

MENSENRECHTEN EN BUITENLANDSE POLITIEK

voordracht uitgesproken  
ter gelegenheid van  
de zestigste dies natalis  
van de Landbouwhogeschool  
op 9 maart 1978

door

Prof.drs. H.C. Posthumus Meyjes  
bijzonder hoogleraar internationale  
betrekkingen en ontwikkelingen

1. Als politiek, zoals men zegt, de kunst van het mogelijke is, is buitenlandse politiek de kunst van het onmogelijke. Ik bedoel hiermee aan te geven dat er tussen binnenlandse en buitenlandse politiek een wezenlijk verschil bestaat, in die zin dat - in theorie en beginsel - de overheid op het binnenlandse terrein een vrijwel onbeperkte mogelijkheid tot handelen bezit omdat, indien nodig, altijd nieuwe bevoegdheden in het leven kunnen worden geroepen, terwijl in het optreden naar buiten diezelfde overheid - wederom in beginsel en afgezien van de zeldzame toepassingen van geweld - meestal machteloos staat en afhankelijk is van de moeilijk te verwerven instemming van anderen. Wat ook de praktische obstakels en belemmeringen mogen zijn, bij de behandeling van binnenlandse vraagstukken beschikt de overheid over "harde" instrumenten als wetgeving, andere bindende regelstelling en door sancties ondersteunde maatregelen van wetshandhaving. Op het buitenlands terrein is de overheid over het algemeen aangewezen op de "zachte" instrumenten van de diplomatie, d.w.z. op overreding, uitleg, presentatie, public relations, eventueel aangevuld met enige propaganda en met dreigementen van het onthouden van medewerking in gevallen waar die van h aar zou worden verlangd. Het uitoefenen van druk en bedreiging komt natuurlijk in de internationale politiek niet zelden, en soms zelfs op

spectaculaire wijze voor, maar meestal zijn de mogelijkheden daartoe gering, en ieder kan zich voorbeelden voor de geest halen van grote en ogenschijnlijk onbegrensd machtige mogendheden die het niet klaar spelen aanzienlijk kleinere en zwakkere partners tot een gewenste ombuiging van het beleid over te halen. Kortom, in de binnenlandse politiek is de overheid - in beginsel - tot veel, zeer veel in staat en misschien tot alles wanneer het er werkelijk op aan komt. In de internationale politiek zijn de nationale overheden eerder toonbeelden van machteloosheid. Als dat niet zo was, zou het - om één voorbeeld te noemen - onbegrijpelijk zijn dat in de Westerse economieën de overheden erin slagen om 50, 60% van het nationale inkomen tot zich te trekken of althans de besteding daarvan wezenlijk te beïnvloeden, terwijl de internationale overheid van de VN (als ik die term mag gebruiken voor de gehele familie van VN-organen) de beschikking heeft over 0,01% van het wereldinkomen.

Deze verschillen, die ik heb aangeduid, gaan uiteraard terug op het feit dat nationale staten geordende, samenhangende, gestructureerde en gedisciplineerde gemeenschappen zijn, gedragen door gemeenschappelijke emoties en percepties, terwijl de internationale samenleving van staten veelal min of meer chaotisch is, onsaamenhangend, weinig gestructureerd en nog minder gedisciplineerd, bewogen door

begeerten, angsten, zienswijzen en vooroordelen die elk voor zich heeft en die door anderen alleen met moeite kunnen worden doorgrond en verwerkt.

2. Het is tegen deze achtergrond dat ik met u wil spreken over het onderwerp: mensenrechten en buitenlandse politiek. Mensenrechten als onderwerp van internationale conferenties, als inzet van diplomatieke d marches, als factor in bilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden, als criterium bij het verstrekken van ontwikkelingshulp, als voorwerp van bemoeienis van internationale instellingen - kortom als aspect van buitenlandse politiek, is de laatste jaren wel z  r in het nieuws geraakt. Het optreden van de Regering-Carter heeft dit aspect een nieuw aanzien en toegenomen gewicht gegeven, in weinig opzichten z  opmerkelijk gesymboliseerd als in de bemoeidigende brief die de Amerikaanse President kort na zijn ambtsaanvaarding richtte tot de Sowjet-burger Andrei S charoff. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat reeds v  r Carter onze eigen minister Van der Stoel aan het mensenrechtenbeleid een extra accent had gegeven, maar ook in dat geval was het niet wezenlijk een novum. Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, waarin mensenrechten zo massaal en systematisch werden geschonden als zelden voordien, is algemeen de erkenning gegroeid dat het een onderwerp van zo fundamenteel en universeel belang betreft dat

internationale aandacht ervoor noodzakelijk en wenselijk kon worden geacht. U vindt het onderwerp dan ook terug in artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties waarin als één van de doeleinden van de VN wordt omschreven "to promote and encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion". De VN die, zoals bekend, in vele opzichten een voortzetting van de Volkenbond is, onderscheidt zich derhalve van haar voorganger o.m. in dit opzicht dat de mensenrechten van de aanvang aan zijn aangeduid als voorwerp van overleg, terwijl het Convenant van de Volkenbond er in dit opzicht het zwijgen toe deed.

Toch zou het natuurlijk onjuist zijn te beweren dat mensenrechten als voorwerp van internationaal overleg pas na de Tweede Wereldoorlog hun intrede hebben gedaan. Het concept gaat, zoals u weet, terug tot de filosofie van het natuurrecht in de 17e en 18e eeuw. De ideeën omtrent de menselijke waardigheid en de onvervreembare rechten van de mens, zoals zij hun weerslag vonden in de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring van 1776 en de Mensenrechtenverklaring van de Franse Revolutie van 1789, hebben ook toen de internationale verhoudingen wezenlijk geraakt. Het uitstralingseffect van die ideeën was inderdaad internationaal van aard. Ter illus-

tratie daarvan kan men de blik nog eens laten gaan over de eerste grondwet van de Nederlandse Staat, de zg. Staatsregeling voor het Bataafs Volk van 1798; reeds in het tweede artikel van die regeling wordt melding gemaakt van de natuurlijke rechten van de mens die niet gewijzigd of beperkt kunnen worden door het 'Maatschappelijke Verdrag' (Rousseau's Contrat Social), dan inzoverre zulks ter bereiking van het oogmerk van het Maatschappelijk Verdrag noodzakelijk is. En dat oogmerk was "de beveiliging van persoon, leven, en goederen en de beschaving van verstand en zeden" - oogmerken die nu niet direct tot sterke inbreuken op de individuele vrijheid aanleiding lijken te geven. Vervolgens geeft die Bataafse Staatsregeling een opsomming van alle burgerrechten, waarvan de vrijheid van drukpers zelfs heilig werd verklaard en waaraan ook het recht van alle burgers om te allen tijde, met uitsluiting van anderen, op hun eigen of gebruikte grond "te jagen, te vogelen en te vissen" niet ontbreekt.

3. Het thema 'mensenrechten' als internationaal probleem nam in het midden van de 19e eeuw een nieuwe dimensie aan door de strijd tegen de slavernij en de slavenhandel en, wat later, door de strijd voor de menswaardiger behandeling van oorlogsgewonden en krijgsgevangenen. Speciaal de anti-slavernij-beweging was van internationale allure en een van de meest pregnante voorbeelden van wat wij nu een goed

georganiseerde "non state actor" zouden noemen die over de grenzen heen het gedrag van staten en overheden weet te beïnvloeden. Tegen het einde van de 19e eeuw begint ook de strijd tegen de sociale ellende van de arbeidersklasse elementen te vertonen die ontleend zijn aan het idee van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens.

Sedert het einde van de Eerste Wereldoorlog, en in feite sedert de publikatie van president Wilson's 14 Punten, begint het concept van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren een voorname plaats in te nemen als onderdeel van het mensenrechtenvraagstuk. Dit zelfbeschikkingsrecht wordt zelfs een van de grondslagen van de vredesregeling van Versailles en van de tot instandhouding daarvan in het leven geroepen Volkenbond. De dekolonisatie doet onder diezelfde banier ook zijn intrede en op grond van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren worden sommige ex-koloniale gebieden als "sacred trust" toevertrouwd aan landen die zich met het mandaat van hun zelfstandigwording belasten. Het is duidelijk dat met het zelfbeschikkingsrecht der volkeren aan de mensenrechten een kwalitatief nieuw element wordt toegevoegd, nl. de omschrijving van een recht dat niet door individuen, maar alleen door groepen - nationale groepen - kan worden uitgeoefend. Het begrip van "collectieve mensenrechten" doet daarmee zijn intrede, zij het niet in tegenstelling tot de

individuele, want men kan zeer wel aannemelijk maken, dat van het recht op vrije meningsuiting en van andere burgerlijke vrijheden weinig terecht kan komen als aan de wil tot nationale zelfstandigheid geen uitvoering kan worden gegeven.

4. Maar het is, zoals gezegd, vooral sinds de Tweede Wereldoorlog dat de mensenrechten een afzonderlijk en steeds uitdijend hoofdstuk van de internationale betrekkingen zijn gaan worden. Het is in het bijzonder binnen het kader van de VN dat een proces van normstelling is ondernomen dat in de loop der jaren heeft geresulteerd in een groot aantal teksten en documenten die te zamen een indrukwekkend geheel vormen. Het uitgangspunt daarbij is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die 30 jaar geleden door de Algemene Vergadering zonder tegenstemmen werd vastgesteld. De Universele Verklaring bevat een opsomming van al datgene wat wij onder de traditionele burgerrechten verstaan, gebaseerd als zij zijn op de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, onschendbaarheid van de persoon en "due process of law". Vrijheid van gedachten, geweten en religie worden verzekerd, evenals de vrijheid van meningsuiting en de politieke vrijheden: vrije verkiezingen, het recht van vereniging en vergadering. Het recht op privacy en op het gezinsleven worden eveneens vermeld, naast het beginsel van het recht op privé eigendom. Maar de Universele Verklaring gaat verder,

want behalve deze op de individuele staatsburger toegesneden rechten, worden ook de rechten op een voldoende materieel levenspeil, op rust en vrije tijd, op de vrije keuze van werk en beroep, en op sociale voorzieningen genoemd: elementen die een meer collectief karakter dragen, of waarvan de verwezenlijking alleen door een ingewikkeld stelsel van sociaal-economische maatregelen te bereiken valt. De afstand tot de 18e eeuwse gedachtenwereld is hiermee reeds groot geworden. Mensenrechten beginnen verweven te raken met grotere complexen van overheidsactiviteit.

Op de Universele Verklaring zijn in het kader van de VN gevolgd de Verdragen inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, beide van 1966. T.o.v. de Universele Verklaring bevatten zij passages die de veranderde internationale verhoudingen weerspiegelen. De dekolonisatie neemt er één ruimere plaats in, evenals het verlangen van de Derde Wereld naar grotere economische gelijkberechtiging. Dit laatste komt tot uitdrukking in de vermelding van het recht van alle volkeren om vrij over hun natuurlijke rijkdommen te beschikken, waarmee het begrip mensenrechten wel een aanzienlijke uitbreiding verkrijgt. Het Verdrag over de Burgerlijke en Politieke Rechten is in sommige opzichten meer gedetailleerd dan de Universele Ver-

klaring; in andere is het evenwel minder compleet. Zo zijn bijv. het recht op privé-eigendom, het recht op asyilverlening en het recht op het hebben van een nationaliteit het slachtoffer geworden van de meningsverschillen tussen de leden van de wereldgemeenschap.

Naast deze basisteksten van de VN verdienen vermelding, in het kader van een opsomming van de door de VN tot stand gebrachte normstelling:

- het Verdrag tegen de Genocide, van 1948
- het Verdrag over de Rechtspositie van Vluchtelingen, van 1951
- het Verdrag over de Politieke Rechten van Vrouwen, van 1952
- het Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie, van 1965
- de Verklaring inzake de Uitbanning van Discriminatie tegen de Vrouw, van 1967, en
- de Verklaring inzake de Bescherming tegen Martelingen, van 1975.

Ook de rechten van het kind hebben in een verklaring aandacht gekregen. Omzetting van genoemde verklaringen in verdragen - waarvan, naar men mag hopen, een meer dwingende werking zal uitgaan - is in voorbereiding, terwijl de discussies over nieuwe verdragen inzake de vrijheid van informatie en de uitbanning van godsdienstige onverdraagzaamheid reeds jaren gaande zijn.

De bijdragen die gespecialiseerde organen van de VN - en ik denk hierbij met name aan de ILO en de UNESCO - aan de codificatie van internationale mensenrechten-normen leveren, ga ik terwille van de tijd stilzwijgend voorbij.

Het corpus van al deze verklaringen, conventies en verdragen is indrukwekkend in zijn omvattendheid en gedetailleerdheid. Er is hier sprake van een internationale definitie van normen, die in beginsel diep ingrijpt in de politiek-sociale structuur van haast alle landen, en die ver uitgaat boven het traditionele steekspel van de wereldpolitiek. Er is vrijwel geen aspect van de mensenrechtenproblematiek dat in de VN niet zijn codificatie gevonden heeft en men vraagt zich zelfs af of er voor dit proces nog ruimte is voor verdere ontwikkeling. Daar staat tegenover dat de menselijke fantasie onuitputtelijk is en dat er kennelijk de neiging bestaat - waarover straks meer - om in toenemende mate een immer groter aantal aspecten van de sociaal-economische en maatschappelijke problematiek te vatten in termen van grondrechten. Als dat zo is, dan kan men te New York, om zo te zeggen, nog jaren vooruit.

5. Het probleem zit hem ongetwijfeld ook minder in de codificatie dan de implementatie van de aangegeven verplichtingen en het toezicht daarop. Hier liggen, in een internationale samenleving die in wezen be-

rust op vrijwilligheid en op betrekkelijk korte termijn-visies op het eigenbelang, uiteraard inherent zwakke punten. De VN beschikt weliswaar over diverse gespecialiseerde commissies die zich met schendingen van mensenrechten bezighouden - de bekendste daarvan is de Human Rights Commission van de Economische en Sociale Raad - maar de effectiviteit van zulke organen is noodzakelijkerwijze beperkt. Het inspelen op de druk van de publieke opinie, en het oproepen van een zeker 'schaamte-effect' zijn vaak de enige wezenlijke instrumenten die via deze procedures tot gelding kunnen worden gebracht - 'zachte' instrumenten zonder twijfel, maar daarom niet immer zonder resultaat. Het feit dat de VN ook een procedure kent voor de vertrouwelijke behandeling van klachten van privé-personen en particuliere organisaties, waarbij nagegaan wordt of er wellicht sprake is van een "consistent pattern of gross violations of human rights", biedt mogelijkheden - totnutoe echter niet gerealiseerd - voor effectieve actie. De instelling van een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten met een eigen onderzoek-apparaat is helaas nog steeds niet van de grond gekomen, en de mate waarin mensenrechten de laatste jaren tot controversieel onderwerp zijn geworden, internationaal gezien, lijkt de kansen op een dergelijk instituut ook niet te vergroten.

6. De gedachte dat men op beperkter schaal, d.w.z. in een regionaal verband méér voortgang zou kunnen maken dan op het brede mondiale niveau, heeft zich op diverse terreinen voorgedaan en de mensenrechten zijn daarbij niet achtergebleven. Het is met name op het punt van de naleving en de controle daarop dat men verder zou kunnen gaan tussen regionaal en anderszins verwante landen dan tussen de zo diverse leden van de totale wereldgemeenschap. Overigens blijft het een feit dat weinig onderwerpen zozeer aangewezen lijken op een wereldwijde benadering dan nu juist de grondrechten, want het gaat om een bij uitstek universeel probleem. Regionale differentiatie t.a.v. de rechten die de mens als mens en als staatsburger toekomen, is een contradictio in terminis. Alleen de effectieve toepassing en het toezicht daarop zou van regio tot regio kunnen verschillen.

Het is met name in Europa - de bakermat van het idee zelve der mensenrechten en tegelijkertijd de plaats waar sommige van de meest grootscheepse schendingen van dit begrip hebben plaatsgevonden - dat inderdaad additionele voortgang in de internationale zekerstelling van de fundamentele rechten en vrijheden is bereikt. Ik doel hier op de uit 1950 daterende Europese Conventie voor de Bescherming van de Rechten van de Mens. Deze conventie blijft weliswaar beperkt

tot de mensenrechten in de klassieke zin, maar het nieuwe element zit in de bewerktuiging van deze internationale overeenkomst, te weten de Europese Commissie voor de Mensenrechten en het Europese Hof, zetelend te Straatsburg. Veertien Europese landen, waaronder Nederland, hebben de dwingende rechtsmacht van dit Hof aanvaard en daarmee de naleving van de overeengekomen verplichtingen op een oneindig veel steviger voetstuk geplaatst.

Deze Europese procedures reiken aanzienlijk verder dan de eerdergenoemde mondiale procedures. De Europese Commissie, die ook klachten van individuen in behandeling kan nemen, heeft tot dusverre ongeveer 150 zaken behandeld; het Europese Hof enkele tientallen, waaronder de bekende klacht van Nederland en de Scandinavische landen tegen het Griekse kolonelsregime in 1967, alsmede Ierse klachten tegen het Verenigd Koninkrijk en de Cyprese klachten aan het adres van Turkije. De resultaten zijn misschien niet verrassend, maar men moet erkennen dat de Europese landen in de concrete afstand van soevereiniteitsrechten waartoe zij op dit gevoelige gebied bereid zijn gebleken, de wereldgemeenschap verre vooruit zijn.

7. Een geheel nieuw licht werd op de Europese mensenrechtensituatie geworpen door de Slotakte van Helsinki, niet omdat in die Slotakte enige uitbreiding

aan het begrip fundamentele rechten en vrijheden van de mens werd gegeven, noch omdat nieuwe instrumenten van naleving en controle in het leven werden geroepen, maar omdat in de gevoelige Oost-West-verhouding dit onderwerp voor het eerst erkend werd als een legitiem object van wederzijds overleg en ook omdat het als beginsel op één lijn werd gesteld met andere grote beginselen die sinds mensenheugenis de betrekkingen tussen staten behoren te regelen. De Slotakte definieert een lijst van 10 beginselen die de onderlinge betrekkingen tussen de Europese staten dienen te beheersen, en één van deze 10 geboden - op één lijn met de gelijkheid en soevereiniteit der staten, de territoriale integriteit, de onschendbaarheid van de grenzen, de niet-immenging in binnenlandse aangelegenheden en de goede trouw bij het nakomen van verplichtingen - is "de eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, met inbegrip van de vrijheid van denken, geweten, godsdienst of overtuiging". Nog nimmer werd de grote betekenis van de mensenrechten voor de internationale verhoudingen zo duidelijk erkend en gesanctioneerd en men kan een zeker gevoel van verbazing ternauwernood onderdrukken dat het nu juist de Sowjet-Unie en haar bondgenoten zijn geweest die met deze unieke presentatie van de mensenrechten als legitieme zorg van de internationale bemoeienis akkoord zijn gegaan. Hun verlangen naar de afsluiting van dat ak-

koord moet wel groot zijn geweest. Het kan, van de weeromstuit, dan ook weinig verbazing wekken dat ditzelfde facet op de recente toetsingsconferentie te Belgrado de grootste moeilijkheden opleverde.

8. Maar hier blijft het niet bij. Het mensenrechtenvraagstuk grijpt als het ware steeds verder om zich heen. Het begint ook een rol te spelen in de Europese Gemeenschappen, die, hoewel voornamelijk economisch gericht, toch een uiteindelijke politieke doelstelling kennen en die, toen het geassocieerde Griekenland aan een dictatoriaal bewind ten prooi viel, aan den lijve hebben ondervonden hoe bezwaarlijk het is als in eigen kring democratie en grondrechten niet langer gewaarborgd zijn. Vandaar dat men er aan denkt deze grondslagen van de samenwerking in een plechtige verklaring te verankeren - een voortreffelijk idee ongetwijfeld, maar geen antwoord op de vraag wat te doen zou staan, indien in één der Lid-Staten deze grondslagen werkelijk in gevaar zouden komen.

De EEG komt ook nog op andere wijze met de mensenrechten in aanraking, en wel via haar associatie met een 40-tal ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. Het is geen geheim dat in sommige van deze geassocieerde landen de mensenrechten op ernstige wijze worden geschonden. Moet in zulke gevallen de hulpverlening van de Gemeenschap worden voortgezet? De huidige Conventie van

Lomé biedt geen aangrijpingspunt om zulke problemen zelfs maar aan de orde te stellen. Vandaar de gedachte om in de nieuwe Conventie, waarover dit jaar onderhandeld moet gaan worden, een verwijzing naar fundamentele mensenrechten als criterium op te nemen. Maar welke rechten en vrijheden kan men op deze landen toepasselijk achten? Alleen die welke op de vrijheid van de persoon betrekking hebben, d.w.z. de vrijheid om niet gevangen genomen, gemarteld of gedood te worden - maar niet, om maar wat te noemen, de vrijheid van drukpers, het recht op vereniging en vergadering en het recht om deel te nemen aan vrije verkiezingen? Men komt hier onherroepelijk in een gevaarlijke casuïstiek terecht, want blijkbaar zijn van alle fundamentele rechten en vrijheden - "these truths that we hold to be self-evident" - sommige toch fundamenteler dan andere. Zijn sommige van deze rechten misschien voorbehouden aan landen die zich geestelijk en materieel de luxe kunnen veroorloven - en wat is dan nog de betekenis van het begrip "grondrecht"?

De verhouding tussen mensenrechten en ontwikkelings-samenwerking begint trouwens in het algemeen problematisch te worden. Naarmate juist de armsten der armen en hun elementaire levensbehoeften in de hulpverlening centraal komen te staan, is ook de vraag of deze bevolkingsgroepen kunnen leven zonder vrees

voor onderdrukking, willekeurige arrestatie en andere vormen van dwingelandij van steeds acuter betekenis. Maar aan de andere kant gebiedt de werkelijkheid te constateren dat de overgrote meerderheid der ontwikkelingslanden voor autoritaire regeringsvormen en één-partijstelsels hebben gekozen, wellicht juist vanwege de slechte economische toestand, en dat het idee van democratische waarden en grondrechten daar maar weinig wortel schiet.

9. In het voorgaande heb ik, naar ik hoop, geïllustreerd hoe de problematiek van de mensenrechten een steeds grotere plaats in alle mogelijke soorten van internationaal overleg is gaan innemen. Het lijkt soms wel of het alles mensenrechten is wat de klok slaat. Deze ontwikkeling heeft sommigen in Nederland ertoe gebracht te stellen dat de verdediging en bevordering van de fundamentele rechten en vrijheden het centrale thema van de buitenlandse politiek van ons land zou moeten zijn. Het zou het hoofdmotief van het Nederlands buitenlands beleid moeten zijn, het uiteindelijke criterium waaraan vriend en vijand, gelijkgezinde en vreemde zouden moeten worden getoetst. Zij die zich hiertoe aangetrokken voelen, kunnen zeker bogen op een aansluiting bij respectabele Nederlandse tradities en bij de goede naam die ons land - terecht - op het gebied van humanitaire arbeid en humanitaire belangenbehartiging heeft verworven. Wat

is er mooier dan het buitenlands beleid - dat zoveel onaantrekkelijke aspecten lijkt te hebben - in dienst te stellen van de mens? Wij hebben immer het gevoel gehad dat aan ons optreden in het buitenland een overtuigende morele grondslag niet mag ontbreken; dat wij moeten uitstijgen boven de verdediging van het meest onmiddellijke eigen belang; en dat wij juist op het gebied van het internationale recht en effectieve internationale instellingen, de internationale bescherming van zwakken en onderdrukten en de bevordering van elementaire menselijke waarden een eigen, herkenbare en waardevolle bijdrage hebben te leveren.

10. Het is zeker niet mijn bedoeling op deze visie veel af te dingen, maar ik meen niettemin dat zij die de mensenrechtenzaak tot de hoofdinzet van het buitenlands beleid willen maken, zich gemakkelijk aan overdrijving kunnen bezondigen en een aantal onmiskenbare complicaties over het hoofd zien.

In de eerste plaats moeten we constateren dat het mensenrechtenbeleid - ik zou haast zeggen ten principale - haaks staat op het algemene patroon van de internationale betrekkingen. Het is, in zekere zin, een vreemde eend in een bijt waarin overigens diverse vreemde eenden rondzwemmen. Wat ik bedoel is dit: de buitenlandse politiek voltrekt zich nog steeds, in hoofdzaak, tussen staten als georganiseerde nationale eenheden. De buitenlandse politiek is een proces dat

zich afspeelt binnen een internationaal staten-systeem - een systeem waarin staten weliswaar niet de enige, maar wel de voornaamste "acteurs" zijn. Die staten onderhouden betrekkingen met elkaar volgens een veelheid van geschreven en ongeschreven regels en zij houden elkaar haarscherp in de gaten, wánt zij leven in een gevaarlijke wereld waarin het recht van de sterkste nog veel opgeld doet. Vandaar dat die staten, als behartiger van de belangen van hun burgers, er nauwlettend op zullen toezien dat de internationale betrekkingen en invloeden niet dan met hun uitdrukkelijke instemming de nationale grenzen mogen overschrijden en in het nationale leven zelf mogen binnentreden. Ongewenste vreemdelingen zullen worden uitgewezen; vertegenwoordigers van vreemde mogendheden worden getolereerd voorzover er op hun gedrag niets aan te merken is; schadelijke handelingen van andere staten zullen scherpe reacties uitlokken; buitenlandse politici die zich zouden wagen aan een uitspraak over een binnenlandse verkiezingsstrijd elders, zullen genadeloos worden terecht gewezen; bemoeienis met interne ontwikkelingen zal over het algemeen niet worden gewaardeerd. Voor de verdediging van de grenzen, de onafhankelijkheid, de integriteit van de staat, kan die staat een beroep doen op de offerbereidheid, ook de grootste, van zijn burgers. Niet-immenging in de binnenlandse aangelegenheden is daarom nog steeds een van de fundamentele

grondregels van de internationale politiek, hoezeer in de praktijk die inmenging wél plaats vindt en ook niet zelden wordt beoogd.

Maar ik zal zeker niet de laatste zijn te erkennen dat het beeld hiermee verre van compleet is. Er zijn duidelijk ook andere, transnationale - of als men wil: universele - elementen die dwars tegen het gefragmenteerde statensysteem ingaan. Men kan daarbij denken aan de internationale rechtsregels die in de loop der jaren zijn ontstaan en die de beslotenheid van de staten op belangrijke punten hebben doorbroken. Sommige van die internationale rechtsregimes hebben de staten zelfs in een ondergeschikte positie gebracht en hun exclusiviteit op onderdelen te niet gedaan (men denke hier bijv. aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EEG of aan de rechtsmacht van het genoemde Europese Hof voor de Mensenrechten). Men kan ook van mening zijn dat zulke transnationale verschijnselen als de solidariteit van de arbeidende klasse, of de solidariteit van alle verdrukten en vernederden over de gehele wereld het statensysteem eens zal doorbreken en nu reeds bezig is uit te houden. De visie op de Noord-Zuid verhouding die bekend staat als de "centrum-periferie-theorie" gaat uit van zulke transnationale verschijnselen. Zo kan men ook volhouden dat fundamentele opvattingen van goed en kwaad die wellicht gemeen zijn aan de gehele mensheid in wezen het statensysteem overtreffen en in de

schaduw stellen. Het is in deze categorie dat ook de mensenrechten passen - een fundamenteel gegeven dat zozeer de afzonderlijke, afgesloten staat te boven gaat dat het beginsel van de niet-inmenging en de exclusieve souvereiniteit hun betekenis verliezen. Mensenrechten kunnen daarom internationaal worden gedefinieerd en rechtstreeks de individuele burger waar ook ter wereld raken en beschermen. De nationale staat kan zich daar niet tussen stellen. Dit is de visie die ten grondslag ligt aan de codificatie van mensenrechten in het kader van de VN en elders.

Er botsen hier twee werelden, die van het statensysteem met zijn verticale verdelingen, en die van de transnationale verschijnselen met hun horizontale verdelingen. Het is in abstracto niet mogelijk te zeggen waar het gelijk ligt. Men kan slechts constateren dat, wanneer de Sowjet-Unie zich te Belgrado beroept op het heilige beginsel van de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden, wanneer de Zuidafrikaanse regering beweert dat de buitenwereld zich niet met recht en reden een oordeel kan vormen over haar politiek van gescheiden raciale ontwikkeling, wanneer Chili, of Argentinië, of Tsjechoslowakije, of Cambodja, of Equatoriaal Guinee, in wezen tegen critici zeggen "bemoei je met je eigen zaken", dan putten deze landen uit het erkende arsenaal van het internationale statensysteem. Wanneer daarentegen anderen, of het nu staten zijn of individuen of particuliere

organisaties, de schendingen van de mensenrechten aan de kaak stellen op grond van de internationaal overeengekomen normen - normen die ook de regeringen van de aangeklaagde staten veelal hebben onderschreven - dan baseren zij zich op een hogere, transnationale visie.

Er blijft hier een spanningsverhouding bestaan die vooreerst zeker niet zal worden opgelost. Daarvoor raken de mensenrechten te zeer aan het wezen van de nationale staat en haar inrichting. Hoe waar dit is, beseft men pas goed als men ziet dat voor een niet gering aantal totalitaire staten in de wereld de praktische ontkenning van de mensenrechten een noodzakelijke voorwaarde is voor hun voortbestaan. Zij die aan de mensenrechten nu reeds de centrale plaats in het buitenlands beleid willen inruimen, miskennen het feit dat het internationale statensysteem nog steeds in grote mate het toneel beheerst en dat verschuivingen en veranderingen in dit opzicht zich alleen zeer, zeer langzaam kunnen voltrekken. Een grootscheepse verandering van het internationale patroon van handelen valt niet te forceren. Het werken aan die verschuivingen en veranderingen is noodzakelijk en zinvol, en er is reeds veel bereikt. Het miskennen van een aantal realiteiten is echter niet zinvol.

11. Een tweede faktor die m.i. te vaak over het hoofd wordt gezien is het feit dat het succes zelve van het mensenrechtenidee in de laatste decennia, dit concept van een deel van haar operationale betekenis heeft beroofd. Ik bedoel daarmee te zeggen dat de omvang van het begrip "fundamentele rechten en vrijheden van burgers" zo fenomenaal is uitgedijd dat het langzamerhand hele complexen van het sociaal-economisch en politiek beleid is gaan omvatten, waardoor de hanteerbaarheid van het begrip in belangrijke mate is achteruit gegaan. Gedeeltelijk is de uitbreiding een logische gedachtenontwikkeling geweest, een wensenswaardige aanpassing van een beperkt 18e eeuwse begrip aan de complexiteiten van de 20e eeuw. Ten dele is de uitbreiding echter te kwader trouw geschied, teneinde aan een in beginsel revolutionair concept haar angel te onttrekken. Er heeft uiteraard ook wel een inkrimping plaatsgevonden; zo is in Nederland het recht om te jagen, te vogelen en te vissen géén mensenrecht meer. Maar de overheersende ontwikkeling is geweest in de richting van een eindeloze uitbreiding van de catalogus van rechten. Aan de klassieke burgerrechten zijn toegevoegd zulke elementen als het recht op het hebben van een paspoort en een nationaliteit; het recht op vertrek uit en terugkeer naar zijn land, het recht op werk, het recht op sociale zekerheid en bescherming tegen werkloosheid, het recht op rust en

vakantie, het recht op onderwijs, het recht op deelname aan het culturele leven en het recht (ik citeer uit de Universele Verklaring van de Mensenrechten) "op een sociale en internationale orde waarin de mensenrechten ten volle kunnen worden verwezenlijkt".

Men kan niet helpen zich af te vragen wat de praktische waarde van laatstgenoemde bepaling is. Bij wie kan de burger een dergelijk recht tot gelding brengen? Het doet enigszins denken aan een opmerking die men onlangs in de Tweede Kamer kon horen dat het meest wezenlijke mensenrecht het recht op vrede is. Het is moeilijk te zeggen dat het niet zo is. Zeker is echter wel dat zulke onbegrensde uitbreidingen het mensenrechtbegrip van zijn inhoud ontdoen.

Er is hier trouwens onvermijdelijk een arbitrair element in het spel, ook wanneer het gaat om meer wel-omschreven rechten. Hoort bijv. de mogelijkheid om militaire dienst te kunnen weigeren tot de categorie der mensenrechten? De Nederlandse regering heeft, als ik het wel heb, hier haar aarzelingen over. Behoort de beschikbaarheid van contraceptieven en abortus tot de mensenrechten? En het recht op privacy? Heeft de mens een elementair recht op sterven? Men kan slechts constateren dat de grensgebieden uitermate vaag zijn.

Een uitbreiding van geheel andere aard heeft plaatsgevonden door de introductie van het begrip collectieve, in tegenstelling tot individuele, mensenrechten. Ik wees daar reeds op toen ik het had over het zelfbeschikkingsrecht der volkeren. In zekere zin was deze ontwikkeling onvermijdelijk. De klassieke burgerlijke vrijheden vereisen van de overheid in feite niets anders dan terughoudendheid en laissez-faire; zij waren dan ook uitdrukkelijk bedoeld als een beperking van de overheidsinvloed. Maar de nieuwere mensenrechten - het recht op arbeid, op opvoeding, op gelijke beloning voor man en vrouw, op nationale zelfbeschikking, "the freedom from want and the freedom from hunger" - impliceren juist een actief en veelomvattend overheidsingrijpen; hun verwezenlijking is alleen in nationaal of zelfs internationaal kader mogelijk. Deze rechten kunnen inderdaad genoten worden door individuen, maar de collectiviteit is onmisbaar voor hun verwezenlijking. Het vereist niet veel fantasie zich een situatie voor ogen te stellen waarbij voor het bereiken van deze collectieve doelstellingen een zekere beperking van individuele mensenrechten noodzakelijk zou kunnen worden geacht. In het bijzonder doet dit dilemma zich gelden wanneer voor het verzekeren van doelstellingen van minimale economische welvaart aan de individuele burger beperkende maatregelen worden opgelegd.

Als ik op dit punt een persoonlijke noot mag invoegen: vele jaren geleden mocht ik, als weetgierige jongeling, aan de voeten zitten van de recentelijk overleden mevr. Annie Romein-Verschoor toen wij het vraagstuk van de mensenrechten in de jonge Sowjet-Unie bespraken. Zij stelde de vraag wat voor de Russische moezjik belangrijker was: het recht op het vrije woord of het recht op zijn eerste paar schoenen en zij koos resoluut voor het laatste. Ik was toen van de juistheid van die keuze niet zo overtuigd, en ben dat vandaag nog minder. Het is een dilemma dat in die simplistische vorm niet gesteld mag worden.

De uitdijning van het begrip collectieve mensenrechten is inmiddels in twee richtingen verder gegaan, die beide naar mijn smaak bedenkelijke kanten hebben. De ene is de uitbreiding in de richting van wat in het VN-jargon de "mass and flagrant violations" heten, d.w.z. die schendingen van mensenrechten die te wijten zijn aan algemene politieke en economische misstanden. Niet lang geleden heeft de Algemene Vergadering van de VN een resolutie aangenomen waarin aan de bestrijding van deze "mass and flagrant violations" die het gevolg zijn van apartheid, "all forms of racial discrimination, colonization, foreign domination and occupation, aggression and threats against national sovereignty etc. etc.", voorrang wordt ver-

leend. Het lijdt voor mij geen twijfel dat het begrip mensenrechten hier verdrongen wordt in een zee van onafzienbare verschijnselen van politiek en economisch onrecht die in hun ongedefinieerdheid wel aangrijpingspunten voor retoriek, maar niet voor zinvolle actie geven. Het voorrang verlenen aan de veroordeling van de grote, maar slecht omschreven misstanden waaraan de wereld lijdt boven de verzekering van de noodzakelijkerwijs op de individuele staatsburger toegesneden burgerlijke en politieke rechten lijkt mij geen vooruitgang, zeker niet als in diezelfde resolutie wordt gesteld dat de verwezenlijking van laatstgenoemde rechten afhankelijk is van een juiste nationale en internationale sociaal-economische politiek. Verderop staat dan nog dat ook de verwezenlijking van de Nieuwe Internationale Economische Orde een wezenlijk element in de bevordering van de fundamentele mensenrechten vormt - een omarming van zulke grote en onbestemde omvang dat men hem voor de tere structuur der mensenrechten gevoegelijk als een wurggreep kan beschouwen, ongeacht (en dat zeg ik er met nadruk bij) hoe men over de wenselijkheid van hervormingen op internationaal-economisch gebied denkt.

De andere uitbreiding - die al evenzeer voor de hand lag - is te vinden in de band die gelegd kan worden tussen burgerrechten en burgerplichten. Die band is onmiskenbaar en er kan weinig tegen pleiten hem ook

onder woorden te brengen - mits men voor ogen houdt dat de harde kern der grondrechten, ondanks alle latere ontwikkelingen, een element bevat van bescherming van de burger tegen de almachtige staat. De nieuwe Sowjet-grondwet laat echter zien dat het ook anders kan. Daarin worden met gulle hand de rechten van de Sowjet-burger opgesomd - gul althans wat betreft de sociale en culturele rechten, want het recht op vrije meningsuiting e.d. wordt onmiddellijk geclausuleerd door de bepaling dat dit moet worden uitgeoefend in overeenstemming met de belangen van het werkende volk en ter versterking van het socialistisch systeem -; in die Sowjet-grondwet worden dus de mensenrechten weliswaar gedetailleerd opgesomd, maar verpakt in bepalingen omtrent de vervulling van plichten door de burger die van de werkelijke vrijheid niets over laten. Te meer daar de beoordeling van de plichtsvervulling ongetwijfeld aan de staat is voorbehouden.

Men behoeft deze verschijnselen uiteraard niet over zijn kant te laten gaan. Verre daarvan. De onvervangbare kern van de mensenrechtenfilosofie, ook met zijn sociaal-economische complementen, moet worden verdedigd en behouden. Maar zij die op dit terrein het zwaartepunt van de buitenlandse politiek gevestigd zouden willen zien, zouden zich wel rekenschap moeten geven van de ernstige verwatering, vertekening en

moedwillige verduistering die het idee van de mensenrechten in sommige fora heeft ondergaan.

12. Tenslotte is er nog een derde overweging die, meen ik, tot voorzichtigheid maant. Het is een onweersprekbaar feit dat het idee van de onvervreembare mensenrechten een produkt van de Westeuropese gedachtenwereld is - een van de meest potente en in beginsel revolutionaire ideeën die uit dit deel van de wereld zijn voortgekomen. Het is een even onweersprekbaar feit dat deze ideeën in vreemde omgevingen òf geheel afwezig zijn, òf slechts moeizaam wortel schieten. In sommige landen blijven dergelijke concepties voorlopig beperkt tot een dunne bovenlaag van de bevolking. In andere kan men constateren dat het idee van de onvervreembare mensenrechten niet alleen vreemd of buitenissig is, maar ook in flagrante strijd komt met de daar aangehangen en gepraktizeerde ideologie. Dit kan gezegd worden van b.v. de Sowjet-Unie. Huib Hendrikse heeft in zijn monografie over de mensenrechtenparagraaf van de nieuwe Sowjet-grondwet terecht opgemerkt, dat in de gedachtenwereld van het Marxisme-Leninisme helemaal geen universele mensenrechten bestaan of zelfs maar kunnen bestaan.\*<sup>)</sup> In de officiële opvatting van de Sowjet-Unie hebben alleen de leden van de werkende

---

\*<sup>)</sup> Huib Hendrikse: "De Sovjet-Unie en de Mensenrechten", Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, Den Haag, juli 1977.

klasse rechten, en die rechten zijn bovendien niet gericht op bescherming tegen de almacht van de staat, gezien de opvatting dat in de socialistische maatschappij volgens het Sowjet-model zich geen tegenstelling tussen staat en werkende klasse kán voordoen; hun belangen zijn immers identiek.

Andere, maar gelijkkelijk onvruchtbare bodem zal elders worden aangetroffen - en hoe zou het ook anders, want het idee van mensenrechten is kennelijk niet zo "self-evident" als het in onze Westerse ogen lijkt te zijn. Dit roept uiteraard de vraag op, op grond waarvan het Westen zich mag verstouten zijn opvattingen op dit terrein wereldwijde ingang te doen vinden. Het antwoord op die vraag is tweeledig. In de eerste plaats kan men constateren dat de overgrote meerderheid van de staten der wereldgemeenschap de internationale normstelling op het gebied der mensenrechten met zoveel woorden heeft aanvaard. Met hoeveel mentale reserves dit ook moge zijn geschied en hoezeer hier ook sprake is van lippendienst - of van de buiging die de zonde maakt naar de deugd - een feit blijft dat er een algemene internationale aanvaarding van een normenstelsel bestaat, niet één keer, maar vele keren bevestigd en verkondigd. Dat normenstelsel moge van Westerse origine zijn, het heeft nu een onloochenbare mondiale signatuur. Het tweede antwoord is dat de wereld in vele opzichten

- technisch, economisch, staatkundig, maar ook voor wat betreft wetenschap en cultuur - een Westers stempel is gaan dragen. De wereld als funktionerende eenheid (zo goed en zo kwaad als het gaat) is in belangrijke mate, en ik zeg erbij: "for better and for worse", een produkt van Westers optreden, van Westerse inventiviteit en Westerse geldingsdrang. Het is niet een situatie waaraan privileges vallen te ontlenen, maar men kan er wel uit afleiden dat het geenszins verwonderlijk is dat dan ook Westerse opvattingen en gedachtenpatronen zich over de gehele wereld hebben verbreid.

Dit zo zijnde, behoeft men, meen ik, niet overdreven terughoudend of bedeesd te zijn wanneer het er om gaat het respect voor de mensenrechten in de diverse uithoeken van de aarde ingang te doen vinden. Het Westen heeft slechtere exportprodukten aan te bieden. Maar tegelijkertijd is het goed te beseffen, dat enorme geestelijke en culturele afstanden moeten worden overbrugd en dat het geen zin heeft eenvormige criteria aan te leggen aan situaties die elk naar hun wezen zeer verscheiden zijn. De essentiële factoren zijn kennis van de lokale situatie en een besef van het tijdsverloop dat onvermijdelijk is. Dit maakt het trouwens ook mogelijk om te differentiëren, en om aan sommige landen strengere maatstaven aan te leggen dan aan andere. Een uniforme toetsing lijkt mij echter

nauwelijks mogelijk en in de praktijk van de buitenlandse politiek onuitvoerbaar. Het is trouwens ook niet zonder bezwaar voor de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het beleid de normen alsmaar op te schroeven en van toenemende retoriek te voorzien, terwijl de werkelijke toepassing meer en meer achterblijft. Een te grote 'gap' tussen doelstelling en werkelijkheid leidt tot teleurstelling en tot verlies aan volharding, die juist op dit terrein zo noodzakelijk is.

- 13 In het bovenstaande heb ik getracht tegenover de opvatting dat het buitenlands beleid (van een land als Nederland) vooral een mensenrechtenbeleid zou moeten zijn, een aantal overwegingen te stellen die de onuitvoerbaarheid en ook de ongewenstheid van zo'n benadering zouden kunnen aantonen. Ik heb achtereenvolgens gewezen op het feit dat het mensenrechtenaspect, hoezeer inmiddels ook verankerd in de internationale rechtsorde, toch op een zekere gespannen voet blijft staan met wat nu eenmaal nog steeds het zwaartepunt van de internationale betrekkingen is: het verkeer tussen staten. Die spanningsverhouding behoeft geenszins een ontmoedigende factor te zijn; maar het is met oog daarop wel bezwaarlijk om het buitenlands beleid te reduceren tot die ene doelstelling van de bevordering der mensenrechten. Ik heb vervolgens gewezen op het feit dat de mensen-

rechtendefinities in de loop van de tijd belangrijke wijzigingen en verwateringen hebben ondergaan, die het onmogelijk maken die opvattingen als eënduidig richtsnoer voor het beleid te aanvaarden.

Ik heb tenslotte gewezen, gehint (want meer was het niet) op de grote variëteit in lokale situaties, die een wel zeer genuanceerde en gedifferentieerde benadering noodzakelijk maken, van streng en hard in het ene geval tot geduldig en begripvol in het andere. Enkelvoudige criteria lijken mij geen uitkomst te bieden. Historisch gegroeide situaties moeten in beschouwing worden genomen.

Met deze opmerkingen heb ik overigens geenszins willen suggereren dat het mensenrechtenvraagstuk minder nadruk zou moeten krijgen dan het thans doet in de buitenlandse politiek. Ik heb slechts willen aangeven dat het niet doenlijk, en ook niet wenselijk is, het buitenlands beleid op deze ene doelstelling te concentreren. De werkelijkheid, zeker de internationale, is complex en multidimensioneel. Het beleid zal, op straffe van irrelevantie, daarmee rekening moeten houden. Andere doelstellingen, zoals de handhaving van vrede en veiligheid, het waarborgen van het machts-evenwicht, het bevorderen van economische betrekkingen, het vergemakkelijken en begeleiden van allerlei veranderingsprocessen in de internationale samenleving, het openhouden van kanalen van commu-

nicatie zelfs met regimes die weinig hebben dat voor hen pleit - al die doelstellingen moeten eveneens aan bod komen.

Men kan dit stellen en in praktijk brengen zonder een ogenblik tekort te doen aan de bijzondere betekenis en de unieke waarde van het begrip dat ik vanmorgen voor u in een internationale context heb mogen behandelen - en waartoe ik tevens reken het onvervreembare, door de natuur gegeven, niet steeds gerespecteerde maar immer nastrevenswaardige recht van elk gehoor om niet langer dan 45 minuten naar een en dezelfde spreker te hoeven luisteren.

Ik dank u voor uw aandacht.