



**Commissie van advies inzake
volkenrechtelijke vraagstukken**

Internationaal recht als kompas voor het buitenlandbeleid van Nederland

Advies 54, 27 oktober 2026

Leden Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken



Voorzitter Prof. mr. dr. D.A. (Daniëlla) Dam-de Jong

Vicevoorzitter Mr. dr. R. (Rosanne) van Alebeek

Leden Mr. dr. G.R. (Guido) den Dekker
Mr. dr. B. (Bibi) van Ginkel
Mr. dr. A.J.J. (André) de Hoogh
Mr. dr. C.E. (Cecily) Rose
Prof. mr. dr. C. (Cedric) Ryngaert
Prof. mr. dr. E. (Elies) van Sliedregt
Prof. mr. dr. J.M.F. (Jan) Wouters

Secretaris K.E. (Kirsten) van Loo LLM

Postbus 2006
2500 EB Den Haag
T: 070 - 348 5011
E: cavv@minbuza.nl

Inhoudsopgave



Introductie	4
– 1	
Nederland als verdediger van de internationale rechtsorde	6
– 2	
Het belang bij de naleving van het internationaal recht	7
Afsluiting en advies	11
Lijst van afkortingen	12
Eindnoten	13

Introductie



Er is een verschuiving zichtbaar in de houding van de Nederlandse regering ten aanzien van het internationaal recht. In het huidige coalitieakkoord wordt gesteld dat het internationaal recht ‘niet vanzelfsprekend prevaleert’ in een multipolaire wereld en dat Nederland weliswaar het internationaal recht verdedigt, ‘maar ook de taal van macht’ moet leren spreken.¹ Hoewel de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in het coalitieakkoord nog steeds een intentie leest om het internationaal recht te verdedigen en de minister-president het belang van het internationaal recht in verschillende fora onderstreepte,² roepen de formuleringen vragen op ten aanzien van de consistentie waarmee de normatieve betekenis van het internationaal recht wordt uitgedragen. Nog explicieter werd dit in de reactie van de minister van Buitenlandse Zaken begin maart 2026 op de Amerikaanse en Israëliische aanvallen op Iran die op 28 februari 2026 begonnen. De minister stelde toen dat ‘het internationaal recht niet het enige kader is’ om de situatie te beoordelen en verwees naar de ‘moorddadigheid’ van het Iraanse regime.³

Andere voorbeelden tonen een inconsistente houding ten aanzien van het benoemen en veroordelen van ernstige schendingen van het geweldverbod en het humanitair oorlogsrecht: de Nederlandse regering deed dit wel ten aanzien van de Russische Federatie (Oekraïne), maar niet - of in aanzienlijk voorzichtiger bewoordingen - ten aanzien van bevriende staat Israël (Gaza, Libanon) en NAVO-bondgenoot de Verenigde Staten (Venezuela, de aanvallen op vermeende drugsboten en, samen met Israël, Iran). De CAVV werkt deze voorbeelden in paragraaf 2 nader uit.

De CAVV onderkent dat de huidige internationale verhoudingen complex zijn en dat geopolitieke omstandigheden politieke en strategische afwegingen noodzakelijk maken. Nieuw is dan ook niet de oproep tot een ‘realistisch’ buitenlands beleid - die klinkt al langer - maar wel nieuw is de daaraan verbonden gevolgtrekking dat het internationaal recht slechts één van de kaders is waaruit per situatie kan worden gekozen. Deze framing van het internationaal recht als één van de kaders waar men uit kiest om het internationaal beleid te bepalen, doet afbreuk aan het feit dat het internationaal recht een richtinggevend kompas moet zijn voor alle afwegingen die een rol spelen bij het vormgeven van beleid. Wanneer Nederland het internationaal recht presenteert als slechts één van de uitgangspunten voor zijn internationale betrekkingen, dat op gelijke voet staat met economische of geopolitieke afwegingen, en wanneer per situatie kan worden gekozen wat het beste uitkomt, neemt de werking van en het vertrouwen in het internationaal recht als universeel normatief kader af. Zeker als dit een praktijk is die door een groeiend aantal staten wordt gevolgd.

De kompasfunctie van het internationaal recht wordt ook ondermijnd door oneigenlijke redeneringen dat internationaal recht ‘ons ook bijna tandeloos kan maken’⁴ omdat de handhavingsmogelijkheden onder internationaal recht beperkt zijn. Dat het internationaal recht, anders dan het nationale recht, niet over een centraal handhavingsmechanisme beschikt, betekent niet dat het tandeloos is. Deze redenering reduceert de werking van het internationaal recht tot formele handhaving en miskent daarmee de normatieve functie van internationale rechtsnormen. Juist omdat staten internationale rechtsnormen als uitgangspunt nemen voor de regulering van hun onderlinge betrekkingen, draagt internationaal recht bij aan internationale stabiliteit, ook als schendingen niet onmiddellijk of volledig kunnen worden aangepakt. Als staten daarentegen schendingen van het internationaal recht structureel onbenoemd laten - of daar zelfs begrip voor opbrengen - bestaat het risico dat het internationaal recht niet langer als bindend normatief kader wordt beschouwd. Schendingen en het uitblijven van duidelijke veroordelingen daarvan zijn dan niet langer incidenten, maar dragen bij aan een bredere uitholling van de internationale rechtsorde.

Zowel het relativeren van internationaal recht als vanzelfsprekend uitgangspunt, als het onbenoemd laten van schendingen van het internationaal recht, verzwakken naar het oordeel van de CAVV het internationaal recht en daarmee uiteindelijk ook de positie van Nederland zelf. Deze ontwikkelingen vormen de aanleiding voor dit advies, dat de CAVV uit eigen beweging uitbrengt.

In een wereld waarin machtspolitiek terrein wint, is het des te belangrijker dat staten zich consequent blijven uitspreken voor naleving van het internationaal recht en tegen schendingen daarvan, ongeacht welke staat daarvoor verantwoordelijk is. Met dit advies wil de CAVV benadrukken dat het essentieel is om consequent de grondslagen van de internationale rechtsorde te blijven verdedigen, in plaats van deze te relativiseren of terzijde te schuiven in het kader van machtspolitiek.



In paragraaf 1 gaat de CAVV in op de historische rol van Nederland als voorvechter van het internationaal recht. In paragraaf 2 wijst zij op het belang van consequente handhaving van het internationaal recht, in het bijzonder voor Nederland. Tot slot volgen de bevindingen en aanbevelingen.

De tekst van dit advies is vastgesteld door de CAVV op 6 oktober 2026.

Nederland vervult historisch gezien een bijzondere rol in de ontwikkeling en bevordering van het internationaal recht. Zo vervulde Nederland een belangrijke voortrekkersrol als gastland voor de ‘Haagse’ vredesconferenties van 1899 en 1907, waarmee tevens de basis werd gelegd voor Nederland als zetel voor juridische geschillenbeslechtsinstanties. Die traditie van Nederland als voortrekker van de ontwikkeling van het internationaal recht kreeg begin twintigste eeuw nadrukkelijk verder vorm, onder meer door de invloedrijke publicatie ‘De Roeping van Holland’ van Cornelis van Vollenhoven in 1910.⁵ In datzelfde jaar riep de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht de regering op om haar historische rol als verdediger van de internationale rechtsorde actief op zich te nemen.⁶ Kort daarna werden de eerste leerstoelen internationaal recht opgericht en begon Nederland zich actief in te zetten voor de codificatie van internationaal recht en de internationale geschillenbeslechting.⁸ Niet toevallig groeide Den Haag uit tot de juridische hoofdstad van de wereld. Die inzet is wel omschreven als een ‘zendingsroeping’, al is er tegelijk op gewezen dat die evenzeer voortkomt uit welbegrepen eigenbelang.⁹

De historische ‘roeping’ van Nederland en het besef dat het internationaal recht van groot economisch en politiek belang is, hebben een constitutionele verankering gekregen in artikel 90 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Een dergelijke, in algemene bewoordingen gestelde grondwettelijke opdracht kent internationaal weinig equivalenten en werd bewust ruim geformuleerd om selectiviteit te voorkomen.¹⁰ Artikel 90 Grondwet bevat een instructienorm die zich tot de regering richt en die zich naar haar aard niet leent voor rechterlijke handhaving; juist daarom rust de verantwoordelijkheid voor de naleving ervan primair op de regering zelf en secundair op de Staten-Generaal voor de controle daarop. Die opdracht verdraagt zich niet met een opportunistische, per geval wisselende, toepassing van het internationaal recht.

Nederland spant zich ook in het kader van, en samen met, de Europese Unie en de Raad van Europa in voor het bevorderen van het internationaal recht en de mensenrechten. De Europese Unie is bovendien, op grond van artikel 3 lid 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gehouden tot strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht en de beginselen van het VN-Handvest. Nederland stelt zich binnen de EU ter zake actief op. Zo was Nederland binnen de EU de drijvende kracht achter het thematische sanctieregime voor ernstige mensenrechtenschendingen.¹¹

De inzet van Nederland om het internationaal recht te bevorderen heeft zich recent met name geconcretiseerd in Nederlandse inspanningen voor de strijd tegen straffeloosheid met betrekking tot internationale misdrijven en ernstige mensenrechtenschendingen. Dat blijkt uit de Nederlandse rol als gastland van internationale tribunalen, de versterking van de nationale vervolging van internationale misdrijven en de actieve steun aan internationale strafrechtelijke samenwerking, waaronder het Nederlandse initiatief dat heeft geleid tot het Verdrag van Ljubljana–Den Haag inzake internationale samenwerking bij de vervolging van internationale misdrijven in 2023.¹²

Waar het Permanent Hof voor Arbitrage en het Internationaal Gerechtshof (voorheen Permanent Hof voor Internationale Justitie) reeds lange tijd in Nederland gevestigd waren, werd de rol van Nederland (vooral Den Haag) als centrum voor internationale rechtspleging verder uitgebreid met de vestiging van internationale straftribunalen, waaronder het Joegoslaviëtribunaal, het Internationaal Strafhof, het Speciaal Tribunaal voor Libanon (waarvan het mandaat in 2023 is beëindigd) en de Kosovo Specialistische Kamers. Nederland zal naar verwachting ook gastland zijn van het Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne.¹³ De positie van gastland brengt aanzienlijke financiële en diplomatieke verplichtingen met zich mee, maar levert Nederland tegelijkertijd ook belangrijke voordelen op. Zij versterkt de internationale reputatie van Nederland als *rule of law*-staat, vergroot de diplomatieke invloed van Nederland en heeft economische betekenis voor Den Haag als internationale stad van vrede en recht.¹⁴





Vanuit de verantwoordelijkheden die gepaard gaan met de positie van gastland, heeft Nederland een belangrijke rol te vervullen nu het Internationaal Strafhof (ISH) onder grote druk staat. Op 13 juli 2026 deed de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken een oproep tot het ontmantelen van het ISH omdat het Strafhof de Amerikaanse soevereiniteit zou bedreigen.¹⁵ Op 18 augustus legden de VS sancties op aan de president van het ISH en een senior aanklager, nadat het reeds eerder sancties had opgelegd aan enkele andere rechters en medewerkers van het hof. In zijn speech voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties riep de Amerikaanse president andere lidstaten van het ISH op hun lidmaatschap op te zeggen.¹⁶ Nederland, bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken, keurt deze sancties af,¹⁷ en spreekt zich bij monde van de minister-president in zijn speech bij de Algemene Vergadering van de VN sterk uit tegen de pogingen het ISH te ondermijnen.¹⁸ Echter, in geen van beide gevallen wordt de staat die deze maatregelen neemt bij naam genoemd. Juist het benoemen van de verantwoordelijke staat onderscheidt een juridische stellingname van een algemene uiting van afkeuring.

Het optreden van Nederland in procedures bij het Internationaal Gerechtshof past eveneens binnen de eerdergenoemde strijd tegen straffeloosheid. Een eerste voorbeeld betreft de zaak die Nederland samen met Canada bracht tegen Syrië wegens schendingen van het VN Folterverdrag.¹⁹ Daarnaast intervenieerde Nederland samen met andere staten in de zaak van Gambia tegen Myanmar over de interpretatie van het Genocideverdrag,²⁰ evenals in de zaak van Oekraïne tegen de Russische Federatie.²¹ Op 11 maart 2026 diende Nederland een verklaring ter interventie in de zaak van Zuid-Afrika tegen Israël in. Daarmee beoogt Nederland bij te dragen aan een consistente uitleg van het Genocideverdrag en de universele gelding daarvan te ondersteunen.²² Deze interventie laat zien dat een consequente juridische opstelling ook ten aanzien van bevriende staten mogelijk is en dat zij zich laat verenigen met de bredere buitenlandpolitiek. Dat maakt het contrast met de terughoudende publieke stellingname in andere dossiers, waarop de CAVV in paragraaf 2 terugkomt, des te opvallender.

Het optreden van Nederland bij het Internationaal Gerechtshof laat bovendien

zien dat Nederland traditioneel niet alleen het belang van internationale rechtsnormen benadrukt, maar ook bereid is actief bij te dragen aan hun ontwikkeling en verduidelijking. Dit heeft Nederland een reputatie opgeleverd als pleitbezorger van de internationale rechtsorde, de rechtsstaat en de bestrijding van straffeloosheid. Die reputatie brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Een staat die zichzelf profileert als verdediger van het internationaal recht moet zich consequent uitspreken wanneer die rechtsorde onder druk staat.

– 2

Het belang bij de naleving van het internationaal recht

Dat Nederland zich van oudsher inzet voor het internationaal recht vloeit niet uitsluitend voort uit idealisme. Voor een relatief klein land met een open economie vormt een sterke internationale rechtsorde een wezenlijk eigenbelang. Internationaal recht biedt bescherming tegen de willekeur van machtige staten en creëert stabiliteit en voorspelbaarheid in de internationale betrekkingen. Het Nederlandse buitenlandbeleid was dan ook lange tijd gebaseerd op de overtuiging dat een sterke internationale rechtsorde zowel de wereld als Nederland zelf ten goede komt.²³ Voor een handelsland als Nederland zijn stabiliteit, voorspelbaarheid en internationale samenwerking immers van groot economisch en politiek belang. Juist daarom heeft Nederland traditioneel sterk ingezet op multilaterale samenwerking en internationale rechtsontwikkeling. Bovendien behoort de bescherming van de internationale rechtsorde en stabiliteit tot de zes nationale veiligheidsbelangen, zoals neergelegd in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden uit 2023.²⁴ Een realistisch buitenlandbeleid staat daarom niet tegenover het internationaal recht, maar veronderstelt het belang ervan.²⁵ Respect voor internationaal recht beschermt ook de nationale belangen van Nederland, met name op de lange termijn.

Het alternatief voor de internationale rechtsorde is immers een internationale orde die gebaseerd is op strategische opportuniteit en machtspolitiek, waarin juridische normen ondergeschikt worden gemaakt aan politieke belangen. Een dergelijke orde bevoordeelt vooral machtige staten en leidt



tot een fundamenteel ongelijke en onrechtvaardige behandeling van staten. In een dergelijke orde zijn het juist kleine en middelgrote staten als Nederland die daarvan als eerste de gevolgen ondervinden. Het is daarom cruciaal dat Nederland zich blijft inzetten voor de naleving van het internationaal recht.

De vraag is dan welke mogelijkheden Nederland tot zijn beschikking heeft om naleving te bewerkstelligen. De CAVV erkent dat naleving van het internationaal recht wordt bemoeilijkt doordat het internationaal recht, anders dan het nationale recht, niet over een centraal handhavingsmechanisme beschikt. Dit betekent echter geenszins dat die regels betekenisloos zijn. Dat het internationaal recht door staten geschonden wordt - wellicht omdat staten erop anticiperen dat er geen centraal handhavingsmechanisme is - doet niets af aan de normatieve waarde van het internationaal recht. Ook in de nationale rechtsorde wordt het strafrecht niet terzijde geschoven omdat misdrijven blijven plaatsvinden.

Er blijven bovendien voldoende mogelijkheden om naleving van het internationaal recht te bevorderen. Van essentieel belang is dat de basisregels, zoals het fundamentele verbod op het gebruik van geweld en het non-interventiebeginsel, staten een normatief kader geven om schendingen juridisch te kwalificeren en de aansprakelijkheid van betrokken staten in te roepen - of het nu gaat om de Russische agressie tegen Oekraïne, om de Iraanse steun aan gewapende groeperingen, of om het optreden van bondgenoten zoals de Amerikaanse aanvallen op vermeende drugsboten. Deze basisregels zijn bovendien tot stand gekomen met de instemming van de staten, worden breed gedragen en genieten internationale legitimiteit. Die legitimiteit hangt samen met onder meer de duidelijkheid van de regels, de coherentie van het rechtstelsel en de consistente toepassing daarvan, en heeft voor staten steeds ten grondslag gelegen aan hun bereidheid om het internationaal recht na te leven.²⁶ De onderliggende vooronderstelling daarbij is dat geen staat zo machtig is dat hij zich kan permitteren het eigenbelang op korte termijn van niet-naleving boven het belang op lange termijn van naleving van het internationaal recht te plaatsen. De prijs die een staat moet betalen als hij eigen macht en eigenbelang op korte termijn boven de naleving van het internationaal recht

laat prevaleren, is namelijk hoog. Bij niet-naleving riskeren staten hun reputatie als betrouwbare internationale partner.²⁷ Staten houden zich daarom vaak aan internationale regels, ook als dat op korte termijn niet per se het eigenbelang dient, omdat zij verwachten dat andere staten dat eveneens doen en omdat zij op langere termijn belang hebben bij een stabiel systeem van internationale afspraken.

De CAVV wijst er in dit verband op dat de mate waarin *andere* staten een schending tolereren, steunen of afkeuren in belangrijke mate de prijs van een schending bepaalt. Zo wordt de prijs van een schending verlaagd als staten zich niet uitspreken tegen schendingen door andere staten. Bij afwezigheid van consequenties zullen deze staten in de toekomst geneigd zijn om opnieuw schendingen te begaan. Dit heeft vervolgens een negatief effect op de bereidheid van de hele gemeenschap van staten om de regel nog na te leven. Op die manier vindt er geleidelijke erosie van de internationale rechtsorde plaats.

De legitimiteit van het internationaal recht is om deze redenen gebaat bij een consequente houding die het internationaal recht ondersteunt. Deze kan uiteraard gepaard gaan met een (stille) diplomatieke koers, maar hoe groter het risico wordt dat een staat zijn buitenlandbeleid laat bepalen door macht boven recht ('might over right'), hoe urgenter het wordt dat de rest van de internationale gemeenschap zich daar publiekelijk tegen uitspreekt.²⁸ Daarbij geldt bovendien dat staten die de opportuniteit van een stevige stellingname steeds per geval beoordelen, op termijn juist kwetsbaar worden voor druk van de schendende staat. Immers, vanuit het perspectief van de schendende staat loont het blijkaar om de druk op te voeren.

Naast juridische instrumenten zoals een formeel beroep op aansprakelijkheid (al dan niet door middel van juridische procedures), retorsies, opschorting van samenwerking en sancties, draagt de internationale gemeenschap een bredere verantwoordelijkheid om de gelding van het internationaal recht voortdurend te bevestigen. Dat gebeurt bijvoorbeeld via publieke politieke stellingnames. Daarbij geldt dat juist wanneer sommige staten hun beleid steeds nadrukkelijker baseren op machtspolitiek, het belangrijk wordt dat andere staten publiekelijk

het normatieve karakter van het internationaal recht blijven verdedigen.

Het zich uitspreken tegen ernstige schendingen is bovendien niet uitsluitend een kwestie van politieke wenselijkheid. Bij ernstige schendingen van dwingende normen van internationaal recht (*ius cogens*) rust op alle staten de juridische verplichting de daardoor ontstane situatie niet als rechtmatig te erkennen en geen hulp of bijstand te verlenen bij de instandhouding daarvan. Daarnaast verplicht het gemeenschappelijke artikel 1 van de Verdragen van Genève van 1949²⁹ staten het humanitair oorlogsrecht te doen eerbiedigen, en verplicht artikel I van het Genocideverdrag³⁰ hen genocide te voorkomen – een verplichting die volgens het Internationaal Gerechtshof reeds ontstaat zodra een staat kennis heeft, of behoort te hebben, van een ernstig risico daarop.³¹ Het publiekelijk benoemen en juridisch kwalificeren van schendingen is de meest elementaire vorm waarin aan deze verplichtingen uitvoering wordt gegeven. Het consequent uitdragen van het internationaal recht is voor Nederland dus niet alleen verstandig, maar in een aantal gevallen ook rechtens geboden.

Een voorbeeld waaruit het belang van een op rechtsnormen gebaseerde reactie goed blijkt, vormt de Europese reactie op de dreigende Amerikaanse annexatie van Groenland. Toen de Verenigde Staten in januari 2026 een verhoging van tarieven aankondigden als reactie op de militaire steun die enkele Europese staten aan Denemarken verleenden ten behoeve van de veiligheid van Groenland, spraken Nederland en die staten zich in een gezamenlijke verklaring van 18 januari 2026 krachtig uit voor de beginselen van soevereiniteit en territoriale integriteit en keerden zij zich tegen de aangekondigde heffingen.³² Dit uitgangspunt werd nog diezelfde dag bekrachtigd door de minister van Buitenlandse Zaken in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer.³³ In deze brief gaf de minister verder aan dat Nederland zich samen met EU-partners beraadde ‘op de gevolgen voor de afspraken onder deze overeenkomst, mocht de VS deze importheffingen daadwerkelijk implementeren’, waarop discussies over de inzet van het Europese antidwanginstrument volgden. Uiteindelijk bonden de VS in voordat er daadwerkelijk maatregelen werden getroffen. Wat in deze casus

rond Groenland opvalt is dat Nederland, evenals andere EU-partners, consequent het internationaal recht heeft ingeroepen. Dit deed het door zowel de taal van het internationaal recht te gebruiken – en daarmee fundamentele normen te bekrachtigen – als door het instrumentarium voor juridische handhaving te verkennen. Dat in dit geval ook rechtstreekse Nederlandse en Europese belangen in het geding waren, doet aan de waarde van dit voorbeeld niet af. Het laat juist zien dat het beschikbare juridische en diplomatieke instrumentarium werkt wanneer het wordt ingezet.

Dit doortastende optreden van Nederland ontbrak echter in relatie tot verschillende andere ernstige schendingen van internationaal recht door de VS. Waar die schendingen gericht waren tegen regeringen waarmee Nederland geen vriendschappelijke banden onderhoudt, leek het belang van het te vriend houden van een bondgenoot te prevaleren boven een consequente toepassing van het internationaal recht. Zo was de Nederlandse regering uiterst terughoudend na de inval van de VS in Venezuela op 3 januari 2026,³⁴ en is zij dat nog steeds ten aanzien van de praktijk van Amerikaanse aanvallen op vermeende drugsboten.³⁵ Bij de aanvallen op Iran bleef een vergelijkbare juridische veroordeling vanuit Nederland en het merendeel van de andere EU-staten ook grotendeels uit. De zorgen over de wijze waarop het Iraanse regime in januari 2026 demonstraties neersloeg, worden breed gedeeld. Die zorgen kunnen echter geen rechtvaardiging vormen voor het achterwege laten van een juridische kwalificatie van het optreden van de Verenigde Staten en Israël. Nederland sprak ten aanzien van de Amerikaans-Israëlische aanvallen in eerste instantie voornamelijk zijn zorg uit over conflictescalatie, maar vermeed expliciet te stellen dat de aanvallen op Iran het internationaal recht schonden.³⁶ Toen de minister-president zich hierover enkele dagen later wel uitliet, stelde hij dat zowel de aanval op Iran als de daaropvolgende Iraanse tegenaanvallen ‘buiten de kaders van het internationaal recht’ vallen - en noemde hij beide daarmee in één adem - terwijl hij tegelijk de nadruk legde op begrip voor de acties van de Verenigde Staten en Israël.³⁷ Verder stelde hij dat het internationaal recht weliswaar ‘van alle tijden’ is, maar hij stelde tevens dat ‘we zien (...) dat we in een wereld leven die nogal snel aan het veranderen is. En dat de geopolitieke context echt een andere is dan een paar maanden,





laat staan een paar jaar geleden.’³⁸

Wat betreft de onrechtmatigheid van de aanvallen van de VS en Israël op Iran, bestaat onder internationale juristen grote overeenstemming.³⁹ Waar de Nederlandse regering meermaals de vele en ernstige mensenrechtenschendingen door Iran naar voren bracht als een mogelijke legitimatie voor de aanvallen van de VS en Israël, is het belangrijk op te merken dat het internationaal recht geen ruimte biedt voor unilaterale militaire operaties met humanitaire doeleinden. Voor dit soort situaties staan de gebruikelijke procedures onder het VN-Handvest open, met name escalatie via de VN-Veiligheidsraad, met als alternatief dat (bij gebrek aan een juridische rechtsgrond) getracht kan worden politieke steun te verwerven via de *Uniting for Peace*-procedure van de Algemene Vergadering van de VN. De VS noch Israël hebben gepoogd deze multilaterale weg te bewandelen, noch hebben deze staten zich expliciet op humanitaire gronden beroepen. In een zogenaamde ‘Artikel 51-brief’ aan de VN Veiligheidsraad beriepen de VS zich namens Israël en zichzelf op zelfverdediging, zowel gericht tegen de aanvallen die door de door Iran gesponsorde niet-statelijke groeperingen waren uitgevoerd als tegen de toekomstige dreiging van gebruik van kernwapens en ballistische raketten.⁴⁰ Voor geen van beide ingeroepen gronden voor zelfverdediging is voldaan aan de voorwaarden voor een rechtmatig beroep op dit recht.

Een beroep op het recht op zelfverdediging onder artikel 51 van het VN-Handvest veronderstelt zowel een gewapende aanval als een noodzakelijke en proportionele reactie. Waar het de steun van Iran aan Hamas, Hezbollah en de Houthis betreft, is het van belang om op te merken dat het Internationaal Gerechtshof een hoge drempel hanteert voor zowel het begrip ‘gewapende aanval’ als rechtsgrond voor zelfverdediging als voor de toerekening van aanvallen door niet-statelijke groeperingen aan een staat. In zijn uitspraak in de zaak tussen Nicaragua en de VS uit 1986, bepaalde het IGH dat het begrip ‘gewapende aanval’ niet bijstand aan gewapende groeperingen in de vorm van het leveren van wapens of logistieke of andersoortige bijstand omvat. Dergelijke bijstand kan eventueel worden gezien als een schending van het geweldsverbod of non-interventiebeginsel, maar

het kan niet de grondslag vormen voor een beroep op het recht op zelfverdediging. Voor het toerekenen van een aanval van een gewapende groepering aan een staat is ook meer nodig dan het verlenen van bijstand. Er moet ofwel sprake zijn van een situatie van volledige afhankelijkheid ofwel van ‘effectieve controle’ over de operaties van deze groeperingen.⁴¹ Voor een dergelijke mate van controle zijn in de situatie van Iran onvoldoende aanwijzingen.

Ten aanzien van zelfverdediging tegen toekomstige dreigingen geldt dat de rechtmatigheid daarvan als zodanig omstreden is. Een gewapende aanval – als voorwaarde voor een rechtmatig beroep op zelfverdediging – heeft in dat geval immers nog niet plaatsgevonden. Voor zover zij wordt aanvaard, is dat uitsluitend wanneer de dreiging voldoende concreet en onmiddellijk is en handelen redelijkerwijs geen uitstel duldt.⁴² Aan die maatstaf voldeed de situatie in Iran niet. Tot slot is het van belang dat – indien aan alle voorwaarden voor een rechtmatig beroep op zelfverdediging wordt voldaan – ook de reactie op een gewapende aanval aan voorwaarden is gebonden, namelijk dat deze noodzakelijk en proportioneel moet zijn. Noodzaak ziet op de aanwezigheid van alternatieven en proportionaliteit op de middelen die worden ingezet om de dreiging onschadelijk te maken.⁴³ *In casu* is ook aan deze voorwaarden niet voldaan.

De inhoud van regels van internationaal recht kan uiteraard evolueren, waarbij die evolutie beïnvloed kan worden door strategische overwegingen die internationaal breed gedragen worden, met inbegrip van landen die Nederland niet als bondgenoten beschouwt. Dat proces moet echter plaatsvinden via multilaterale samenwerking, verdragen en internationaal gewoonterecht, en niet via unilaterale interpretaties door machtige staten. Daarbij mogen staten uit het mondiale zuiden nadrukkelijk niet buiten beschouwing worden gelaten. Zolang dergelijke strategische overwegingen geen neerslag hebben gevonden in de formele bronnen van het internationaal recht, komt hun geen normatieve gelding en slechts beperkte overtuigingskracht toe.

Afsluiting en advies



In dit advies signaleert de CAVV een veranderende houding van de Nederlandse regering ten aanzien van het internationaal recht. Nederland lijkt het internationaal recht niet langer als vanzelfsprekend uitgangspunt voor de internationale betrekkingen te nemen, en benoemt of veroordeelt schendingen van het internationaal recht door bondgenoten of bevriende staten niet steeds consequent.

De CAVV komt tot de volgende bevindingen:

1. Het internationaal recht blijft van fundamenteel belang voor stabiele internationale betrekkingen en de bescherming van mondiale belangen. Voor een middelgrote handelsstaat als Nederland is een voorspelbare, op rechtsregels gebaseerde internationale orde essentieel.
2. De verdediging van het internationaal recht is geen vrijblijvende keuze. Artikel 90 van de Grondwet draagt de regering op om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Die opdracht dient richtinggevend te zijn voor het Nederlandse buitenlandbeleid.
3. Het consequent benoemen en kwalificeren van schendingen is niet alleen verstandig beleid, maar ook een volkenrechtelijke verplichting. Bij ernstige schendingen van dwingende normen rust op alle staten de verplichting de ontstane situatie niet als rechtmatig te erkennen en geen hulp of bijstand te verlenen bij de instandhouding daarvan; daarnaast verplichten bijvoorbeeld het gemeenschappelijke artikel 1 van de Verdragen van Genève en artikel I van het Genocideverdrag staten tot actief optreden.
4. De universaliteit van het internationaal recht vereist een consequente naleving door Nederland. Selectieve toepassing schaadt zowel de positie van Nederland als de legitimiteit van het internationaal recht.
5. Nederland heeft zich lange tijd gepositioneerd als pleitbezorger van de internationale rechtsorde en van de strijd tegen straffeloosheid. Een terughoudende of selectieve opstelling zet die reputatie onder druk.

6. Een internationale orde gebaseerd op machtspolitiek vormt voor Nederland geen duurzaam alternatief voor een rechtsorde gebaseerd op universele normen, multilaterale samenwerking en de consistente toepassing van internationaal recht.

Op grond van het voorgaande beveelt de CAVV de regering aan:

- (a) zich consequent en in juridische bewoordingen, ook in Kamerbrieven over internationale conflicten, uit te spreken over ernstige schendingen van het geweldverbod en het humanitair oorlogsrecht, ongeacht welke staat daarvoor verantwoordelijk is;
- (b) zich als gastland actief en publiekelijk uit te spreken tegen maatregelen die de onafhankelijke taakuitoefening van de in Nederland gevestigde internationale rechtscolleges belemmeren, en binnen de betrokken verdragsorganen het initiatief te nemen tot een gezamenlijke reactie;
- (c) zich binnen de EU actief in te zetten voor gezamenlijke juridische stellingnames en het beschikbare instrumentarium – retorsies, opschorting van samenwerking, sancties en het antidwanginstrument – consequent te benutten;
- (d) artikel 90 van de Grondwet weer uitdrukkelijk richtinggevend te maken in beleidsnota's over het buitenlandbeleid;
- (e) verdere ontwikkeling van het internationaal recht, in het bijzonder langs multilaterale weg, na te streven, samen met onder meer EU-partners, bondgenoten en landen uit het mondiale zuiden;
- (f) met gelijkgezinde staten opnieuw een voortrekkersrol te vervullen in de bescherming van het internationaal recht.

Lijst van afkortingen



AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
EU	Europese Unie
IGH	Internationaal Gerechtshof
ISH	Internationaal Strafhof
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Eindnoten



- ¹ D66, VVD en CDA, *Regeerakkoord 2026-2030, 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland'*, 30 januari 2026, p. 35.
- ² Zie de toespraak minister-president Jetten bij Next Gen: Security Conference The Hague, 27 mei 2026: 'For reasons of both principle and practicality, we must remain fully committed to the rule of law and the international legal order. (...) I mention the rule of law and the international legal order first for a reason. They are not just abstract concepts, or hobby horses of a few privileged countries. On the contrary, they are the foundation on which our society rests. Our freedom, our security, our democracy and our prosperity.' Zie ook de toespraak van minister-president Jetten tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties 2026, 25 september 2026: 'But when we look at the world today, we see similar challenges as which preceded the founding of the UN. We see that the international legal order is under pressure in more and more places, even though it is the very foundation of our freedom and prosperity.'
- ³ Zie E. van der Groot, 'Kabinet worstelt met aanval op Iran: 'Varen door mist van nieuwe wereldorde'', *nu.nl* 2 maart 2026; NOS Nieuws, 'Minister van Buitenlandse Zaken: 'Begrip voor aanvallen VS en Israël op Iran'', *nos.nl* 2 maart 2026. Minister Berendsen van Buitenlandse Zaken herhaalde zijn uitspraken tijdens het kamerdebat van 12 maart 2026, waarin hij zei: 'Tegelijkertijd zeggen wij ook steeds dat het internationaalrechtelijk kader niet de enige lens is waarmee we naar dit conflict moeten kijken, gezien de moorddadigheid van het Iraanse regime en alle andere elementen die daar nog bij horen (...)'. Zie Tweede Kamer, *Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 51, 12 maart 2026*, over Iran.
- ⁴ Minister Yesilgöz van Defensie tijdens het Kamerdebat van 12 maart 2026, in: Tweede Kamer, *Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 51, 12 maart 2026*, over Iran.
- ⁵ C. van Vollenhoven, 'De Roeping van Holland' ('Holland's Vocation'), *De Gids* 74, 1910, p. 185.
- ⁶ 'Het pleit van het Internationalisme' ('The Plea of Internationalism') in *Mededelingen van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, 1, p. 29, 30.
- ⁷ H. de Waele, 'A New League of Extraordinary Gentlemen? The Professionalization of International Law Scholarship in the Netherlands, 1919– 1940', *The European Journal of International Law*, 31-3, 2020, p. 1010, 1011.
- ⁸ Zie voor een historisch overzicht H.F. van Panhuys e.a. (eds), *International Law in the Netherlands*, vol I– III, Sijthoff, 1979.
- ⁹ N.J. Schrijver, 'A Missionary Burden or Enlightened Self-Interest? International Law in Dutch Foreign Policy', in: *Netherlands International Law Review*, 57-2, 2010, p. 209-244.
- ¹⁰ *Kamerstukken II* 1979-80, 15 049, nr. 7, p. 5.
- ¹¹ Zie C. Eckes, 'EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?' in: *Journal of Contemporary European Studies*, 30-2, p. 260. .
- ¹² Verdrag van Ljubljana-Den Haag inzake internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven, Ljubljana, 26 mei 2023, *Trb.* 2024, 39. Zie ook: <https://www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative>.
- ¹³ Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine, 4 juni 2025, en Kamerbrief 3 juli 2026, 'Gastlandaanbod Nederland operationele fase Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Aggressie tegen Oekraïne', *Kamerstukken II* 2025-26, 36 045, nr. 311.
- ¹⁴ Voor de economische betekenis, zie Decisio, *De impact van internationaal op lokaal: Een economische impactanalyse van de internationale non-profit sector*, 2023.
- ¹⁵ U.S. Department of State, Office of the Spokesman, 'State Department Launches Campaign to Dismantle the International Criminal Court's Threat to American Sovereignty', Media Note, 13 juli 2026 en <https://usunrome.usmission.gov/why-were-dismantling-the-icc>.
- ¹⁶ Speech United States – UN General Assembly General Debate, 81st Session, 22 September 2026, te zien via: <https://webtv.un.org/en/asset/k17/k17vgtoa6m>, lees ook: <https://news.un.org/en/story/2026/09/1168397>.
- ¹⁷ 'Nederland veroordeelt Amerikaanse sancties Internationaal Strafhof', *nos.nl* 19 augustus 2026.



- ¹⁸ Speech by Prime Minister Rob Jetten at the United Nations General Assembly 2026, 25 september 2026.
- ¹⁹ IGH 8 juni 2023, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application instituting proceedings.
- ²⁰ IGH 15 november 2023, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar: 7 States intervening)*, Joint Declaration of Intervention of Canada, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of the Netherlands, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Deze is uitgewerkt in: IGH 26 februari 2024, *Written Observations of Canada, the Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of the Netherlands, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.
- ²¹ IGH 7 december 2022, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation)*, Joint declaration of intervention of Canada and the Netherlands
- ²² IGH 11 maart 2026, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Intervention, p. 7: 'The Netherlands will present its view on the construction of the Convention in relation to the requirement of specific intent. This will include its view on 1) the significance of circumstantial evidence; 2) the importance of a balanced approach recognizing the exceptional gravity of the crime of genocide, as direct evidence is usually rare in cases concerning genocide; and 3) the importance of a comprehensive and holistic approach to the available evidence. This will be followed by a section on forced displacement, on children, and one on starvation and the deliberate withholding of humanitarian aid. In addition, the Netherlands will present its view on the obligation of third states to prevent genocide.'
- ²³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in perspectief. Goed voor de wereld, goed voor Nederland*, 2018, p. 92. Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Evaluatie, Tussen papier en praktijk - Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)*, 2024, p. 3.
- ²⁴ Rijksoverheid, *De veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2023, zie bijv. p. 4.
- ²⁵ Zie J. Voorhoeve, 'Het gaat om de gevolgen: elf aandachtspunten', *Internationale Spectator* 2016-2, item 7, p. 3; VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017-2021, p. 47; *Kamerstukken II* 2026-27, 37 020 V, nr. 2, p. 12.
- ²⁶ T.M. Franck, *The power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press, 1990.
- ²⁷ Zie onder meer de '3Rs of compliance' (reputation, reciprocity, retaliation), zoals geconceptualiseerd door A.T. Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, 2008.
- ²⁸ Vergelijk de maatregelen die derde staten worden verondersteld te nemen om genocide te voorkomen, zoals uiteengezet in CAVV, *De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen*, Advies 50, 4 augustus 2025, p. 7-9.
- ²⁹ Zie het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, Genève, 12 augustus 1949, *Trb.* 1951, 75.
- ³⁰ Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide, Parijs, 9 december 1948, *Trb.* 1960, 32.
- ³¹ IGH 26 januari 2024, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024, p.3. Deze vaststelling gebeurde in het kader van de procedure om voorlopige maatregelen uit te vaardigen, zonder afbreuk aan mogelijke bevindingen later in de procedure ten gronde. Zie ook CAVV, *De verplichting van derde staten om genocide te voorkomen*, Advies 50, 4 augustus 2025, p. 7.
- ³² Zie Government Offices of Sweden, *Statement by Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden and the United Kingdom*, Statement by Ulf Kristersson, 18 januari 2026.
- ³³ Kamerbrief 18 januari 2026, 'Kabinetsinzet EU-VS Coreper II spoedoverleg', *Kamerstukken II* 2025-26, 21 501-2, nr. 3317.
- ³⁴ S. Berkeljon, 'Kabinet reageert terughoudend, Kamer wil spoeddebat over Amerikaanse aanval op Venezuela' *de Volkskrant* 4 januari 2026.
- ³⁵ 'Van Weel veroordeelt aanvallen VS op drugsboten niet, Kamer vindt kabinet te stil', *NU.nl* 9 december



- 2025, en meer recent: D. Drayer, 'Amerikaanse militaire operaties vergroten kwetsbaarheid Curaçao, waarschuwen veiligheidsanalisten', *Curacao.nu* 17 oktober 2026.
- ³⁶ Kamerbrief 3 maart 2026, 'De Amerikaanse en Israëliische aanvallen op Iran en de mitigerende maatregelen die de regering neemt tegen de negatieve consequenties van de oorlog voor Nederland en Europa', *Kamerstukken II* 2025-26, 23 432, nr. 631
- ³⁷ Rijksoverheid, 'Letterlijke tekst persconferentie na ministerraad 6 maart 2026'. De minister-president zegt in algemene bewoordingen dat het 'al lange tijd helder [is] dat Iran een serieuze bedreiging vormt voor de regionale vrede en veiligheid. Het land heeft een repressief en een moorddadig regime. En zowel de aanval op Iran van vorige week als de onacceptabele tegenaanvallen van Iran daarna op landen in de regio vallen buiten de kaders van het internationaal recht.'
- ³⁸ Ibid.
- ³⁹ Zie bijvoorbeeld de brief die 100 Amerikaanse rechtsgeleerden ondertekenden om zich uit te spreken over de onrechtmatigheid van de aanvallen op Iran: T. Dannenbaum e.a., 'Over 100 International Law Experts Warn: U.S. Strikes on Iran Violate UN Charter and May Be War Crimes', *Just Security* 13 april 2026, en de brief die 90 Duitse rechtsgeleerden ondertekenden: 'Statement on German Foreign Policy in Light of the U.S. and Israeli Attacks on Iran', *Verfassungsblog* 19 maart 2026. Voor de reactie van Nederlandse rechtsgeleerden, zie bijvoorbeeld: D. Walters, 'Aanval op Iran mag alleen bij onmiddellijke dreiging. Dat was heel duidelijk niet het geval', *nrc* 2 maart 2026, en interviews met Van den Herik, Stahn, Marhold en Schrijver via: Universiteit Leiden, 'Leidse experts internationaal recht: aanval op Iran schendt internationaal recht', 4 maart 2026.
- ⁴⁰ Zie 'Letter dated 10 March 2026 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council', UN Doc S/2026/161. Zie ook de verklaring van de Amerikaanse juridisch adviseur: U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, 'Operation Epic Fury and International Law', 21 april 2026.
- ⁴¹ Zie: IGH 27 juni 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, *ICJ Reports* 1986, p. 14, par. 195 (gewapende aanval) en par. 109-116 (toerekening). Deze bevindingen heeft het Hof sindsdien meermalen bevestigd. Zie bijvoorbeeld IGH 26 februari 2007, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2007, p. 43, par. 398-406; en IGH 19 december 2005, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Merits, Judgment, *I.C.J. Reports* 2005, p. 168, par. 146.
- ⁴² Zie bijvoorbeeld AIV en CAVV, **Preëemptief optreden**, CAVV-Advies 15, 9 juli 2004, waarin de AIV en CAVV concluderen dat: '[i]n gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, met inachtneming van de proportionaliteit, zou gebruik van geweld in anticiperende zelfverdediging toelaatbaar kunnen zijn, mits deze criteria strikt worden toegepast.'
- ⁴³ Zie IGH 6 november 2003, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2003, p. 161, par. 76-77.