

HET NEDERLANDSE BELEID INZAKE MENSENRECHTEN

janny de jong

Janny de Jong is doctoraalstudente Nieuwste Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Dit artikel is een bewerking van haar bijdrage aan het kandidatencollege "de positie van een kleine staat", dat in het collegejaar 1979 - 1980 onder leiding van drs. Chr.L. Baljé werd gehouden.

"Het klimaat is veranderd, het isclément van Nederland op dit punt is bepaald verdwenen; wij hebben voor onze opvattingen in toenemende mate medestanders gevonden."(1)

Bovenstaande regels schreef de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken mr. M. van der Stoep in 1977 over de internationale positie die Nederland met zijn mensenrechtenbeleid heeft ingenomen.

Het opkomen voor de rechten van de mens is met name onder het ministerschap van Van der Stoep een belangrijke rol in het Nederlandse buitenlandse beleid gaan spelen. Van der Stoep stond een 'actieve vredespolitiek' voor en

"Een beleid, gericht op vrede en economisch en sociaal welzijn in de wereld kan aan (...) ernstige gevallen van schendingen van mensenrechten niet voorbij gaan."(2)

Aanvankelijk bevond Nederland zich hierdoor in een tamelijk geïsoleerde positie. Geleidelijk is daar verandering in gekomen. Steeds vaker bleek bij voorbeeld samenwerking in Europees verband mogelijk.

Er is internationaal een groter wordende belangstelling voor de rechten van de mens. Een algemene oorzaak daarvoor is de steeds intensiever functionerende communicatie. Negatieve politieke ontwikkelingen zoals bij voorbeeld in Chili, Argentinië en Zuid-Afrika zijn gauw bekend. De activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) als Amnesty International zijn ook belangrijk. NGO's kunnen misstanden openlijk in de publiciteit brengen en daardoor de openbare mening beïnvloeden. Een andere oorzaak is de Slotactie van Helsinki (1975). In Cost-Europa werden 'Helsinki-groepen' opgericht die wilden dat hun regering de in de Slotactie vastgelegde beginselen inzake mensenrechten in praktijk ging brengen. Vaak is door de activiteiten van deze groepen pas in het Westen doorgedrongen wat er op dit gebied in de Slotactie stond vermeld. Het presidentschap van J. Carter was debet aan een sterkere Amerikaanse belangstelling voor de mensenrechten. Dat bleek onder andere tijdens de conferentie van Belgrado (1977 - 1978). De nieuwe Amerikaanse president R. Reagan heeft inmiddels duidelijk gemaakt andere prioriteiten te stellen, de mensenrechten staan nu (weer) in de schaduw van het veiligheidsbeleid.

In dit artikel wordt het Nederlandse beleid met betrekking tot de rechten van de mens behandeld. Met welke overwegingen wordt rekening gehouden? Heeft het invloed? Er wordt begonnen met een algemeen gedeelte over wat er op het gebied van normen en implementatie daarvan sinds 1945 tot stand is gekomen.

TOTSTANDKOMING INTERNATIONALE NORMEN

De idee dat de mens van nature onvervreembare fundamentele rechten bezit die door de staat moeten worden gewaarborgd en die tegen de staat kunnen worden ingeroepen, is afkomstig uit de Verlichting. De gedachte is onder meer verwoord in de door de Amerikaanse staat Virginia afgekondigde 'Bill of Rights' (1776) en in de Franse 'Déclaration de Droits de l'Homme et du Citoyen'

van 1789. Deze mensenrechten worden nu ook wel de klassieke grondrechten genoemd. Ze leggen primair een vrijheidssfeer voor het individu vast.

Naast klassieke grondrechten kennen we sociale. Bij sociale mensenrechten wordt het accent gelegd op de taak om voor het algemeen welzijn te zorgen. Ze worden derhalve ook wel collectieve rechten genoemd.

De bescherming van de rechten van de mens is sinds de Tweede Wereldoorlog steeds meer als onderwerp van internationale zorg gezien. Dat blijkt onder andere uit het feit dat in het Handvest van de Verenigde Naties de bescherming van de mensenrechten in de preambule en in de artikelen 1, 13, 55, 62, 68, en 76 wordt vermeld. Met name zijn de artikelen 55 en 56 van belang. Samen genomen stellen ze dat de leden van de Verenigde Naties (VN) de taak op zich hebben genomen gezamenlijk en afzonderlijk in samenwerking met de organisatie actie te ondernemen voor de eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens.

In het kader van de VN zijn in de loop der jaren veel verklaringen en verdragen opgesteld die internationale normen op het gebied van de mensenrechten vastlegden. Vermelding verdient de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) die samen met de in 1966 door de Algemene Vergadering aangenomen verdragen - de convenanten - namelijk het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Internationaal Statuut voor de Rechten van de Mens vormt. Dit statuut kreeg in 1976 een juridisch bindend karakter.(3)

De VN telt vele organen die zich met de mensenrechten bezighouden, zoals de Algemene Vergadering, de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) en haar Commissie voor de Rechten van de Mens. Deze Commissie - die zelf weer vele subcommissies telt - is het centrale VN-orgaan voor de mensenrechten. Nederland is in deze Commissie vertegenwoordigd geweest gedurende de perioden 1961 - 1966 en 1970 - 1975. Sinds 1980 is het weer lid.

Voor Europa is naast de VN van belang het in 1950 opgestelde Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Het trad op 3 september 1953 in werking.(4) Het verdrag kent taken toe aan de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Bij de Commissie kunnen zowel door staten als individuen klachten wegens schending van het verdrag worden ingediend, tenminste als de betrokken staat het individuele klachtrecht heeft erkend. De erkenning van dit klachtrecht is namelijk facultatief evenals de erkenning van de rechtsmacht van het Europese Hof.(5) Wordt de klacht door de Commissie onvankelijk verklaard dan brengt de Commissie na onderzoek van de kwestie rapport uit aan het Comité van Ministers. Zowel de Commissie als de betrokken lidstaten kunnen vervolgens de zaak voorleggen aan het Europese Hof, gebeurt dit niet binnen drie maanden dan moet het Comité uitspraak doen of het verdrag is geschonden.

Nederland heeft tot dusver één klacht ingediend. Dat was in september 1967, een week nadat de Scandinavische landen dat hadden gedaan, tegen Griekenland,

wegens schending van artikelen van de Conventie. In Griekenland hadden militairen in april 1967 de macht overgenomen. Enkele grondwetsartikelen werden door hen buiten de wet gesteld. Deze artikelen hadden onder andere betrekking op het recht van meningsuiting en bescherming tegen willekeurige gevangenneming. De klacht werd ontvankelijk verklaard en het onderzoek nam een aanvang.

Ondertussen was door de Assemblee van de Raad van Europa een rapporteur benoemd die verslag moest uitbrengen van eventuele schendingen van de Conventie door de Griekse regering. Achtereenvolgens waren rapporteur de Nederlanders W.E. Siegmann en M. van der Stoel. Naar aanleiding van een rapport van Van der Stoel drong de Assemblee bij het Comité van Ministers aan op 'passende maatregelen'. (6) Het rapport werd in december 1969 door het Comité besproken. Toen bleek dat de vereiste tweederde stemmenmeerderheid voor schorsing van Griekenland zou worden gehaald, trok dat land zich terug uit de Raad van Europa en zei het Statuut van de Raad en van de Europese Conventie op. Het inmiddels tevens uitgebrachte rapport van de Commissie kon formeel nog niet behandeld worden. (7)

implementatie

Er is een indrukwekkende hoeveelheid verdragen en verklaringen op het gebied van de mensenrechten tot stand gekomen. Er is wel betoogd dat de steeds voortschrijdende uitbreiding van het begrip 'rechten van de mens' een wildgroei heeft veroorzaakt waardoor de hanterbaarheid van het begrip is verslechterd. (8) Dat lijkt mij niet geheel juist. Er kunnen immers rechten die de meest primaire materiële en immateriële levensbehoeften betreffen onderscheiden worden van andere. Enkele van die kernrechten zijn het recht op leven en het recht op vrijwaring van foltering en slavernij. In artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten is bepaald dat ook bij een noodtoestand van deze rechten niet mag worden afgeweken.

Nu veel normen op het terrein van de mensenrechten zijn geformuleerd is het probleem wel meer verschoven naar de daadwerkelijke inachtneming. De VN is om diverse redenen niet in staat haar taak tot bevordering en bescherming van de rechten van de mens optimaal te vervullen. Er is een gebrek aan juridische en politieke middelen om in te grijpen. Een andere reden is de verwevenheid van de mensenrechten met de politieke, economische en sociale structuur waardoor symptoombestrijding niet toereikend is. Een belangrijke factor is ook het intergouvernementele karakter van de VN met als resultaat dat veel regeringen politieke belangen boven de mensenrechten laten prevaleren.

Dat laatste blijkt duidelijk in de VN Commissie voor de Rechten van de Mens. Lang niet alle 43 regeringsvertegenwoordigers nemen het doel van de Commissie ter harte. Er wordt uit opportunistische overwegingen door sommige vertegenwoordigers geprobeerd bepaalde landen buiten schot te houden.

Vandaar dat Nederland zo is geporteerd voor een Foge Commissaris voor de Mensenrechten, naar analogie van de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen (UNHCR). Zo'n functionaris kan rechtstreeks, zonder tijdsverlies, met de betrokken regering in contact treden en meer achter de schermen werken. Politisering blijft op die manier achterwege. De kans op de instelling van een dergelijke Commissaris is echter niet groot. Veel landen willen de boot afhouden wat betere toezichtprocedures betreft. Er is zelfs een beweging gaande geweest om bepaalde klachtenprocedures terug te draaien, zoals het klachtrecht van de niet-gouvernementele organisaties. Door ECOSOC-resolutie 1503 - aangenomen in 1970 - was het mogelijk geworden om naar aanleiding van informatie van particulieren en NGO's betreffende stelselmatische, flagrante schendingen van mensenrechten een vertrouwelijk onderzoek in te stellen. NGC's kunnen slechts een adviserende functie met betrekking tot de mensenrechten

krijgen als ze voldoen aan de voorwaarde dat ze een algemene, internationale belangstelling hebben op dit terrein. Ze hebben de aandacht van de VN weten te vestigen op verontrustende toestanden in een groot aantal landen van verschillende politieke kleur. Dat is niet overal goed gevallen. In 1977 zijn pogingen ondernomen om de NGC's te kortwieken. Vooral nu is dat door tegenspel van enkele Westerse landen mislukt. Met name Nederland heeft zich er flink tegen verzet.

Nederland is in het voorgaande al enige malen ter sprake gekomen. In het volgende hoofdstuk wil ik nader ingaan op het Nederlandse beleid met betrekking tot de rechten van de mens.

NEDERLANDS BELEID

"Human rights had to await the arrival of Van der Stoel before they became an important element in Dutch foreign policy." (9)

De mensenrechtenproblematiek heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen van de Nederlandse regeringen. Met name onder minister Van der Stoel ging het opkomen voor de rechten van de mens een belangrijk onderdeel uitmaken van het buitenlands beleid. Dat blijkt onder andere uit de begrotingen van Buitenlandse Zaken; in de memories van toelichting van 1966 - 1970 (Iuns) wordt nauwelijks iets over mensenrechten gezegd, in 1971 en 1972 (Schmelzer) komt er een kleine paragraaf onder het hoofdstuk Vrede en Veiligheid, terwijl sinds 1973 een apart hoofdstuk Humanitaire Vraagstukken is opgenomen.

Dat de mensenrechtenproblematiek onder Iuns nog niet zo'n grote betekenis had in het buitenlands beleid bleek uit de kwestie Griekenland. Pas nadat een motie op 10 mei 1967 in de Tweede Kamer was aangenomen waarin werd gevraagd om multilaterale actie (Raad van Europa, EEG, en NAVO) werden stappen ondernomen. Dat wil zeggen, er werd in september, een week dus nadat de Scandinavische landen dat hadden gedaan, een klacht ingediend bij de Europese Commissie. In NAVO verband gebeurde niets. In EEG verband werd besloten de Associatie overeenkomst met Griekenland te beperken tot de strikt juridische verplichtingen. De acties van de Raad van Europa zijn reeds ter sprake gekomen.

Het mensenrechtenbeleid sluit prima aan op de Nederlandse legalistisch-moralistische traditie. Posthumus Meyjes schrijft dat de Nederlanders altijd het gevoel hebben gehad dat aan het Nederlandse optreden in het buitenland een overtuigende morele grondslag niet mag ontbreken en dat Nederland juist op het gebied van het internationale recht en effectieve internationale instellingen, internationale bescherming van zwakken en onderdrukten en de bevordering van elementaire waarden een eigen, herkentare bijdrage hebben te leveren. (10) Toch zitten niet alleen morele principes achter het zich inzetten voor de mensenrechten. Volgens Van der Stoel vormen de rechten van de mens geen luxe die desnoods weggelaten zou kunnen worden. Waar mensenrechten geschonden worden zijn spanningen en waar spanningen zijn is een potentiële crisishaard aanwezig. (11)

Ook dr. Ch. van der Klaauw - opvolger van Van der Stoel - zei de bevordering van de rechten van de mens als een wezenlijk onderdeel van het Nederlandse buitenlandse beleid te zien. (12) Overigens heb ik wel het idee gekregen dat Van der Klaauw meer de beperkingen van het Nederlandse buitenlandse beleid benadrukte - we zijn maar een klein land - terwijl Van der Stoel de kleine ruimte voor een eigen profiel maximaal trachtte te benutten. Van der Klaauw leek minder te doen op het terrein van de rechten van de mens. De voornaamste kritiek die hij tijdens de openbare behandeling op 13 maart 1980 van de regeringsnota over het Nederlands beleid en de rechten van de mens door de vaste kamer commissie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking te horen kreeg, was dat het regeringsbeleid actiever diende te zijn.

doelstellingen

In het streven bij te dragen tot de verwezenlijking van de rechten van de mens richt de Nederlandse regering zich op twee algemene doelstellingen; het tot standkomen van internationale normen op dit gebied en, daarmee samenhangend, de naleving van die normen. Nederland was en is in het kader van de VN actief om internationale rechtsregels vast te leggen. Zo was het Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten een initiatief van Nederland en Nigeria. Verder werd op voorstel van Nederland en Zweden op 9 december 1975 een declaratie over de bescherming van alle mensen tegen martelingen en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing door de Algemene Vergadering aangenomen. Toen was door Zweden en Nederland ook een ontwerptekst over godsdienstige verdraagzaamheid en discriminatie ingediend bij de Commissie voor de Rechten van de Mens maar die is - zover mij bekend - nu nog steeds niet aangenomen.

Bij de tweede doelstelling, het bevorderen van de feitelijke naleving van de normen, kan gedacht worden aan het bijdragen tot het tot stand komen en doeltreffend functioneren van internationale toezichtprocedures en verder aan het reageren op specifieke situaties van ernstige inbreuken op de rechten van de mens.

Het reageren op concrete situaties van schending van de mensenrechten is het meest spectaculaire onderdeel van het Nederlandse beleid. Bij een reactie wordt rekening gehouden met een aantal overwegingen. Ten eerste dat er nooit sprake mag zijn van selectieve verontwaardiging. Ten tweede dat de doeltreffendheid van een bepaalde actie zorgvuldig overwogen dient te worden; er moet een doordacht beleid gevoerd worden. Er wordt voor gewaakt dat een stereotiep beeld ontstaat over de Nederlandse reacties. Bij elk ernstig geval van schending van mensenrechten wordt overwogen in hoeverre publiciteit een zaak ten goede of ten kwade komt. Zo kan een reactie oplopen van druk uitoefenen achter de schermen (de 'quiet diplomacy') tot het indienen van een openlijk protest, tijdelijk terugtrekken van de ambassadeur en zo voort. Uiterste middelen zijn casu quo de stopzetting van ontwikkelingshulp en de toepassing van economische sancties. Overigens heeft het stopzetten van economische hulp vanzelfsprekend het meeste effect indien het een concentratieland betreft. De Nederlandse regering wil, blijkens de regeringsnota, alleen overgaan tot beeindiging van de economische steun als er sprake is van grove en voortdurende schending van mensenrechten, er geen vooruitzicht op verbetering is en er geen mogelijkheid bestaat om hulp te verlenen via andere kanalen zoals de niet gouvernementele organisaties. De hulpverstrekking aan de bevolking staat voorop

"Hulpverlening dient gericht te zijn op de behoeften van de mensen en niet op het gedrag van regeringen. Men moet ontwikkelingssamenwerking niet hanteren als een instrument tot manipulatie van de hulpontvangende landen." (13)

Deze zinnen in de regeringsnota van Van der Klaauw en de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking De Koning zijn opmerkelijk. Is hier sprake van een koersverandering? Nederland heeft namelijk onder Van der Stoel in de betrekkingen met Indonesië zijn gewicht als voornaamste doner en voorzitter van de Intergouvernementele Groep voor Indonesië (IGGI) in de schaal gelegd om een betere behandeling van politieke gevangenen te verkrijgen. Bij de geleidelijke vrijlating van die gevangenen heeft Nederland zo een rol gespeeld.

Van der Stoel stelt overigens ook dat erg voorzicht met het middel van stopzetting van ontwikkelingshulp moet worden omgesprongen en denkt dat het dreigement geen hulp meer te geven bovendien wellicht effectiever is. (14) Hiermee erkent hij het recht van

Nederland op die wijze druk uit te oefenen. Zover mij bekend heeft Nederland twee maal de hulpverlening beëindigd, namelijk aan Chili (1973) en aan Oeganda onder I. Amin. In EG verband was dat laatste onmogelijk vanwege het Verdrag van Lomé.

Het andere uiterste middel dat de Nederlandse regering kan hanteren is de toepassing van economische sancties. Bilateraal zullen die niet snel voorkomen. Ze worden slechts verantwoord geacht

"wanneer daaraan wordt deelgenomen door een voldoende aantal landen om het beoogde effect te bereiken, bij voorkeur op basis van een desbetreffend besluit van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties". (15) Vanwege de economisch afhankelijke positie van Nederland moeten voor sancties 'zeer klemmende redenen' aanwezig zijn. Sancties vanwege schending van de rechten van de mens zijn - conform Veiligheidsraadbesluiten - door Nederland toegepast in 1963 (wapenembargo Zuid-Afrika) en 1965 (economische boycot van Rhodesië). Deze laatste boycot is inmiddels natuurlijk opgeheven.

Omdat Nederland slechts een beperkte invloed kan uitoefenen via bilaterale contacten, probeert de Nederlandse regering zoveel mogelijk met andere landen samen te werken. Met name in Europees verband. Hierdoor kunnen "Nederlandse initiatieven een zeker 'multiplier effect' hebben dat niet moet worden onderschat". (16)

INVLOED

Een klein land als Nederland kan op het gebied van de rechten van de mens een constructieve rol spelen. Of, zoals Voorhoeve het uitdrukt: "A Small Power with vitality can find a respectful role and constructive vocation in the world arena by following mundialist ideals". (17)

Als een kleine staat opkomt voor de rechten van de mens en daarbij geen selectieve verontwaardiging ten toon spreidt, wordt minder snel in machtspolitieke termen gedacht. Om optimaal invloed te kunnen uitoefenen en om niet in een politiek isolement te vervallen, zal echter wel zo veel mogelijk geprobeerd moeten worden om met andere landen samen te werken. Dat is de laatste jaren in toenemende mate gebeurd. Probleem is daardoor wel dat de specifiek Nederlandse inbreng er moeilijk uit valt te destilleren. Nederland coördineert in vele gevallen standpunten met NAVO bondgenoten of in de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Nederlandse initiatieven kunnen in een beginstadium stranden op onwil van de bondgenoten. De beoordeling van het Nederlandse beleid wordt er daardoor niet gemakkelijker op.

Nederland heeft met de mensenrechtenpolitiek wel successen geboekt - ik denk aan Griekenland, aan VN verklaringen waaraan het heeft meegewerkt, aan geleidelijke vrijlating van politieke gevangenen in Indonesië - het is echter niet mogelijk te zeggen dat die successen uitsluitend te danken zijn geweest aan Nederlandse invloed en pressie. Binnenlandse invloeden hebben tevens een betekenis. Of zoals Iafeber het formuleerde:

"In hoeverre is het omverwerpen van de dictatuur in Portugal of van de Griekse kolonels inderdaad te danken geweest aan Van der Stoel dan wel aan de innerlijke zwakten van de regimes zelf". (18)

noten

1. M. van der Stoel, "De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid" in: Internationale Spectator, XXXI (1977) 443.
2. Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1975 - 1976 (Den Haag, 1976) 19
3. Voor Nederland zijn deze verdragen op 11 maart 1979 in werking getreden.
4. Nederland ratificeerde het op 31 augustus 1954.
5. Het individueel klachtrecht is nog niet erkend door Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Liechtenstein, Malta, Spanje en Turkije. Op Frankrijk en Griekenland na,

- hebben bovenstaande landen de rechtsmacht van het het Europese Hof niet erkend.
6. E.A. Alkema, "Griekenland en de mensenrechten II" in: Nederlands Juristenblad (1968) 468
 7. A.H. Robertson, Human Rights in Europe (2e dr., Manchester, 1977) 255, 256.
 8. H.C. Posthumus Meyjes, Mensenrechten en buitenlandse politiek. Rede ter gelegenheid van de 60e Dies Natalis van de Landbouwhogeschool op 9 maart 1978, 23.
 9. J.J.C. Voerhoeve, Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy (Den Haag, 1979) 220.
 10. Posthumus Meyjes, Mensenrechten en buitenlandse politiek, 18.
 11. M. van der Stoel, "Nederland en de internationale samenleving" in: Socialisme en democratie, XXXIII (1976) 8, 9.
 12. Zie De rechten van de mens in het buitenlands beleid: brief van de ministers van buitenlandse zaken en voor ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Den Haag, 3 mei 1979) 52.
 13. Idem, 82.
 14. "Een leefbare wereld is niet denkbaar zolang er onrecht heerst", Interview met Van der Stoel, NRC-Handelsblad (9e jg. 24-11-1979).
 15. Regeringsnota rechten van de mens, 63.
 16. Van der Stoel, "plaats van de mensenrechten", 445.
 17. Voerhoeve, Peace, Profits, 247.
 18. C.V. Lafeber, "Realisme en idealisme, macht en moraal in geschiedenis-schrijving en politiek" in: Transaktie. Tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede, VII (1978) 89. Zie tevens: P. Dankert, "Mensenrechten: doen of niet doen?" in: Internationale Spectator, XXX (1976) 94.