde het Slotdocument eerder de geest van aansluiting bij het geldende internationale recht en bestaande internationale instituties (IMF, WTO, Veiligheidsraad) dan van het scheppen van verdere afstand. In dat licht bezien deed de Secretaris-Generaal van de VN, Antonio Guterres, er mijns inziens ook goed aan om aan te schuiven bij de Top en de BRICS-beweging te willen 'inkapselen' eerder dan deze op afstand te zetten van de mondiale rechtsorde die hij op zo'n moment vertegenwoordigt.

In de Slotverklaring van 'Kazan' wordt ook ingegaan op de aanhoudende conflicten en instabiliteit in het Midden-Oosten, met bijzondere aandacht voor de humanitaire crisis in de bezette Palestijnse gebieden. In de desbetreffende paragraaf wordt aansluiting gezocht bij een reeks van vier resoluties van de VN-Veiligheidsraad over de situatie en bij de zaak van Zuid-Afrika tegen Israël voor het Internationaal Gerechtshof. Ook spreken de BRICS-lan-

den zich uit over het lidmaatschap van Palestina van de VN (daarover nog een enkel woord in de paragraaf over de VN-Veiligheidsraad), en houden ze vast aan de tweestaten-oplossing, met Oost-Jeruzalem als Palestijnse hoofdstad. Medio 2025 lijken dit weinig realistische aansporingen, maar ook hier: woorden doen ertoe. En wat vandaag ijdele hoop mag lijken kan op termijn toch een ander gezicht krijgen.

Wat vandaag ijdele hoop mag lijken kan op termijn toch een ander gezicht krijgen

De BRICS-landen zien zichzelf als tegenkracht, maar sluiten dus ook aan bij bestaande instituties. En mochten ze, zoals ze zelf voorstellen in het Slotdocument van 'Kazan', daadwerkelijk kunnen bijdragen aan hervorming van de VN-Veiligheidsraad (daarover hierna nog een paar woorden) en revitalisering van het Beroepslichaam van de WTO (zie hierboven), dan zijn zij zelfs doende de internationale rechtsorde eerder te versterken dan haar te verzwakken. Eenvoudig zal dat echter niet worden, met in het bijzonder president Trump als geduchte tegenstander, al moet gezegd dat ook onder diens voorgangers de veranderingsbereidheid gering was. In Kazan spraken de BRICS-landen ook af dat ze geen eigen IMF willen, anders dan de proefballon die Rusland voorafgaand aan de Top oploet, en dat ze vooral willen inzetten op herziening van de zeggenschapsverhoudingen in het Fonds. Bij westerse regeringen leeft daarbij al langer de vrees dat de voorwaarden voor leningen daardoor fundamenteel kunnen veranderen, bijvoorbeeld op het punt van respect voor rechten van de individuele mens en collectiviteiten als inheemse volken, van democratische besluitvorming en financiële transparantie en van eisen op het vlak van natuur en milieu. Tegelijk zijn dit ook niet bepaald de woorden die centraal staan in het hedendaagse vocabulaire van IMF's grootste zeggenschapshouder, de VS.

Intussen presenteert het BRICS-gezelschap zich graag als blok, maar is het in feite zeer divers van aard, wat met de recente uitbreidingen alleen maar sterker geworden. Elk van de tien staten heeft zijn eigen economische en geopolitieke belangen en gespannen dan wel juist minder gespannen relaties met 'het Westen' (Europa, de VS, Israël). Medio 2025 spelen daarbij in het bijzonder ook de zwaar opgelopen spanning en regelrechte oorlog tussen Israël en het nieuwe BRICS-lid Iran en de relatie van Israël met het eveneens nieuwe BRICS-lid Egypte, dat juist naar duurzame vrede zoekt in het Midden-Oosten. Verder zijn alle BRICS-leden eerst en vooral uit op maximaal economisch gewin en politiek aanzien voor zichzelf. Onder 'Trump 2' is dat alleen maar sterker aan het worden, met ook hier vooralsnog een ongewisse uitkomst en één zekerheid: als *blok* zal de BRICS geen potten breken. Dat geldt mijns inziens ook voor de BRICS-bank, de *New Development Bank* (NDB), opgericht in 2014 en sinds 2023 geleid

door Dilma Rousseff, oud-President van Brazilië. De bank keurde in tien jaar tijd projecten goed ter waarde van \$ 32 miljard, iets wat de Wereldbankgroep zo ongeveer in één jaar doet. Dat de NDB (nog) relatief klein is zegt echter niet zoveel, terwijl ook niet duidelijk is of een grotere NDB een bedreiging zou vormen voor Wereldbank en IMF. En zoals VN-baas Guterres bij verschillende gelegenheden heeft opgemerkt: er zijn al zoveel ontwikkelingsbanken in de wereld en elke extra inspanning voor het behalen van onder meer de Duurzame Ontwikkelingsdoelen is welkom. Dus waarom de NDB zien als ondermijning? En wellicht kan ze in de hopelijk nabije toekomst nog een rol vervullen bij de wederopbouw van Gaza, in het voetspoor van de uitspraken die in Kazan over de Palestijnse zaak zijn gedaan.

De VN-Veiligheidsraad en de vele gedaantes van het vetogebruik

En dan die voor velen grootste tekortkoming in het internationale recht, op het kerndomein van vrede en veiligheid nog wel, en hoogst relevant voor het Israëlijs-Palestijnse conflict: het vetorecht in de VN-Veiligheidsraad dat vijf machtige staten zichzelf na de Tweede Wereldoorlog hebben toegekend. Het vetorecht kan worden ingezet bij alles wat met veiligheid heeft te maken, maar ook bijvoorbeeld bij de toelating van nieuwe (bijna-)staten tot het lidmaatschap van de VN. Dat betreft onder meer Palestina, nu waarnemer bij de VN en als staat erkend (of in aanloop daarnaartoe) door 147 van de 193 lidstaten, zo niet echter door de VS (en Nederland). Vanaf 1945 is het vetorecht zo'n 280 keer gebruikt, waarvan in pakweg een kwart van de gevallen voor het tegenhouden van nieuwe kandidaat-leden van de VN.

Dat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad het vetorecht mogen gebruiken staat vast, terwijl de discussie zich richt op gebruik ervan waarmee zij zichzelf of bevriende naties uit de wind houden. Rusland is door de tijden heen en ook recentelijk weer de grootste gebruiker gebleken, met de VS als 'goede tweede', met grote regelmaat ter ondersteuning van Israël. Op 4 juni gebeurde dit nog bij een ontwerpresolutie over een onmiddellijk staakt-het-vuren, het vrijlaten van gijzelaars en het toelaten van humanitaire hulp tot de Gazastrook. De uitleg van de VS: de ontwerpresolutie heeft geen oog voor de misdrijven begaan door Hamas en de verdragingsacties die het hanteert bij het vredesoverleg. Bovendien moet er (exclusieve) ruimte zijn voor hulpverlening door de door Israël en de VS opgerichte private hulporganisatie *Gaza Humanitarian Foundation*. De ontwerpresolutie was ingediend door de tien gekozen leden van de Raad en kreeg de steun van de vier andere veto-gerechtigden.

Wat betreft veto-gebruik volgen China, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk op grote afstand, waarbij China in de 21^e eeuw nog geen 'los veto' heeft ingezet, maar wel vaak meestemde met Rusland, vooral rond de situatie in Syrië en het Midden-Oosten in bredere zin. Ook dient het 'broekzak-veto' niet te worden vergeten: het dreigen met een veto, waardoor besluitvorming soms helemaal uitblijft. Daarvan bestaan geen betrouwbare statistieken.

Verder wordt er sinds jaar en dag gedebatteerd over de samenstelling van de Raad, maar vaststaat dat de veto's zullen blijven, al was het maar omdat amendering van het

VN-Handvest alleen kan met instemming van elk van de vijf vetogerechtigde leden. Mocht de samenstelling van de Raad op enig moment worden herzien, dan zal het waarschijnlijk gaan om uitbreiding met enkele vaste leden, zonder nieuwe veto's, met voorrang voor een of twee van de 54 Afrikaanse staten. Dat zou in lijn zijn met het VN-*Pact for the Future*, zoals in september vorig jaar aangenomen.

Maar bovenal: het VN-handvest start vanuit de overtuiging dat veel conflicten überhaupt niet met harde militaire hand tot een einde kunnen worden gebracht

Een andere belangrijke steen des aanstoots omtrent de VN-Veiligheidsraad of breder: 'de internationale gemeenschap', is de terugkerende vraag waarom deze 'in godsnaam' niet ingrijpt in een conflict waar de menselijke dramatiek van afdruipt. Die roep klinkt met regelmaat ten aanzien van menig conflict op de lijst van circa 120 conflicten die het Rode Kruis op dit moment hanteert, waaronder niet in de laatste plaats dat in Israël-Gaza. De VN heeft echter geen eigen leger, is gehouden aan het geweldsverbod zoals neergelegd in het VN-Handvest en loopt regelmatig vast op vetogebruik door een of meer van de permanente leden van de Veiligheidsraad. Het kwam al aan de orde. Maar bovenal: het VN-handvest start vanuit de overtuiging dat veel conflicten überhaupt niet met harde militaire hand tot een einde kunnen worden gebracht en dat het in beginsel van andere middelen zal moeten komen in de zoektocht naar oplossingen (waarover nader in de paragraaf over handhaving).

Het antwoord op de vraag naar militair ingrijpen door 'de internationale gemeenschap' is ook dat deze gewoonweg niet bestaat, als het woord 'gemeenschap' althans staat voor zaken als gedeelde waarden, interesses, belangen. Ik verwees al naar de index van de *The Economist Group*. 'De internationale gemeenschap' is per saldo een allegaartje van staten met juiste verschillende waarden, interesses, belangen, en dat komt scherp aan het licht op het moment dat zij wordt opgeroepen bij crises militair of anderszins in actie te komen. Dat neemt niet weg dat staten op terreinen als terrorismebestrijding, het bestrijden van epidemieën en misschien zelfs de wijze van beschermen van hun handelsbelangen in grote meerderheid hetzelfde kunnen denken, al is zelfs daar met regelmaat sprake van (geo-)politiek opportunisme.

Los van dat alles, en hier verder onbesproken, kent de internationale gemeenschap een uitgebreid stelsel van regionale organisaties, met vaak uitgebreide mandaten op een veelheid aan terreinen. En verder zal het bij de handhaving van internationaal recht misschien nog vaker dan voorheen neerkomen op los-vaste, soms tijdelijke internationale partnerschappen, de zgn. *coalitions of the willing*. Ze bestaan al op tal van terreinen, en het

meest actuele voorbeeld op militair gebied zou de coalitie van staten kunnen worden die Oekraïne bijstaat zodra er ooit een vredesakkoord zal zijn.

Handhaving van internationaal recht, divers en voor velen ongrijpbaar

Het internationale recht wordt vaak geassocieerd met gebrek aan handhaving(smiddelen). Hier wreekt zich dat bij het woord 'handhaving' vaak lijkt te worden gedacht aan het nationale strafrecht: opsporing, vervolging, tenuitvoerlegging van straf. 'Zo'n Netanyahu, die belandt toch nooit in Den Haag.' Het internationale recht bestaat echter uit een reeks van handhavingsmechanismen en -methoden, die tezamen een nogal complex beeld opleveren. De Veiligheidsraad, de WTO en het Internationale Strafhof passeerden al de revue. En op het terrein van de rechten van de mens – ook al genoemd – kent elk van de VN-verdragen een eigen toezichthoudend Comité, naast de VN-Mensenrechtenraad, regionale mensenrechtencolleges en mensenrechtenhoven, en naast het Internationale Gerechtshof dat door staten kan worden ingeschakeld voor conflicten op elk onderdeel van het internationale recht. Bij elk van deze organen en instituties zijn ook weer problemen te noemen, maar ze zijn er en er zijn tal van krachten werkzaam om ze telkens weer beter te laten functioneren, tegen alle weerstanden in.

Bij de handhaving van het internationale recht moet verder niet alleen worden gedacht aan (semi-)juridische instituties, maar ook bijvoorbeeld aan sancties of vredesoperaties, met elk hun eigen potentieel en problemen, hier verder onbesproken. Minder zichtbaar zijn feitenonderzoek en/of bemiddeling bij conflicten, en een reeks van andere middelen die ertoe kunnen bijdragen dat deze niet verder uit de hand lopen. Overal ter wereld zijn VN-rapporteurs, -gezanten en -agentschappen bezig ervoor te zorgen dat conflicten niet het nieuws halen of niet verder escaleren, naast zorgen voor toegang tot voedsel en gezondheidszorg, het opvangen van vluchtelingen en al die zaken die eveneens horen bij een mondiale rechtsorde. In geval van Israël-Gaza gold dit onder meer voor Sigrid Kaag, tot voor kort werkzaam als Senior Coördinator Humanitaire Hulp en Wederopbouw in de Gazastrook. Bij de handhaving horen ook ambassades en kunnen bedrijven een grote rol spelen, aangedreven door regels vanuit de EU, de OESO of de VN, of gewoon uit overtuiging. En evenzeer ligt het een grote rol voor ngo's met hun vermogen thema's te agenderen en mensen op de been te brengen. Denk aan de recente Rode-Lijn-demonstraties in Den Haag en vele andere steden in de wereld. Dat alles levert een handhavingsbeeld op dat nauwelijks is onder te brengen in een schema of een eenduidige typologie, maar daarmee is het er nog wel.

In actuele stukken wordt verder nogal eens gesteld dat 'de liberale rechtsorde niet meer bestaat', een handhavingsvraagstuk bij uitstek. Maar hoezo 'niet meer'? Met *The Economist Group* in het achterhoofd kan net zo goed of zelfs beter worden gezegd dat zo'n liberale rechtsorde nooit heeft bestaan. Wat wel bestaat is een wereldorde waarin op allerlei terreinen bi- en multilaterale verdragsrechtelijke afspraken zijn gemaakt, gedreven door de wens mee te werken aan een zekere mate van juridische voorspelbaarheid, de wens conflicten niet militair uit te

vechten, de wens sociaaleconomische vooruitgang te boeken, eerder dat of hooguit parallel aan de wens tot het vestigen of handhaven van ruimte voor fundamentele vrijheden en het juridisch inperken van overheidsmacht. Medio 2025 wordt er flink geschud aan de internationaalrechtelijke boom, zoveel is zeker. En samen met de gedragingen en uitspraken van een reeks politieke leiders, gaat het dan om brede fenomenen, relevant voor het functioneren van om het even welke rechtsorde: het ongebreiddeld verspreiden van nepnieuws, verzameling van data door grote tech-bedrijven en hun invloed op politieke, economische en culturele menings- en besluitvorming, *dual use* van kunstmatige intelligentie, 'wetenschap is ook maar een mening', bedreiging van serieuze media en ngo's, aanvallen op de rechterlijke macht. Uitdagingen te over.

Afrondend

Als we de hedendaagse internationale rechtsorde voor het gemak even laten beginnen bij het bijna tachtigjarige Handvest van de Verenigde Naties, met zijn nadruk op veiligheid, rechten van mensen en volken, economische en sociale ontwikkeling (en het milieu als toen nog ontbrekende schakel), en met als hoofdmoot de afspraak om zaken bij afspraak te regelen en niet met geweld op te lossen, dan is het niet moeilijk om vast te stellen dat er in die acht decennia veel is genormeerd en in handhaving geïnvesteerd, met vallen en opstaan. Bij alles wat er in de wereld gebeurt is er echter sinds jaar en dag minstens één constante factor die meer met 'vallen' dan met 'opstaan' kan worden geassocieerd: het Israëlisch-Palestijnse conflict. Het is mondiaal steeds weer de splijtzam der splijtzammen gebleken; de afgelopen twintig maanden hebben dat beeld opnieuw versterkt. En terwijl het

Terwijl het Israëlisch-Palestijnse conflict een zekere eenvoud kent vanuit internationaalrechtelijk perspectief vormt het een buitencategorie op de schaal van politieke ingewikkeldheid

Israëlisch-Palestijnse conflict een zekere eenvoud kent vanuit internationaalrechtelijk perspectief vormt het een buitencategorie op de schaal van politieke ingewikkeldheid. Tegelijk staat vast dat het bij *alle* grote vraagstukken steeds weer ging, gaat en zal gaan om strijd tussen recht en politieke en economische macht, om botsende politieke visies, om machtsvertoon en misbruik van macht, geld, ego's, wegstijgen. Dat is de wereld die ik hierboven aanduidde als een 'allegaatje', iets wat ik niet eens negatief bedoel, maar veeleer als neutrale vaststelling. Is het daarmee medio 2025 *business as usual*? Zeker niet. De huidige situatie in de wereld vraagt erom alle kanten op te denken en met alles rekening te houden. Maar ook vraagt zij erom het hoofd koel te houden, juridische verworvenheden te koesteren en aan onvolkomenheden te werken, met het lenigen van noden op de korte termijn en een kompas voor de lange termijn als uitgangspunten. En voor wie het daar niet voor doet: denk alle regels even weg en stel de vraag in wat voor wereld we dan zouden leven. •