

# Goed Bestuur als Mensenrecht

Gepubliceerd in ART: Applied Research Today, Haagse Hogeschool, april 2013

Ieder mens heeft grondrechten die zijn vastgelegd in de grondwet van zijn of haar land en in internationale verdragen. Bekend zijn de rechten op vrije meningsuiting, godsdienst en vereniging en vergadering. Er is een belangrijk, algemeen grondrecht, dat helaas minder bekend is dan de klassieke vrijheden: Ieder heeft eigenlijk *recht op goed bestuur*.

Dat is af te leiden uit de laatste paragraaf van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, die te zien is als de ethische "grondwet" van de wereld na de Tweede Wereldoorlog. De Verklaring die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1948 werd aangenomen (A/Res/217) bepaalde:

## Artikel 28

Een ieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.

Sinds 1948 zijn vele verdragen en verklaringen aangenomen waarin de rechten van de mens verder zijn uitgewerkt en ook juridisch verplichtend zijn geworden, in het bijzonder het Europees Verdrag van 1950 en de VN verdragen van 1966 waarin zowel de politieke als de sociale, economische en culturele rechten zijn verankerd.

Het in 1948 algemeen geformuleerde recht op een maatschappelijke en internationale orde die de rechten van de mens ten volle verwezenlijkt, legt niet alleen een brede zorgplicht op staten en internationale organisaties, maar daaruit afgeleid ook op alle bestuurslagen van staten, en impliciet op alle andere elementen van een maatschappelijke orde, zoals het maatschappelijk middenveld en het bestel van het bedrijfsleven.

Aan de basis van alle rechten staan individuele burgers die de ethische taak, en in rechtsstaten ook juridische plichten hebben, om zich in te zetten voor respectering van de rechten van anderen. Rechten vallen historisch niet gratis als manna uit de hemel. Tegenover ieder recht staat immers een plicht van instellingen en personen om die rechten te handhaven, en op zijn minst zich in te zetten voor respectering binnen de praktische mogelijkheden die er in diverse landen zijn, in de omstandigheden waarin mensen zich bevinden. Mensenrechten betekenen weinig in een vacuum en krijgen alleen praktische betekenis door handhaving in concrete situaties.

Er zijn inmiddels ongeveer honderd rechten van de mens geformuleerd in verdragen en verklaringen. De uitvoering daarvan laat sterk te wensen over: in niet meer dan ongeveer 30 tot 40 landen worden deze

rechten redelijk goed gerealiseerd. Het aantal hangt af van het gebruik van strakke of ruime criteria voor een telling. In twee derde van alle staten (er zijn 193 staten lid van de VN) komt er nog niet veel van de rechten van de mens terecht. Ernstige tekortkomingen in veel landen worden vooral veroorzaakt door onderdrukkend bestuur, gewapende conflicten, armoede, en juridische, godsdienstige, ideologische en culturele factoren. Een op de zeven mensen in de wereld ervaart bijna dagelijks dat het basisrecht op toereikende voeding wordt geschonden omdat er groot gebrek aan inkomen is om voedsel te kopen. Een nog groter deel heeft onvoldoende veilig drinkwater, adequaat basisonderwijs of basisgezondheidszorg, om maar niet te spreken van de burgerlijke vrijheden die in Nederland bijna vanzelfsprekend worden geacht.

Het recht op een maatschappelijke orde die mensenrechten ten volle realiseert, betekent dat zowel het politieke als het juridische en sociaal-economische bestel daarop hoort te zijn gericht. Dat geldt op staatsniveau, maar ook voor lagere en hogere bestuurslagen, inclusief de internationale bestuurslaag waarin verdragsorganisaties en afzonderlijke verdragen de internationale orde, of het gebrek daaraan, bepalen. Voor landen als Nederland geldt dat zij het volkenrecht boven de grondwet stellen; zij aanvaarden directe doorwerking van dit internationaal publiekrecht in hun eigen ordening.

Dit recht op een maatschappelijke orde is hetzelfde als een recht op als ordening. De Verenigde Naties liet in 1948 in het midden wat de aard en inhoud van de ordening moesten zijn, zolang die maar gericht was op volledige verwezenlijking van de rechten van de mens. De VN schreef geen keuze voor tussen de ideologische ordeningsgedachten van het Westen of het Oosten, tussen "kapitalisme" of communisme. Het ging de VN om het *resultaat* van die orde: verwezenlijking van mensenrechten.

De ordening in een land niet slechts het resultaat van het grondwettelijk bestel, dat op papier meestal mooier is dan in werkelijkheid, maar vooral van het feitelijk functioneren van de overheid in al haar geledingen. Ook het bestel waarin het bedrijfsleven functioneert is een belangrijk element van de orde, evenals het maatschappelijk middenveld (*civil society*), bestaande uit non-goevernementele organisaties van burgers, uiteenlopend van vakbonden tot kleine vrijwillige verbanden.

Wat al deze verbanden gemeen hebben is dat zij bestuurd worden, en dus besturen hebben die behoorlijk dienen te functioneren. Behoorlijk of deugdelijk bestuur dient gericht te zijn of op zijn minst respect te tonen voor de rechten van de mens, waar niet alleen de klassieke vrijheden onder vallen maar ook de sociaal-economische en culturele rechten, alsmede de oorsprong van alle rechten: het recht op bestaansveiligheid.

Bestaansveiligheid omvat zowel "human security" in de militaire en politieke zin, als voorziening met voldoende voedsel, veilig drinkwater, basisgezondheidszorg, basisonderwijs, eenvoudige behuizing en kleding die tegen de elementen beschermt. Dit 28ste mensenrecht is dus veelomvattend, een soort overkoepelend recht dat als sluitsteen in de boog van de Universele Verklaring is opgenomen.

Het is echter niet een juridisch bindend gemaakt recht dat het individu concreet bij de rechter kan afdwingen, maar een *zorgplicht* van alle instellingen en personen die verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappelijke orde en daar invloed op kunnen uitoefenen. Het zijn vooral de besturen die dit behoren te realiseren, alsmede alle personen die aan die besturen deelnemen en daarop invloed uitoefenen. Zo beschouwd is mensenrecht 28 dus een *recht op goed bestuur*.

In landen die een rechtsorde zijn waarin besturen en bestuurders onder het bestuursrecht vallen, kan het individu wel zijn recht op goed bestuur bij de rechter afdwingen tegen bestuurders die zijn rechten hebben geschonden, voorzover dat bestuursrecht (wet en jurisprudentie) daar houvast voor geeft. Dat is in het Nederlandse bestuursrecht en ook bij vele verdragspartijen van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens voor een groot deel het geval.

Maar wat is **goed** bestuur eigenlijk? Dat is al gedeeltelijk geformuleerd in diverse grondwetten en verdragen alsmede maatschappelijke convenanten. Voor openbare instellingen is goed bestuur gedefinieerd in een studie uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (From War to the Rule of Law, Amsterdam University Press, 2007, blz.33):

*Good governance can be defined as the fair and efficient management of a country's public resources in a sustainable fashion, as well as the upholding of laws and institutions that encourage optimal private management of people's lives and private resources, without trespassing basic human rights and freedoms. The general purpose is to optimize conditions for sustainable enjoyment of human rights.*

Voor bedrijven is goed bestuur af te leiden uit de wettelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven en uit de vereisten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen die vaak in gedragscodes of convenanten en afspraken per bedrijfstak of beroepsgroep zijn vastgelegd. Nationale en internationale NGOs hebben eveneens afspraken gemaakt en doeleinden geformuleerd op dat gebied, voor zichzelf en andere particuliere instellingen. Internationale organisaties als de EU en diverse VN instanties hebben delen van goed bestuur gedefinieerd, met name de EU die zelfs een handboek daarover heeft opgesteld om in de ontwikkelingssamenwerking te hanteren. (EU Handbook Good Government, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2004.)

Mijn conclusie is, dat het 28ste mensenrecht van de Universele Verklaring leidt tot een recht op goed bestuur. Het is in dat licht zowel logisch als gelukkig dat De Haagse Hogeschool het recht op goed bestuur en de bevordering van de realisering daarvan onlangs tot een van de belangrijkste thema's voor de eigen toekomst als onderwijsinstelling heeft bestempeld. Dat is een vooruitstrevende beslissing.

Goed bestuur is echter een nog geen volledig juridisch uitgewerkt en bindend vastgelegd internationaal grondrecht. Het zou nader uitgewerkt en gespecificeerd moeten worden, inhakend op de bovengenoemde elementen, idealiter in een internationaal bestuursrechtsverdrag.

De Haagse Hogeschool, gelegen in het bestuurlijke centrum van Nederland, heeft een progressieve keuze gemaakt. Dat ligt in het verlengde van het welbegrepen eigenbelang. Nederland wordt gekenmerkt door sterke belangen bij een deugdelijk bestuurde internationale samenwerking. Daarmee is de cirkel rond. Den Haag als stad van Recht en Vrede en als vestigingsplaats van een groeiend aantal internationale organisaties, is de logische plaats om “ goed bestuur” als streven en handelsmerk te kiezen.

Joris Voorhoeve

Lector Internationale Vrede, Recht en Veiligheid,

en hoogleraar Internationale Organisaties.