

# **SOUVEREINITEIT**

## 18. SOUVEREINITEIT<sup>1)</sup>

Het is voor mij een belangrijk oogenblik, nu ik aan het eind van mijn lange loopbaan voor het eerst in de Vereenigde Staten hier in deze beroemde universiteit van Harvard voor U mag spreken. Het oogenblik is voor mij belangrijk, alleen al omdat ik hier spreek, maar ook omdat ik thans mag spreken in deze tijd die mijn vaderland Holland zoo nauw aan de Vereenigde Staten van Amerika heeft verbonden, nu wij ons zoo diep dankbaar gevoelen voor wat Gij deed in den oorlog, deed ook voor ons, en het oogenblik is belangrijk, omdat ik over dit *onderwerp* mag spreken, over de souvereiniteit.

Het is voor den student van het recht een belangrijk onderwerp, in dezen tijd misschien wel het belangrijkste. Het raakt het object van zijn studie in het hart. Ik heb dit persoonlijk ondervonden. Van huis uit ben ik beoefenaar van het privaatrecht, in het privaatrecht waren het vooral de fundamenteele vragen, die mij trokken; die fundamenteele vragen: wat recht eigenlijk *is*, hoe het staat in ons eigen persoonlijk leven, hoe in het leven van het volk, zijn stabiliteit en zijn bewegelijkheid tevens, zij brachten mij als vanzelf tot het probleem der souvereiniteit.

Voor wie over recht nadenkt is het duidelijk, dat er een relatie bestaat tusschen recht en macht, recht en gezag. Het schijnt zoo eenvoudig. Recht is de beslissing van wat maatschappelijk behoort te gebeuren, wat de een van de ander kan verlangen in een gemeenschap, rechtzoeken is tenslotte de taak van den rechter. Om die beslissing in werkelijkheid om te zetten is macht noodig. Het is de Staat, die door zijn uitvoerende organen daarvoor zorgt. Door zijn macht wordt het gesproken recht tot werkelijk recht.

Zoo eenvoudig als de zaak schijnt, is zij echter niet. Immers de macht van den Staat strekt zich niet alleen over de uitvoering van het recht uit, zij gaat ook over het recht zelf. De Staat bepaalt door zijn wetgeving wat recht is, de rechter is aan den wetgever onderworpen. Het recht schijnt in de macht op te gaan, doch tegelijkertijd is het het recht, dat bepaalt, hoe de Staat tot zijn regels komt. Slechts als zij den *rechtsweg* volgen, binden de Staatsorganen den rechter. En bovendien er is een rechtsovertuiging, een stuk van ons geestesleven, individueel en collectief, een overtuiging van behooren, van scheiding, van wat in een gemeenschap mag en niet mag, die zich bij de formuleering van het recht en ook in de beslissing van

<sup>1)</sup> Nederlandsch manuscript van een lezing, welke Prof. Scholten tijdens **zijn** voorgenomen verblijf in de Vereenigde Staten in 1946 gehouden zou hebben **aan** de Harvard University, doch welke door zijn overlijden onuitgesproken is gebleven.

wat in concreto recht is, doet gelden. Er is *recht*, dat aan iedere uitspraak van den Staat, wat recht zal zijn, voorafgaat. De macht is slechts dan gezag als zij de rechtsnorm heeft gevonden, zich aan het recht gebonden weet. Wij staan voor een tegenspraak, die wij alleen dialectisch kunnen oplossen. Recht kan niet tot macht, macht niet tot recht worden herleid. Maar hoe moeten we deze verhouding dan begrijpen?

Als we dat pogen, stuiten we op de souvereiniteit. Want souvereiniteit schijnt te beteekenen. dat er ergens een punt is, waar het recht ophoudt, of dat er een persoon is, die aan dat recht niet gebonden is.

Het begrip souvereiniteit dateert uit de 16e eeuw. Middeleeuwsche practijk en theorie kenden het niet. Het woord komt niet voor. Er was strijd genoeg, het ging steeds om de macht: tusschen vorst en leenman, adel en burgerij, vorst en burgers, vorsten onderling, maar er bestond niet de voorstelling, dat er één was, die de onbepaalde oppermacht had en er was ook niet zulk een macht. Tusschen vorst en leenman was er de feodale verhouding, die op een verband berustte, de leenman beloofde diensten en hulp, de leenheer bescherming, hun band was een rechtsband. De keizer was niet de soeverein, maar de opperste leenheer. Er was de strijd tusschen keizer en paus. Hier naderen we het dichtst de souvereiniteitsgedachte. De paus stond op het standpunt, dat hem zoowel in het wereldlijke als in het geestelijke het oppergezag toekwam, de keizer meende, dat het oppergezag hem in het wereldlijke, gelijk den paus in het geestelijke door God verleend was. Hoogtepunt in den strijd was het, toen de paus den keizer voor Canossa barrevoets vergeving liet vragen — een latere keizer voerde den paus in gevangenschap weg. Is het niet: de keizer soeverein of de paus? Toch formuleeren wij zoo de strijdvraag niet juist. De keizer heeft nimmer het oppergezag van den paus in het geestelijke betwist, het was om de grenzen, niet om de ontkenning van het gezag van de clerus te doen. Naast het wereldlijke stond het kanonieke recht. Dat betwistte hij niet. Hij steunde niet op een machtsvolheid, waarvan die van de paus afgeleid zou zijn. En de paus? Hij vorderde inderdaad onderwerping van den keizer, maar het was niet eigen gezag maar dat van den stedehouder Christi, waarvoor hij streed en de heftigste voorstanders beweerden niet, dat hij rechtens ongebonden zou zijn. De kerk was de draagster van het recht. De strijd ging om recht. De souvereiniteitsgedachte, die de soeverein losmaakt van het recht en hem er boven stelt was zoowel strijdenden als beschouwenden geesten vreemd.

Zij dateert van de 16e eeuw. Men vindt haar het eerst bij Jean Bodin, den voorvechter van de Koninklijke macht in Frankrijk. Het land was door godsdiensttwisten verdeeld. Bodin zag maar één redding uit de chaos: een gezag boven de partijen. Daarvoor zocht hij

den grond, hij vond die bij het koningschap bij de gratie Gods, dat uit zijn aard absoluut was. De koning is soeverein. Princeps legibus solutus. Geheel consequent is hij daarin niet. Hij maakt nog een scheiding tussen lex en jus en rekent den vorst verplicht de eigendom van zijn onderdanen te ontzien. Niettemin de gedachte is er, en zij schiet zaad. In beginsel heeft de vorst de volledige macht.

In de 17e en de 18e eeuw dringt de gedachte overal door: in Frankrijk, in Engeland, in Duitschland. Iedere vorst laat er zich op voorstaan. Iedere vorst is onaantastbaar. De reserves van Bodin vallen weg. In de Fransche revolutie komt de omslag: de soevereiniteit gaat over op het volk, de Amerikaansche onafhankelijkheidsoorlog had reeds het voorbeeld gegeven. Het volk is eigen meester. Voor de geschiedenis van geheel de Westersche cultuur zijn deze gebeurtenissen van het grootste belang, zij vestigden onze democratie. Voor de rechtsleer behouden de Amerikaansche verklaringen en de in navolging daarvan opgestelde Fransche Declaration des droits de l'homme een onschatbare waarde. De primaire rechten der persoonlijkheid worden hier uitgesproken. Voor de soevereiniteits-leer echter is de beteekenis van de overheid slechts negatief: de vorsten-soevereiniteit viel en viel voor goed, wat er positief voor in de plaats werd gesteld, de soevereiniteit van het volk, mist reëlen inhoud. Hier faalde de leer en waar leer en leven samenhangen ook het leven, de volkeren ondervonden de nadeelen daarvan.

De uitspraak: de soevereiniteit is aan het volk — hoe aanlokkelijk ook als tegenwicht van de vorsten — soevereiniteit heeft als men haar ontleedt geen zin. Souverein is hij, die ongebonden heerscht. Wat beteekent het te verklaren, dat het volk over zich zelf heerscht? Waar is hier gezag? In werkelijkheid houden in de democratiën een reeks gezagsdragers elkander in evenwicht, daaronder zijn er, die hun plaats in den Staat aan een verkiezing door het volk hebben te danken. Tenslotte geven zij de richting aan, waarin de ontwikkeling zal gaan, maar daaruit volgt niet, dat het volk de drager van een onbeperkt gezag zou zijn. Nog eens: wat beteekent het dat soverein en onderdaan één zijn? Souvereiniteit is het hoogste gezag. Gezag onderstelt altijd een gehoorzamen, een volgen aan de eene zijde, een beslissing aan de andere. Hoe kan dat bij het volk in zijn geheel berusten?

De 19e eeuwse rechtsleer wendde zich af van de gedachten der vorsten- en volkssovereiniteit. zij verhief een ander tot soverein: den Staat. Hier gaat de soevereiniteit over op een abstractie. De leer zag daarin een voordeel. Het was onverschillig, of de soevereiniteit werd uitgeoefend door een absoluut of een constitutioneel vorst, door een president of een senaat of een volksvertegenwoordiging of een volksvergadering, dat waren uitwerkingen die konden verschillen, in elk geval had de Staat de soevereiniteit. Het waren Duitsche geleerden vooral, die deze ontdekking deden. Maar ook

elders vond de leer sterken aanhang, in Frankrijk b.v. en in Holland. In Engeland verkondigde Austin verwante stellingen. Het is in ons land ook, dat zij in het begin dezer eeuw door een auteur, wiens werk ook in Engelsche vertaling hier, in de Vereenigde Staten, is uitgegeven, door Krabbe is bestreden.

Al weder hebben wij de vraag te stellen: wat beteekent het eigenlijk als wij aan den Staat souvereiniteit toeschrijven? Het was duidelijk wat Bodin er mee bedoelde: de vorst had in beginsel een onbegrensd gezag. Hier was een mensch, die over andere menschen onvoorwaardelijk mocht heerschen. Het werd veel minder duidelijk, toen de mannen der Fransche revolutie dat recht tot heerschen, dat opperste recht, dat meer is dan recht, aan het volk zelf toekenden. Maar het werd geheel onduidelijk, toen men deze opperste bevoegdheid in handen van den Staat legde. Wat is eigenlijk de Staat? Als men mij deze vraag stelt, zou ik willen antwoorden: de Staat is de rechtsvorm, waarin zich de eenheid van de gemeenschap van een volk manifesteert. Wij denken ons den Staat als een persoon, maar we weten dat die persoonlijkheid, hoezeer in het recht noodzakelijkheid, alleen voor het recht bestaat. En aan dien Staat, rechtspersoon zou het opperste, onvoorwaardelijke gezag toekomen? Er rijzen reeksen van vragen: Hoe kan de Staat de bron van alle recht zijn, over wat recht en onrecht is onbepaald heerschen, als hij zelf een rechtsfiguur en tevens aan recht gebonden is? Denken wij het recht der staatsorganen echter weg, dan valt ook de Staat uit onze handen. En hoe hebben we ons dit voor te stellen, dat het opperste gezag in handen is van een abstract persoon? Onderstelt het gezag niet, dat er menschen zijn, die een beslissend woord spreken, die gehoorzaamd moeten worden? In den Staat wijst het recht aan, welke menschen dat zijn. Hoe zou de Staat er tegelijk weer boven staan? De voorstelling mist alle helderheid. Dat zij niettemin zoo lang aanhang heeft gevonden, vindt hierin zijn verklaring, dat men de voorstelling wel in de theorie verdedigde, maar in de practijk niet naar haar omzag. Merkwaardig genoeg ging zij samen met een liberale practijk, die zooveel mogelijk staatsonthouding predikte. Dit werd anders, toen de leer van den totalitair Staat het hoofd opstak. Want deze totalitaire Staat stamt van de leer der Staatssouvereiniteit af. Had men deze niet als vanzelf sprekend aanvaard, dan zou de gedachte van den totalitair Staat niet zoo gemakkelijk ingang hebben gevonden. Het is geen toeval dat het land, waar de leer der Staatssouvereiniteit geboren werd en waar zij het meest werd uitgewerkt, ook de leer van den totalitair Staat voortbracht.

In wezen is de Staat als hij soeverein is, ook totalitair. In de Westersche landen werd hij dat niet, omdat er genoeg tegenwicht was in het werkelijke leven. Om de theorie der Staatsrechtsgeleerden bekommerde dit zich niet. Totalitair is een Staat als hij recht en volledig uiteindelijk recht van spreken heeft op elk gebied, als

er nergens een grens is, waar een individu of een corporatie, de Kerk b.v., haar een hiertoe en niet verder kan toeroepen. De grondwetten der Westersche landen erkenden de grondrechten of vrijheden van den persoon, die dat halt uitspraken. De vrijheid **van** vergadering en vereeniging, van drukpers, van woning, van godsdienstuitoefening en geweten bovenal, zij vonden haar erkenning. Haar geschiedenis is oud en glorieus. Die beginnende in de Middeleeuwen, liep door Renaissance en Calvinisme en Doopersche stroomingen naar de liberale leer van Locke, de Amerikaansche constituties en de Droits de l'homme tot op de grondwetten der 19e eeuw. Voor de leer der Staatssouvereiniteit waren zij een moeilijk te verduwen blok. Hoe stond die er tegenover? Voorop werd gesteld, dat zij alleen hun bestaan dankten aan de Grondwetten en dus met die Grondwet konden worden gewijzigd en opgeheven. Zij werden niet meer als vroeger gedacht als daaraan voorafgaande, maar alleen als een deel van de constitutie. En dan werden zij in het geheel der Staatssouvereiniteit gepast met de verklaring, dat de Staat zich in de erkenning dier vrijheden een zelf-beperking oplegde. Een zelfbeperking, die echter uit den aard der zaak niet langer geldt dan de Staat wil — die van dien wil volkomen afhankelijk is. Een werkelijke beperking van de Staatssouvereiniteit werd zoo niet bereikt. Zij is in beginsel almachtig.

De totalitaire Staat heft ieder recht der persoonlijkheid op. Wat dit beduidt, heeft Duitschland getoond. En wij, die onder dit regime gebukt zijn gegaan, hebben het aan den lijve ondervonden. In den totalitair Staat is de mensch rechteloos. Hij is niet meer subject, maar object. Hij is volkomen overgeleverd. De totalitaire Staat leidt tot de macht van één in den Staat, die dan inderdaad soeverein is en heel anders dan ooit absolute vorsten het waren geweest. Hij leidt ook tot de noodzakelijkheid dat de macht ook naar buiten de eenige zij, maar daarover zoo straks.

Ik heb het nu nog over de Souvereiniteit van den Staat naar binnen en moet nog even stilstaan bij de vraag, of niet iedere Staat totalitair moef zijn en dus de leer der Staatssouvereiniteit — zo gebrekkig ook als constructie — nog niet zoo verwerpelijk zou zijn. Is het niet noodzakelijk, dat de Staat, of liever zeg ik nu misschien de rechtsgemeenschap in den vorm van den Staat overal moet kunnen doordringen? Wij zien toch dat juist in den oorlog de Staat dit veel meer dan vroeger deed en moest doen en dat hij nu in de bezette landen b.v. nog telkens weer moet doen om het volksleven te herstellen.

Ik zou hierover vier opmerkingen willen maken, die ik aan Uw aandacht onderwerp.

*Ten eerste:* Het komt er niet op aan, *welke* grondrechten moeten worden erkend. Er is daarbij wisseling in den loop der geschiedenis. Er is daarbij ook verschil naar volksaard. Er kunnen dus beperkingen zijn en uitbreidingen. Het komt er op aan, dat ergens die vrij-

heid is erkend, dat het geestelijk leven van den individueelen mensch zich moet kunnen ontplooiën los van de gemeenschap, ook tegenover de gemeenschap. Het gaat om het beginsel, niet om zijn uitwerking.

*Ten tweede:* Iedere formulering, die wet of gewoonte geeft, is altijd de formulering voor den als normaal gedachten toestand. Er kan een *nood* zijn in tijden van oorlog, in tijden van hevige inwendige beroering, die de terzijdestelling van den geformuleerden regel, ook dien van de grondwet, ook die van de grondrechten, eischt. Uw groote president Abraham Lincoln heeft dit gezien en uitgesproken. In de secessie-oorlog werd ook hem overtreding van de constitutie verweten. Hij antwoordde: ..Ik heb bij de aanvaarding van mijn functie gezworen de Constitutie van de Vereenigde Staten naar mijn beste vermogen te bewaren, te beschermen en te verdedigen. En het lag zeker niet in mijn bedoeling een eed te zweren om macht te krijgen en die eed te breken bij het gebruik van die macht. Ik verstond evenwel, dat deze eed op mij de verplichting legde om door alle onvermijdelijke middelen die regeering en dat volk te bewaren, waarvan de constitutie de organieke wet vormde. Was het mogelijk de States te doen verloren gaan en toch de constitutie te bewaren? Ik voelde, dat maatregelen, die anders inconstitutioneel zouden zijn, rechtmatig zouden worden, wanneer zij onvermijdelijk werden voor de bewaring van de constitutie door de bewaring van het volk." Hier is de gedachte van den *nood* duidelijk en afdoende geformuleerd. Of er nood is, is tenslotte een vraag van den rechter.

Die nood kan ook aantasting van grondrechten rechtvaardigen. Laat ik U twee voorbeelden noemen uit de ervaring van mijn land bij de bevrijding. Er is een regel, dat geen straf kan worden opgelegd zonder voorafgaande strafwet-bepaling. *Nulla poena sine praevia lege poenali*. Dit staat bij ons niet in de Grondwet. Wel wordt het door velen als een vrijheidsrecht beschouwd. Ons Strafwetboek begint er mee. Welnu, bij de bevrijding was een bestraffing van de landverraders en collaborateurs noodig, die althans gedeeltelijk niet onder de bestaande strafwetten vielen. Ons volk moest reageeren tegen de mannen, die de zijde van den vijand hadden gekozen. Zij moesten worden gestraft. Was het wonder dat dit grondrecht ter zijde werd gesteld?

En naast dit voorbeeld van een grondrecht buiten de grondwet een uit de grondwet. Niemand mag in hechtenis worden gehouden zonder bevel van den rechter. Toch was het wederom noodzakelijk dezelfde menschen te arresteren en ontbrak volstrekt de mogelijkheid voor dit grote aantal de gewone rechterlijke macht in beweging te brengen. Wederom werd een grondrecht geschonden, wederom was er noodzaak. Was het niet gebeurd, dan had een losgebroken menigte zonder eenigen vorm van proces zijn woede op deze menschen gekoeld.

*Ten derde: Deze.* verbreking van grondwettelijk gewaarborgde vrijheden was *recht*. Men bedenke, dat het recht niet opgaat in de in wetten geformuleerde of in rechterlijke uitspraken als precedent gestelde regels. Recht is een stuk van het volksleven. En in het Nederlandsche rechtsbewustzijn stond onwrikbaar vast dat gearresteerd en gestraft moest worden. De mogelijkheid deze overtuiging langs den regelmatigen weg in wet en rechtspraak te doen overgaan, ontbrak tijdens den oorlog. Zij was er evenmin bij de bevrijding. Er was dan ook geen verzet, toen de nood de Regeering deze regelen voorschreef.

*Ten vierde:* Dit neemt niet weg, dat ook hier grenzen zijn. Een regeering, die een dergelijke noodmaatregel neemt, moet wel heel zeker zijn, dat de nood waarlijk dwingt. Recht wordt haar regeling alleen dan. En er zijn vrijheden, als die van godsdienst en geweten die ook dan volstrekt onaantastbaar zijn. De vrijheid blijft.

Vatten we dit samen, dan zien we dat we van de gedachte van den totalitair Staat verre blijven. Het is tenslotte niet een vraag van macht over het recht — welke de totalitaire Staat zich toeschrijft — maar een vraag van recht, waar het om gaat. Recht heeft uit zijn aard zekere beginselen, die het niet kan prijsgeven. Daartoe behooren dat van de persoonlijkheid en dat der gemeenschap. Recht onderstelt altijd een bevoegdheid, een recht in sub-jectieven zin. Recht onderstelt ook een gemeenschap, die de individuen bindt. Er is een voortdurende spanning tusschen beiden, de gemeenschap legt op, de persoonlijkheid handhaaft zich. In het recht wordt voortdurend een opheffing dezer spanning gezocht. Zij wordt nooit bereikt, niettemin moet ze altijd opnieuw worden nagestreefd. Zoodra echter een van beide wordt prijsgegeven is het recht verloren. De anarchie offert de gemeenschap, de totalitaire Staat de persoonlijke vrijheid.

Souverein is de Staat nooit, wel geeft de organisatie van een volksgemeenschap aan bepaalde personen: den Koning, den President, de volksvertegenwoordiging, den rechter *gezag*. Ook dat is element van het recht. Het recht dat steeds in de wisselende omstandigheden onzeker is, vraagt om het gezag van den rechter. Het recht dat moet worden opgelegd om het gezag van wetgeving, regeering, administratie en politie. Dat gezag moet worden erkend, het begrip souvereiniteit moet uit de Staatsleer worden uitgebannen. Tenminste uit de staatsleer die het wezen van den Staat tegenover volk en enkeling tracht te beschrijven en te verstaan. Het woord kan alleen dienen als een aanwijzing van een hoogst gezag, nooit als van een gezag dat niet aan recht gebonden zou zijn.

Tot zooverre over de souvereiniteit van den Staat naar binnen. We wenden ons thans tot de souvereiniteit van den Staat tegenover andere Staten. Ook hier ligt een probleem van den eersten rang voor ons.



## IT

Ook hier eerst een historische terugblik.

In de Middeleeuwen was het recht plaatselijk gebonden. De oude gedachte, dat het recht den man vergezelde, die de volksrechten uit den tijd van Karel de Groote beheerschte, was prijsgegeven. Het recht gold lokaal. In het graafschap of in de kleinere kring waarover de leenman gezag had, in de stad — niet daarbuiten. Men ziet dit typisch in het ontstaan der stadsrechten. Een stad was niet anders dan een rechtskring, waarbinnen de landsheer aan de bewoners van een meest versterkte plaats de bevoegdheid gaf eigen recht te bepalen. Het stadsrecht was de *vrijheid* van het Iands-recht. Was de stedeling buiten de stad, dan baatte het hem niet, hij was een vreemde, een gast, die op de welwillendheid der bewoners van de streek, waar hij zich bevond, moest vertrouwen. Zijn eigen stadsrecht had hij daar niet; kwam hij buiten de lands-palen, dan had hij volstrekt geen rechten. Nu ondervond hij dit, zoolang zich geen abnormale toestanden voordeden, niet als een zwaren last. Vooreerst niet, omdat hij zich nooit geheel vervreemd gevoelde. Hij vond ook buiten zijn stad en ook buiten zijn land de Kerk terug. Die Kerk was één, zij was dezelfde, waar hij zich bevond. Zij had overal één geloof, één liturgie, één taal. Er was dus een gemeenschap, die hem opnam. En dan had hij nog de steun van de afspraken, tractaten als wij den naam van dezen tijd mogen gebruiken, waarbij zijn landsheer van een anderen landsheer zekere voorrechten voor zijn onderdanen om te mogen verblijven en handel drijven bedong. Doch die overeenkomsten v/erden niet als *recht* beschouwd. Het valt te verdedigen, dat iedere overeenkomst een zekere rechtsorde onderstelt, die gedachte was niet die van de Middeleeuwen. Zulk een tractaat was niet meer dan wat thans een gentleman's agreement heet. Bij een gentleman's agreement doet men bewust afstand van iedere rechtshulp. Toen werd het voor vanzelfsprekend gehouden, dat afspraken als wij bedoelden alle rechtskarakter misten. Men is fatsoenshalve gebonden, een wettelijke rechtsband bestaat niet. De geheele gedachte van een rechtsgemeenschap, die een, zij het niet afdwingbare toch verplichtende verhouding insluit, ontbrak.

Om duidelijk te maken wat ik bedoel kan ik een beroep doen op het Internationale privaatrecht van later tijd. Het is U bekend, dat de regels van internationaal privaatrecht den rechter er toe kunnen dwingen vreemd recht toe te passen. De oudste dezer regels dateeren uit de Middeleeuwen. De groote Italiaansche jurist Bartolus stelde de fundamenteele beginselen zoo dat de regels omtrent de persoonlijke bevoegdheid den persoon volgen. Waar hij zich beraadt, dat handelingen over onroerend goed altijd door de wet der ligging worden beheerscht, de vorm door het recht ter plaatse waar de handeling wordt verricht. Bartolus verdiept zich niet in den principieelen grondslag, men bedenke, dat hij bij het opstellen ervan dacht aan de plaatselijke rechten van Italiaansche steden en stre-

ken, tusschen wie altijd nog een zekere band bestond. Voor zoover hij zich er om bekommerde, was zijn grondslag geen andere dan die van de beroemde school van Hollandsche rechtsleeraars van vier eeuwen later, die zich in de 17e eeuw, dus na de Groot met die vraag bezig hield. Zij sprak uitdrukkelijk uit dat de toepassing van vreemd recht afhing van de comitas, de welwillendheid van den rechter. Het is dus geheel de oude gedachte: de vreemdeling heeft geen eigen recht, hij mag echter op een welwillendheid, die fatsoens-halve dat recht eerbiedigt, rekenen.

De eerste groote stap tot de erkenning van een rechtsgemeenschap ook buiten de grenzen van eigen staat deed Hugo de Groot. Gij vergeeft het mij, hoop ik, dat ik als Hollander daarop trotsch ben. Met de Groot begint — al had hij voorloopers in enkele Spaansche rechtsgeleerden — de gedachte van een volkenrecht als *recht*, dat is dus van een rechtsgemeenschap der volkeren. De Groot meende dit uit den aard der samenleving der menschen te mogen afleiden. Hij had daarin naar mijn meening gelijk, al zouden wij er dadelijk aan toevoegen, dat het stelsel van natuurrecht, dat hij zuiver rationeel opbouwde, zonder rekening te houden met de realiteit, niet meer het onze kan zijn. Zijn boek *De jure belli ac pacis* behoort tot die beroemde boeken die heel veel geprezen maar uiterst zelden gelezen worden. Doch niet op dit stelsel komt het aan. Wel op de voor het eerst rustig, maar volkomen zeker uitgesproken grondslag: er is *recht* tusschen de volkeren. Bij de Groot's navolgers verslaptte het fundament en werd daarentegen de uitwerking in stelselmatige regels meer verfijnd en specieus, daardoor verzwakt zijn stelling al meer en meer. De tijd kwam, die met het uitgewerkte stelsel ook het fundament verwierp. Het bleef wel heerschende theorie tot het eind der 18e eeuw, maar het was bloedeloos, een geestesspeculatie van geleerden, die vriendelijk werd geprezen, doch zonder eenige werkelijke waarde was.

Het was trouwens dadelijk van het begin af een harde strijd, die de Groot's leer in de praktijk moest voeren. Wel had zij toen volgelingen. Wij verwonderen ons wellicht, wij die geneigd zijn zoodra de vraag van oorlog en vrede ter sprake komt alles heel nuchter te zien, dat hij zoo groot gehoor vond. De talrijke drukken van zijn boek, de vele volgelingen bewijzen het. Sterker nog doet dit het feit, dat een zoo op den voorgrond tredend krijgsman als de Zweedsche Koning Gustaaf Adolf het boek op zijn tochten steeds bij zich had en er voortdurend mee bezig was. Doch in denzelfden tijd was een andere volkomen tegengestelde strooming werkzaam. Tegenover de Groot stond niet alleen Hobbes, die niet op de gemeenschap der menschen maar op hun vijandschap een recht wilde bouwen, dat terwille van ieders behoud die vijandschap binnen zekere perken hield maar vooral de typische figuur der Italiaansche renaissance, Machiavelli, die iederen norm, niet alleen rechtsgebondenheid, de rechtsgemeenschap, maar ook de moreele verplichting verwierp en

voor vorst en volk geen andere taak meer zag dan de zelfhandhaving met *alle* middelen. Het recht kan slechts dienen voorzoover het daarbij van nut is. De Groot's invloed in de rechtsschool blijft tot diep in de 19e eeuw, maar een recht, dat een gemeenschap onderstelt, dat, zij het misschien gebrekkig wordt opgevolgd, was het volkenrecht niet. Is het wonder, dat latere tijd zich de vraag stelt of het wel recht is, een vraag waarop men, als wij een oogenblik niet denken aan onzen oorlog, niet anders kan antwoorden dan dat het recht in kiem is, dat het niet tot recht is geworden. Het is een dubbelzinnig antwoord, dat toch het juiste is. Het is recht — voor-zoover de overtuiging bestaat dat het recht behoort te zijn en dit behooren de menschen toch niet loslaat; het is geen recht, omdat het de mogelijkheid van omzetting in de werkelijkheid mist. Als men in den aanvang dezer eeuw in den Haag schuchtere pogingen doet iets van dit recht door tractaten vast te leggen, dan gaat het niet over het recht tot oorlogvoering maar over het recht in den oorlog. Onze tijd leert dat juist die regels niet kunnen worden gevolgd, omdat de oorlog zooals die thans begrepen wordt met alle gedachte van recht spot.

Het woord souvereiniteit speelt in dezen strijd aanvankelijk geen rol. Het is echter niet anders dan de souvereiniteit, dat is de ongebondenheid in recht, die ook hier naar voren komt. Latere tijden maakten wel van het woord gebruik. De souvereine Staat is naar buiten volstrekt vrij van iederen rechtsplicht.

Een nieuw uitzicht opent zich na den eersten wereldoorlog. Gij ziet, dat ik in het uiterst summiere overzicht dat ik U in dit uur kan geven telkens groote sprongen moet doen. Het is de Volkenbond die een oogenblik onze aandacht vraagt.

Over den Volkenbond wordt tegenwoordig veel kwaad gesproken. De overtuiging dat hij zijn doel niet heeft bereikt, dat hij mislukt is, is algemeen. Het kan ook niet worden tegengesproken. Toch is hij in de historische keten een schakel van belang. De Volkenbond was de eerste poging tot organisatie van een rechtsgemeenschap der Staten. Toegegeven moet worden, dat hij door het afzijdig blijven van zeer groote mogendheden reeds dadelijk niet een gemeenschap der volkeren kon zijn. Toegegeven ook dat zijn actie zwak is geweest, dat de band die de toegelaten staten samenhiel niet hield tegenover den drang van het eigen belang. Bij het uitbreken van den tweeden oorlog werd hij weggevaagd. Toch zijn er enkele dingen, die naar we hopen in latere tijden als tot zijn eer zullen worden genoemd. Ik vermeld er slechts twee, die duidelijk het bestaan van een rechtsgemeenschap aantoonen. In de eerste plaats de mandaten. Bij de vredetractaten van 1919 waren zekere, vroeger Duitsche gebieden aan bepaalde mogendheden toegewezen. Zij zouden deze echter niet als kolonie bezetten, maar ze besturen in opdracht van den Volkenbond. Dat bestuur werd dus gecontroleerd door den bond in een daarvoor aangewezen commissie. Het

was een rechtsregeling, waardoor internationaal zoowel in het belang van de bevolking van het bestuurde gebied als van de rechtsorde in het algemeen de besturende mogendheid werd gebonden. Belangrijker echter is de instelling van het Internationale Hof. Alle recht culmineert in rechtspraak. Dan laat het recht zich met volle kracht in het rechtsleven gevoelen, als de rechter hier en nu zegt: hier is recht — daar onrecht.

Ook hier als bij de overeenkomst staat naast de rechtsfiguur een andere, die haar gelijkt en nadert en toch geen rechtsfiguur is. Naast tractaat en overeenkomst het gentleman's agreement, naast rechtspraak de arbitrage. Doch de arbitrage kan geheel in het recht liggen, slechts een andere vorm van rechtspraak zijn, zij kan ook naast de rechtspraak blijven. Van den man, die op verzoek van twee vrienden zonder eenigen vorm van proces uitmaakt of de een tegenover den ander tot een zekere verplichting gebonden is, over den arbiter die door partijen is benoemd, wordt genaderd tot het vaste scheidsgerecht, gelijk de handel het kent, dat slechts hierin van de overheidsrechtspraak verschilt, dat het geen ambtelijke rechters zijn, die beslissen en tenslotte bij een — heel weinig voorkomende — onwil om aan de uitspraak te voldoen toch weer Staatshulp noodig is, loopt een lijn, die ergens de grens tusschen zeden en recht snijdt. De wijze waarop partijen den onpartijdigen derde tegemoet treden, hun instelling tegenover zijn uitspraak geven hier den doorslag. De vriend waarmede wij begonnen geeft een meening, die partijen desnoods naast zich kunnen neerleggen, al zullen zij het zelden doen — het scheidsgerecht velt een vonnis, dat gehoorzaamheid eischt. Internationaal zien we het verschil in het Hof van Arbitrage en het Internationale Hof van Justitie. Het eerste komt slechts dan in werking als beide partijen het verzoeken, het tweede kan tusschen de leden van de rechtsgemeenschap, die het instelde, op verzoek van één in werking treden. Naarmate dit meer geschiedde boette de arbitrage aan belangrijkheid in.

Het Hof heeft in zijn beslissing geen andere taak dan het scheidsgerecht, het heeft wel een ander *gezag*. Een gezag dat niet afgedwongen wordt, doch waartoe is het noodig? een gerechtelijke tenuitvoerlegging is alleen van belang tegen weerbarstigen, zij heeft geen beteekenis, als er geen weerbarstigen zijn. Zijn gezag is in de jaren van zijn arbeid onaangetast gebleven. Het is gerezen door de qualiteit van zijn werk, de reeks uitspraken, die als precedenten zullen voortleven, zal zijn naam hoog houden. Het heeft *nóg* grootere beteekenis, omdat het in zijn nieuwe vorming van volkenrecht het besef levendig hield, dat de Staten evenals de individuen in onderlinge rechtsverhouding staan, dat zij niet maar naar moraal of fatsoen of zekere welwillendheid maar rechtens aan elkaar zijn gebonden. Het mag waar zijn, dat het in de procedures die het Hof behandelde, nooit om vitale belangen der betrokken Staten ging,

in beginsel wàs er de erkenning, dat de Souvereiniteit van den Staat zijn onderwerping aan rechtspraak niet uitsluit.

Hoazer het Hof van beteekenis is geweest blijkt wel hieruit, dat het bij de liquidatie van den Volkenbond is blijven bestaan. Er is niet een *nieuw* Hof, dat de taak van het oude weer opneemt, het is het *oude* Hof, dat weer optreedt. De U.N.O. benoemt nu de leden, in de organisatie van de U.N.O. vindt het een plaats, maar het kon daar zonder eenigszins te worden gewijzigd, die plaats vanzelf innemen. Een rechter boven de soevereine Staten — het is een groote winst. Wij moeten nu echter in dezen tijd, die brandt van onrust, nog iets anders hebben dan dit Hof van de kleine zaken. Kleine zaken — ik zeg het zonder eenige minachting — ik erken hun importantie, maar het waren altijd zaken die niet tot blijvende vervreemding, laat staan tot oorlog tusschen de betrokken staten konden leiden.

En toch is dit de groote vraag van dezen tijd. waarin het souvereiniteitsbegrip een rol speelt. Achter al onze beschouwingen staat het beeld van de chaos op aarde, die vervuld is van dreiging met nieuwe oorlogen. Oorlogen, waaraan de menschheid ten gronde gaat. Is het mogelijk die te voorkomen, is het mogelijk een orde op aarde te scheppen die die oorlogen beperkt en zoo het kan, uitsluit? Als we daarover nadenken staan we voor het probleem of de souvereiniteit der Staten zulk een orde niet uitsluit. Wij denken daarbij aan de souvereiniteit der groote mogendheden. Dat wij dit doen, wijst er al op dat wij op den verkeerden weg zijn; als een staat soverein is in dien zin dat hij rechtens niet aan eenig oordeel is onderworpen, dan geldt dit evenzoo voor den kleinen als voor den grooten en machtigen Staat.

Geen oorlog meer — het is een vraag van *recht*. Er is nog nooit een oorlog gevoerd waarin niet, meest beide, althans één der partijen de rechtsvraag stelde. Het waren soms niet anders dan economische belangen of machtsbegeerten, die ten oorlog dreven, toch had zelfs de meest agressieve geweldenaar behoefte zijn optreden met rechtsgronden goed te praten. En het is volstrekt geen idealiseeren, als we zeggen dat récht, de onuitwisbare zekerheid, dat iets behoort, en dit behoren in de gemeenschap moet worden doorgezet, in vele oorlogen de strijdenden dreef. Het is mijn diepe overtuiging, dat de zaak der geallieerden tegen Duitschland en Japan een rechtvaardige zaak was. Ik heb dat al in 1939, vóór mijn eigen land in den oorlog werd betrokken, uitgesproken.

Doch hoe kunnen we hier van recht spreken? Het is alleen mogelijk als we de eenheid van geheel de menschheid als een rechtsgemeenschap erkennen. In vroegere eeuwen, ook ten tijde van de Groot en dacht men aan een gemeenschap van „beschaafde" volken. Men beperkte zich tot den cultuurkring van Europa. De vraag of geweld tegen mensen van andere, van lagere cultuur wellicht, of kolonisatie geoorloofd was, bestond eenvoudig niet. Voor ons kan

de gemeenschap waarvoor het volkenrecht geldt slechts die van de geheele menscheid zijn.

Doch *is* die er, bestaat die tusschen allen die een menscheijk aanschiijn dragen? Wij kunnen niet op empirische gronden bevestigend antwoorden. Het heeft alleen zin van recht hier te spreken als we den grond van alle recht in de Gerechtigheid zien, die als boven-empirisch voor ieder mensch en voor ieder volk geldt. Wij kunnen en wij moeten van recht spreken, doch hoe meer ik mij in de vraagstukken van het recht heb verdiept, hoe meer ik tot de overtuiging ben gekomen dat recht geen zin heeft, niet waarlijk op gehoorzaamheid aanspraak kan maken, indien niet de gerechtigheid, de scheiding van goed en kwaad als zijn fundament wordt gezien. In het recht grijpen we altijd naar het hoogere. Houdt de mensch daarmee op, wordt het woord gerechtigheid een leege klank, dan valt de wet en dan valt ten slotte de geheele samenleving. Waarlijk, men behoeft geen profetische geest te bezitten om te beseffen, hoe ernstig dat gevaar thans de geheele wereld bedreigt. Over die gerechtigheid wil ik nu niet spreken, ik wijs U er slechts op als op een licht, dat aan onze horizon brandt. Ik voeg er alleen bij, dat gerechtigheid alleen in een geloof van den mensch kan worden gefundeerd. Voor mij is dit de openbaring Gods in Jezus Christus.

Zal er recht zijn tusschen de volken, waarlijk een rechtsgemeenschap, dan zijn drie dingen noodig:

- 1e. dat er *regels* zijn, waar naar de volken in hun onderlinge verhouding leven en behooren te leven;
- 2e. dat bij het rijzen van geschillen wordt *beslist*, aan wiens zijde het gelijk is, wie niet in abstracto, maar in concreto recht heeft;
- 3e. als consequentie van deze beiden wie met het *gezag*, dat wet geeft en recht spreekt, is bekleed.

Geen recht zonder regels, hetzij door gewoonte van ieder, hetzij door den wetgever van boven gegeven regels, geen recht zonder rechtspraak. En geen recht ook als niet op een oogenblik de regel kan worden opgelegd, als niet de beslissing gezag heeft, de gehoorzaamheid wordt afgedwongen.

Sluit dit niet in, dat er een hoogste soeverein moet zijn?

En leidt mijn geheele betoog niet tot de conclusie, dat de souvereiniteit der staten moet opgaan in de souvereiniteit van één organisatie, die men dan vrij is al dan niet een super-staat te noemen?

Als we het probleem zoo stellen, dan moeten wij zorgen vooral dicht bij de werkelijkheid te blijven, dan moeten wij bedenken, dat we zoodra we van recht spreken altijd alleen van het recht in dezen tijd, in deze verhoudingen kunnen spreken. Wat de toekomst brengt, weten we niet. Maar nu ontbreekt ieder aanknooppingspunt voor zulk een super-staat, het is een fantoom, dat we het best uit onze gedachten kunnen bannen.

Reëel is, dat de staten, ook de grootste, zich moeten doordringen van de noodzakelijkheid, dat ook zij aan recht gebonden zijn, reëel is, dat er vormen te zoeken zijn waarin dat recht wordt geformuleerd en uitgesproken. Die vormen kunnen aanvankelijk alleen in een verbond van staten, een eenheid, zooals de U.N.O. die bedoelt te zijn, worden gevonden. Dit beteekent geenszins dat de Staten slechts gebonden zijn, zoolang zij het willen, het recht kan tot vereeniging verplichten, maar het beteekent wel, dat de zelfstandigheid der individueele Staten in deze vormen moet worden bewaard.

Het is deze zelfstandigheid die door het begrip souvereiniteit kan worden uitgedrukt. Het krijgt een nieuwe, een andere beteekenis. Het is daarvoor dat ik in het bijzonder Uw aandacht vraag. Het verliest zijn beteekenis van ongebondenheid, ook de soevereine Staat vindt het recht tegenover zich, ook hij moet een gezag erkennen in welks'uitspraken dat recht hem tegemoet treedt. Maar die souvereiniteit beteekent dat dit internationale recht ergens een grens vindt, dat er een vrijheid is, die den Staat is gebleven.

De souvereiniteit van den Staat beteekent het *eigen* recht van den Staat in de groote gemeenschap der volkeren. Men zou zich daarover als op een zekere analogie kunnen beroepen met de plaats van den afzonderlijken Staat in een Bondsstaat, U hier zoo wel bekend, met de plaats van New-York of Connecticut tegenover de United States. Er zijn materies die aan den afzonderlijken Staat zijn gereserveerd. Maar de verhouding van den nationalen Staat in het geheel eener Statengemeenschap is toch nog een andere. Want in het *volk*, dat de grondslag is van dien Staat, dat in dien Staat zijn rechtsvorm vindt, steekt een eigen karakter, dat de afzonderlijke Staat in den bondsstaat niet behoeft te hebben. Het volk is een eenheid, een eenheid die gevormd wordt door een gevoel van saamhoorigheid, een zij het nog zoo gemengde toch gemeene afstamming, meest gemeenschappelijke taal en vooral door de geschiedenis, die een op een bepaald territorium wonende groep haast onverbrekkelijk te zamen bindt. Gij zult bemerkt hebben, dat niets mij verder staat dan de nationaal-socialistische leer; ik heb er te veel onder geleden om niet te weten, dat hier *de* vijand is van al wat ik nastreef. Maar in de erkenning van de gebondenheid van den mensch aan zijn volk steekt een kern van waarheid. Mits men maar begrijpt, dat verabsoluteering daarvan, het ten troon verheffen van het volk als een Godheid, die alles vraagt, niet slechts dwaasheid is maar misdadige afgoderij. Wij weten ook, dat in den loop der geschiedenis volken ontstaan en ondergaan, dat de enkeling van het eene volk tot het andere kan overgaan, dit alles neemt niet weg, dat het volk een historisch gegeven grootheid is, die in geen staatsleer mag worden miskend. In den Staat vindt dat volk zijn organisatie voor het recht, in de souvereiniteit van dien Staat de erkenning in het recht van zijn eigen wezen.

Hierin, mijne hoorders, ligt de beteekenis voor onzen tijd. Ik heb

U zooveen er aan herinnerd, dat het recht altijd gedragen wordt door twee beginselen, die eikaars tegenpolen zijn en toch elkaar niet kunnen missen, dat der gemeenschap, dat der persoonlijkheid. De mensch leeft in de gemeenschap, is aan zijn medemenschen en aan het geheel der groep waartoe hij behoort met honderd draden gebonden. In het recht is het de gemeenschap, die hem verplicht. Zijn individueele wil moet wijken voor haar gebod, doch tegelijk is het het recht, dat zijn vrijheid erkent, dat zijn persoonlijkheid eerbiedigt. Juist zoo is het, naar mijn meening, in de Staten-gemeenschap. De Staten zijn door recht aan elkaar gebonden. Zij vormen een geheel, dat den individueelen Staat zijn wil kan opleggen. Tegelijk echter zijn zij in die gemeenschap soeverein. Dat wil zeggen er is een gebied, waar de grootere gemeenschap moet zwijgen. Het zal een taak zijn der rechtsleer die vrijheidsrechten der Staten te formuleeren. Voor de hand ligt als eerste te denken aan het recht den eigen staatsvorm te bepalen. Doch dat dit wel wat te simplistisch gezegd is, blijkt wel hieruit, dat zulk een recht op eigen staatsvorm nooit kan worden erkend indien die vorm zou meebrengen, dat *déze* Staat *zijn* vorm aan anderen moet opleggen.

Een nationaal-socialistische staatsvorm kent geen volkenrecht, omdat die vorm het recht der anderen niet erkent. Doch als men deze restrictie maakt zal inderdaad het recht op zelfbepaling van den regeeringsvorm een vrijheidsrecht van iederen Staat moeten worden genoemd. Er ligt nog een wijd gebied voor afbakening, waar de soevereiniteit eindigt. Wij staan hier aan het begin van een ontwikkeling. Moeizaam, met veel strijd in besluiten van de U.N.O., in beslissingen van de vertegenwoordigers der mogendheden, in de reacties der volkeren zal hier de stof moeten worden bijeengebracht voor een leer, die het recht der Statengemeenschap en de vrijheid van den enkelen soevereinen Staat bepaalt.

Is dit een utopie, als wij hierover spreken? Wijst de geheele loop der gebeurtenissen na de capitulaties van Duitschland en Japan niet in een richting, die al deze beschouwingen als voos idealisme verwerpt en alleen vraagt, wat ieder het best in eigen belang doet? Met geheel mijn hart kom ik er tegen op en ik zou U, leden van dit groote volk, van welk meer dan van een ander de toekomst der menschheid afhangt, op het hart willen binden dat al dit zoenige realisme niet reëel is en dat tenslotte de geestelijke waarden de meest reëele zijn.

Van U, meer dan van anderen, zeide ik, hangt de toekomst der menschheid af, van U of zij ondergaat in een strijd, die zoo zal zijn dat hij overwinnaars evenzeer als overwonnenen tot vernietiging brengt, ofwel leert dat zij naar normen heeft te leven, die, wat behoort, scheiden van wat verboden is, normen die verplichten den ander als den gelijke, beter als den naaste, te erkennen, die zijn eigen recht heeft evengoed als wij het onze.

Ik begon met te zeggen, dat het voor mij een belangrijk oogen blik is, dat ik hier mocht spreken. Ik hoop, dat Gij nu begrijpt, waarom ik er aan toevoegde, dat dit belang vooral zit in het onderwerp, waarover ik sprak. Mijn leven heb ik gesteld in dienst van het recht, door den dienst van het recht werd ik geroepen tot die der gerechtigheid. Het is in haar naam dat ik sprak, tot haar dienst, dat ik U oproep.



