



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politologie en mensenrechten

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1993). Politologie en mensenrechten. *Acta Politica*, 28: 1993(2), 113-129. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450069>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450069>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Zojuist verschenen

Claude Lefort
**Het democratisch
tekort**

Over de noodzakelijke
onbepaaldheid
van de democratie



Claude Lefort (1924) behoort tot de meest inspirerende hedendaagse wijsgeren die zich met het verschijnsel politiek en met actuele politieke problemen inlaten. Reeds in de jaren vijftig uitte hij felle kritiek op het totalitaire karakter van de Oostbloklanden. De weg naar beter inzicht in de aard en het bestaan van het totalitarisme heeft hem opmerkelijk genoeg naar een onderzoek van de democratie geleid. Het totalitarisme kan namelijk begrepen worden als een pervers antwoord op de instabiliteit die de democratische rechtsstaat karakteriseert. De democratische verdeeldheid en het onophoudelijk gevecht om de 'lege plaats' van de macht, die geen enkel individu of groep zich definitief mag toeëigenen, verklaren de totalitaire verleiding. Maar zij geven ook aan wat er op het spel staat als de politieke vrijheid en de mensenrechten in het geding zijn.

In dit boek worden drie fundamentele teksten van Lefort in Nederlandse vertaling gebundeld. Zij hebben betrekking op de democratie, het totalitarisme en de mensenrechten.

f 28,50 isbn 90 5352 056 2

BOOM

in de boekhandel

Postbus 1058, 7940 KB Meppel

Politicologie en mensenrechten¹

P.R. Baehr

1. Inleiding

In de onlangs verschenen *Encyclopedia of Government and Politics*² wordt aan de rechten van de mens een afzonderlijk hoofdstuk gewijd binnen het onderdeel 'major issues in contemporary world politics'.³ De mensenrechten worden daar op gelijke voet behandeld met onderwerpen die van centrale betekenis zijn voor de internationale politiek, zoals de betrekkingen tussen de supermogendheden sinds 1945, imperialisme, nationalisme, de internationale schulden crisis, Europese integratie, de belangrijkste geografische regio's in de wereld, de verspreiding van kernwapens, wapenbeheersing en ontwapening, de Noord-Zuid betrekkingen en internationale handel en protectionisme.

Dat is in het verleden wel eens anders geweest. In de meeste handboeken op het gebied van de internationale betrekkingen zocht men tot voor kort tevergeefs naar een verwijzing naar de rechten van de mens. Daarin lijkt pas aan het eind van de jaren zeventig met het voor velen onverwachte succes van de derde – humanitaire – 'mand' in het Helsinki-proces verandering te zijn gekomen. Toen begon men voor het eerst te beseffen dat de rechten van de mens niet slechts als beleidsdoel, maar ook als beleidsinstrument konden fungeren. Dat betekende dat zij deel gingen uitmaken van studies over de beleidsvorming.

Jarenlang echter waren de rechten van de mens een onderwerp dat gewoonlijk aan juristen werd overgelaten, al dan niet binnen de context van het internationale recht. In de loop van de tijd zijn politicologen zich meer bewust geworden van het belang van het thema voor hun discipline. In het onderstaande wordt gepoogd te laten zien hoe het thema mensenrechten past binnen het studiegebied van politicologen, met name de leer der internationale betrekkingen (paragraaf 2). Het gaat daarbij enerzijds om de ontwikkeling en toepassing van een internationaal normenstelsel (paragraaf 3) en anderzijds om mensenrechten als beleidsinstrument (paragraaf 4). Het

eerste aspect wordt toegelicht aan de hand van de betekenis van deze normen voor het beleid en de keuzes die gemaakt moeten worden als die normen onderling met elkaar in conflict komen (paragraaf 3.1). De binnenlandse politiek van de Verenigde Staten laat zien hoe en waarom Amerikaanse beleidsmakers over het algemeen nogal afwijzend staan tegenover het aangaan van internationale verplichtingen op dit gebied (paragraaf 3.2). Ten slotte is er in toenemende mate het probleem van de 'grijze zones' op vele plaatsen in de wereld waar niet of in onvoldoende mate een centraal gezag bestaat dat op de naleving van die internationale mensenrechtennormen kan worden aangesproken (paragraaf 3.3). Het tweede aspect wordt toegelicht aan de hand van voorbeelden uit de Amerikaanse buitenlandse politiek (paragraaf 4.1) en aan de hand van het sterk in de actualiteit staande vraagstuk van internationale interventie (paragraaf 4.2). Het stuk wordt afgesloten met enige concluderende opmerkingen (paragraaf 5).

2. De politicologie

Het kenobject van de politicologie is in de loop der jaren nogal eens aan verandering onderhevig geweest. Leerden de eerste Nederlandse politicologen nog dat 'de wetenschap der politiek de wetenschap [is], die het leven van de staat bestudeert'⁴, die benadering is inmiddels al lang als te institutioneel, en daarmee te beperkt, verlaten. Politicologen houden zich met veel meer bezig dan alleen het leven van de staat.⁵ Onderwerpen als kiesgedrag, de rol van politieke partijen, pressiegroepen, de bureaucratie, lokaal bestuur, de geschiedenis van politieke ideeën, de totstandkoming van het beleid, de vergelijking van politieke stelsels en, niet te vergeten, de internationale betrekkingen, zijn thans geijkte thema's binnen het werkterrein van politicologen. Zij bestuderen besluitvormingsprocessen en de manieren waarop tegenstrijdige belangen met elkaar in overeenstemming worden gebracht: via onderhandeling, bemiddeling, verzoening, het zoeken naar compromissen, meerderheidsbesluiten of, als er geen ander middel beschikbaar is, het gebruik van geweld.

Politicologen bewegen zich op het raakvlak van de sociale wetenschappen en de rechtswetenschap. De sociale wetenschappen zijn voor hen relevant, omdat zij geïnteresseerd zijn in bepaalde aspecten van het gedrag van mensen in groepsverband. De rechtswetenschap komt aan de orde, gezien het belang van de (rechts)regels die voor dat gedrag gelden.

De strijd om de *macht* is altijd een belangrijk kenobject van de politicologie geweest. Zo beschreef de in vakkringen bekende Amerikaanse politicoloog Robert Dahl in zijn veel gebruikte inleiding tot het vak het begrip

'politiek systeem' als 'any persistent pattern of human relationships that involves to a significant extent, power, rule or authority.'⁶ Al even befaamd is Harold Lasswell's omschrijving van politiek als 'Who gets, what, when, how.'⁷

De machtsgerichte benadering heeft met name bij diegenen die zich toeleggen op de internationale aspecten van het vak, nogal wat aanhang gehad. Hans Morgenthau, de vader van de 'Realistische School' in de leer der internationale betrekkingen, was van deze benadering de belangrijkste woordvoerder. 'International politics,' aldus Morgenthau, 'like all politics, is a struggle for power.'⁸ Hij baseert zijn benadering op een veronderstelde, bij alle mensen aanwezige machtsdrift. Nog afgezien van het onbewezen karakter van deze stelling, betekent een op een streven naar macht gebaseerde benadering dat men zijn ogen sluit voor de morele kanten van politieke activiteiten en daarmee voor een belangrijk aspect van de politieke werkelijkheid. Morgenthau zag prudentie – het afwegen van de consequenties van alternatieve politieke daden – als de hoogste deugd in de politiek.⁹ Nu moge het waar zijn dat de activiteiten van regeerders niet uitsluitend beoordeeld worden volgens de normatieve maatstaven die voor andere mensen gelden, dat neemt niet weg dat ook regeerders mensen zijn en dat ook voor regeringen normen van goed en kwaad gelden.¹⁰ 'We must remember that states are led by human beings whose actions affect human beings within and outside: considerations of good and evil, right or wrong are therefore both inevitable and legitimate,' aldus de Amerikaanse politicoloog Stanley Hoffmann.¹¹

De rechten van de mens bieden politicologen een thema bij uitstek om, enerzijds, de relatie te bestuderen van een internationaal normenstelsel tot de machtsrelaties in de wereld en, anderzijds, te analyseren hoe dat normenstelsel door politieke actoren gehanteerd wordt als beleidsinstrument.

3.1. De Rechten van de Mens als internationaal normenstelsel

De rechten van de mens schrijven regeerders regels voor hoe zij zich dienen te gedragen tegenover de eigen onderdanen. Tevens bieden zij aan anderen (andere regeringen, intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties) de mogelijkheid toe te zien op de naleving ervan. Absoluute despoten die geheel naar willekeur handelen en die aan geen enkele regel gebonden zijn, komen niet veel meer voor. En voorzover ze wel voorkomen, was het rijk van Duvalier (Haïti), Idi Amin (Oeganda), Bokassa (Centraal Afrikaanse Republiek), Naguema (Equatoriaal Guinee), Pol Pot

(Cambodja) en zelfs Adolf Hitler van betrekkelijk korte duur; desniettemin kunnen, zoals bekend, ook kortstondige regimes ernstige schade aanrichten.

Hoewel mensenrechten de laatste tijd sterk in de aandacht staan, is dat stellen van beperkende regels niet van recente datum. De Magna Charta, de Amerikaanse 'Bill of Rights' en de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger zijn veel geciteerde voorbeelden van vroege codificaties van rechten van de mens. Uit de Nederlandse geschiedenis zijn wij vertrouwd met het 'Plakkaat van Verlatinge' van 1581 waarbij de Staten-Generaal in de volgende bewoordingen afscheid namen van Philips II:

'... dat een Prince vanden Lande van Godt ghestelt is hoofd over syne ondersaten, om de selve te bewaren ende beschermen van alle onghelijck, overlast ende ghewelt, ghelijck een Herder tot bewaernisse van sijne Schapen; Ende dat d' ondersaten niet en zijn van Godt gheschapen tot behoef van de Prince om hem in alles, wat hy beveelt, weder het goddelic oft ongoddelic, recht oft onrecht is, onderdanich te wesen ende als slaven te dienen, maer den Prince om d' ondersaten wille, sonder de welcke hy egheen Prince en is.'¹²

Het is zeker niet zonder symboliek dat de Nederlandse Regering juist dit citaat heeft gebruikt als motto boven de nota uit 1979 waarin zij de mensenrechten als 'wezenlijk onderdeel' van het buitenlands beleid bestempelde.¹³ De rechten van de mens betekenen een inperking van het ongeclausuleerde streven naar macht. Zij vormen een stelsel van gedragsnormen waaraan staten zich hebben te houden.

Die gedragsnormen zijn niet uit de lucht komen vallen, maar door de regeerders van diezelfde staten geformuleerd. Het belangrijkste document op het gebied van de mensenrechten uit de moderne tijd, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, is in 1948 als resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In de Algemene Vergadering hebben vertegenwoordigers van de lidstaten zitting. Men kan dan ook stellen dat de rechten van de mens, zoals neergelegd in de Universele Verklaring en andere internationale rechtsinstrumenten, *een door staten aan zichzelf opgelegde beperking van gedragsalternatieven* vormen. Zo mogen zij niet martelen of daartoe opdracht geven. Ook mogen zij niet naar willekeur mensen laten arresteren. Mensen hebben immers, blijkens artikel 5 van de Universele Verklaring, er recht op niet te worden onderworpen aan foltering, en blijkens artikel 9, niet te worden onderworpen aan willekeurige arrestatie.

Het aannemen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) door de Algemene Vergadering was een daad van grote politieke betekenis. Het gaf aan dat wandaden tegen individuen en hele be-

volkingsgroepen, zoals bedreven tijdens het Nazi-bewind, 'outraged the conscience of mankind'¹⁴; zij verdragen zich niet met fundamentele normen van menselijk gedrag. De Universele Verklaring staat uiteraard niet op zichzelf, maar is gevolgd door een groot aantal juridisch bindende verdragen en niet bindende verklaringen waarin de beginselen vervat in de Universele Verklaring nader worden uitgewerkt. Zij hebben niet slechts betrekking op burgerrechten en politieke rechten, maar ook op economische, sociale en culturele rechten.¹⁵

Dat die beginselen op veel plaatsen in de wereld worden geschonden, doet niets af aan het belang van de vastlegging van deze gedragsnormen.¹⁶ Beroving en moord zijn in de meeste landen bij de wet verboden. Toch vinden deze misdrijven in de meeste landen plaats. Uiteraard vormt dat nog geen reden om die nationale wetten nu maar af te schaffen. Zo is er alle reden om de rechten van de mens in internationale instrumenten vast te leggen en ernaar te streven dat zij zo goed mogelijk worden nageleefd. Niet voor niets wordt in de preambule van de Universele Verklaring gesproken over een 'gemeenschappelijk te bereiken ideaal' ('common standard of achievement'). Zij vormen, met andere woorden, enerzijds rechtsregels en anderzijds een programma van actie voor de internationale gemeenschap.

Belangrijk in dit verband is te constateren dat de meeste regeringen er behoefte aan hebben hun handelingen in eigen ogen en die van anderen te *rechtvaardigen*. Het komt slechts zelden voor dat regeringen zichzelf uitdrukkelijk als 'bad guys' presenteren of laten weten dat het oordeel van de buitenwereld hun volstrekt niet interesseert.¹⁷ Zij willen graag gezien worden als 'fatsoenlijk', 'beschaafd', 'vredelievend' en ook 'opkomend voor de rechten van de mens'. Alle regeringen bewijzen op zijn minst lippendienst aan de mensenrechten, hetgeen betekent dat zij over het algemeen niet bereid zijn openlijk toe te geven dat de internationaal vastgestelde mensenrechtennormen door hen worden overtreden. Als ze dat toch doen, gebeurt dat veelal in het geheim. Regeringen hechten eraan te boek te staan als actoren die de mensenrechten respecteren. Dat opent de mogelijkheid hen aan te spreken als toch in hun land schendingen van de mensenrechten worden geconstateerd.

Zeker zo interessant voor de politicoloog is wat er gebeurt als verschillende mensenrechtennormen met elkaar in conflict (dreigen te) komen. Er bestaat geen officieel vastgestelde rangorde van mensenrechten, ook al hebben sommige mensenrechten (o.a. het recht op leven en het recht om niet gemarteld te worden) een speciale positie, doordat er zelfs in geval van uitroepen van de noodtoestand niet van mag worden afgeweken ('notstandsfeest'). Er doen zich echter allerlei problemen voor als het bestaan van het ene recht niet vergezeld gaat van een ander bijbehorend recht of zelfs

in strijd komt met andere rechten. Zo gaat het recht om een land te verlaten (UVRM, artikel 13) niet vergezeld van het recht toegang te krijgen tot een ander land.¹⁸ Het recht om in andere landen asiel te zoeken en te genieten (UVRM, artikel 14) gaat niet gepaard met een plicht van landen een dergelijk asiel ook te verlenen. Het geval-Salman Rushdie laat zien hoe hoog de emoties kunnen oplopen als het ene recht (vrijheid van meningsuiting) in de ogen van sommigen in strijd komt met een ander rechtstelsel. De oproep tot het doden van Salman Rushdie zette aan tot een extrajudiciële executie die in strijd is met het fundamentele recht op leven, neergelegd in de Universele Verklaring en in artikel 6 van het Internationale Verdrag over Burgerrechten en Politieke Rechten ('Niemand mag naar willekeur van zijn leven worden beroofd.'). Toch is deze oproep gedaan en enkele malen herbevestigd. Degenen die deze oproep hebben gedaan of hem ondersteunen, beschouwen niet alleen andere normen als belangrijker dan de in de internationale mensenrechtenverdragen neergelegde norm van het recht op vrijheid van meningsuiting, maar gaan nog verder door impliciet op te roepen tot het schenden van zo'n norm – nl. die van het recht op leven.

Het meest duidelijke voorbeeld van met elkaar conflicterende normen vormt het recht op zelfbeschikking van volken, dat is neergelegd in artikel 1 van zowel het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten als het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Het lijkt een goede gedachte aan alle volkeren het recht van zelfbeschikking toe te kennen, maar zolang er geen overeenstemming bestaat over de precieze betekenis van het begrip 'volk', draagt dit recht meer bij tot het creëren van nieuwe problemen dan tot de oplossing ervan. De ontwikkelingen in het voormalige Joegoslavië laten zien hoe onbepaald en willekeurig de toepassing van zelfbeschikking kan zijn en tot welk overloos menselijk leed en schier eindeloze conflicten ze kan leiden. Koerden, Palestijnen, Basken en Zuidmolukkers zijn bekende voorbeelden van zich als volk beschouwende groepen mensen, die tot nu toe zonder veel succes het recht op zelfbeschikking voor zichzelf hebben opgeëist. Het is mede daarom zo moeilijk, omdat toekenning van het recht op zelfbeschikking in al deze gevallen zou gaan ten koste van de belangen van de zittende regeringen, die het tot hun taak rekenen de bestaande territoriale grenzen te handhaven en daarom een recht op afscheiding (secessie) uitdrukkelijk afwijzen. De poging tot afscheiding van het Oostnigeriaanse Biafra in 1967 werd op bloedige wijze ongedaan gemaakt door militair ingrijpen door de centrale regering. De afscheiding van het oostelijk gedeelte van Pakistan (Bangladesh) in 1971 slaagde voornamelijk dankzij militaire interventie door India. Voor Nederland is secessie een uitermate rele-

vant onderwerp gezien het feit dat onze eigen onafhankelijkheid ook via secessie (afzwering van de Spaanse koning) tot stand is gekomen (zie het eerder geciteerde Plakkaat van Verlatinge).

De toepassing van het recht op zelfbeschikking is tot nog toe meer een kwestie van macht geweest dan van recht.¹⁹ Dit recht wordt te pas en te onpas ingeroepen door groepen die naar politieke zelfstandigheid streven. Het is bij uitstek een thema dat past in de belangstellingssfeer en het werkterrein van politicologen.

3.2. De Verenigde Staten en de internationale mensenrechtenverdragen

Hoewel de rechten van de mens vanaf het begin een belangrijke plaats hebben gehad in de politieke en staatsrechtelijke traditie van de Verenigde Staten, toonden de Amerikanen zich lange jaren niet bereid zelf de voornaamste internationale mensenrechtenverdragen te ratificeren. De politicologe Natalie Hevener Kaufman heeft de redenen onderzocht voor deze weigering.²⁰ De veelal tegen ratificatie aangevoerde argumenten wijst zij als evenzovele drogredenen van de hand:

- de internationale verdragen gaan minder ver dan de bescherming van de mensenrechten in de binnenlandse wetgeving van de Verenigde Staten en zouden een inperking van die rechten (met name dat op eigendom) kunnen betekenen;
- ratificatie zou de federale regering bevoegdheden geven die thans zijn voorbehouden aan de deelstaten en daarmee een aantasting betekenen van het Amerikaanse constitutionele stelsel;
- ratificatie zou een stap betekenen in de richting van de vorming van een wereldregering;
- ratificatie zou de invloed van de Sovjetunie, het wereldcommunisme en het socialisme bevorderen – een inmiddels wel sterk achterhaald argument;
- de verdragen zouden een niet gewenste directe werking hebben binnen de Verenigde Staten;
- Amerikaanse staatsburgers zouden onderworpen kunnen worden aan gerechtelijke vervolging in buitenland, waar zij op minder rechtsbescherming zouden kunnen rekenen dan in eigen land;
- ratificatie zou de Verenigde Staten al te zeer betrekken in internationale aangelegenheden ('increase international entanglements').

Daarentegen ziet Kaufman angst voor veranderingen – in het politieke en economische stelsel, in de traditionele 'American way of life' – als de be-

langrijkste reden voor het verzet tegen de mensenrechtenverdragen. Het verzet in de Senaat werd gevoed door een machtige lobby in de Amerikaanse Orde van Advocaten, de American Bar Association, waarbinnen zich conservatieve krachten bevonden die van al deze nieuwlichterij niets moesten hebben. Zij voorzagen de Senaat van de eerder genoemde argumenten en voerden het woord op openbare hoorzittingen.

Verdragen die wel zijn aangenomen, betreffen een toevoeging aan de Slavernij Conventie, die niet als een nieuw verdrag werd beschouwd, de conventie over de politieke rechten van de vrouw, en – na een vertragingssactie in de Senaat van meer dan dertig jaar – uiteindelijk het verdrag tegen genocide. Dit laatste werd omgeven met zo veel vergaande voorbehouden en interpretaties ('understandings') dat het door een aantal andere partijen bij dit verdrag, waaronder Groot-Brittannië, Zweden en Nederland, als niet geldig wordt beschouwd.²¹

Daar is onlangs – 26 jaar na de totstandkoming – de ratificatie van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten bijgekomen. Ook hierbij is weer een groot aantal voorbehouden gemaakt. Zo behouden de Verenigde Staten zich het recht voor de doodstraf op te leggen aan iedere persoon, met inbegrip van personen van beneden de 18 jaar, afgezien van zwangere vrouwen, die onder bestaande of toekomstige wetgeving wordt veroordeeld. Ook de betekenis van de clausule 'wrede, onmenselijke of vernederende behandeling' in artikel 7 wordt vrijwel weggeïnterpreteerd en ondergeschikt gemaakt aan het Amerikaanse nationale constitutionele recht. Ook ten aanzien van een onderdeel van artikel 15 wordt een voorbehoud gemaakt²² en verder wordt er een aantal 'understandings' en 'declarations' opgesomd die de werking van het Verdrag beperken.²³ Flinterman en Rieter hebben onlangs ervoor gepleit dat de Nederlandse regering de lijst van voorbehouden, interpretaties en verklaringen bestudeert en ten minste ten aanzien van de twee eerstgenoemde voorbehouden formeel bezwaar aantekent. Dat kan op grond van het Weense verdragenverdrag dat in de mogelijkheid voorziet dat andere verdragsstaten binnen 12 maanden na de deponering van de oorkonde van ratificatie formeel bezwaar aantekenen, zoals in het bovengenoemde geval van het genocideverdrag ook feitelijk is gebeurd. Bovendien stellen Flinterman en Rieter voor dat de Nederlandse regering – in overleg met de Europese partnerlanden – bij de Verenigde Staten aandringt op erkenning van het individueel klachtrecht (via ratificatie van het Eerste Facultatief Protocol) en op toetreding tot het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.²⁴ Van dat laatste zal voorlopig wel geen sprake zijn, aangezien de Amerikaanse regering economische en sociale rechten niet als mensenrechten, maar slechts als 'aspiraties' wenst te erkennen.²⁵

Het debat over de Amerikaanse ratificatie van de mensenrechtverdragen betreft een politieke strijd die op juridisch gebied wordt gevoerd. Voer derhalve zowel voor juristen als voor politicologen. De overwegingen aan Amerikaanse zijde zijn geënt op angst voor verlies aan souvereiniteit en buitenlandse inmenging in wat gezien wordt als interne Amerikaanse aangelegenheden. Vandaar bijvoorbeeld de afwijzing van het individueel klachtrecht dat immers de mogelijkheid zou openen dat een internationaal lichaam – het VN Comité voor de Mensenrechten – zich zou uitspreken over de behandeling van Amerikaanse staatsburgers door de Amerikaanse regering zelf. Mensenrechtenorganisaties, zoals Amnesty International, die zich sterk maken voor een volledige, ongeclausuleerde ratificatie van de internationale mensenrechtenverdragen, hebben het tot nu toe moeten afleggen tegen sterk behoudende krachten binnen de Senaat. Voor de opvolgers van President Carter, die de beide internationale mensenrechtenverdragen ter ratificatie had ingediend bij de Senaat, was de zaak politiek niet van voldoende gewicht om zich er erg druk over te maken, gesteld al dat zij er anders over dachten dan de meerderheid van de Senaat. Daarmee blijven de Verenigde Staten op het gebied van de ratificatie van mensenrechtenverdragen achterlopen bij de rest van de wereld.

3.3. Grijze zones

Tot nu toe hebben we het voornamelijk gehad over de relatie tussen de rechten van de mens en regeringen van staten. Een probleem van toeneemende betekenis wordt echter gevormd door schendingen van de mensenrechten in landen als Afghanistan, Colombia, het voormalige Joegoslavië, Libanon, Peru, de Filippijnen, Somalië en Sri Lanka, waar het vooreen bestaande centrale gezag van de regering is aangetast.

Formeel-juridisch zijn alleen regeringen verantwoordelijk voor de naleving van verdragsmatig vastgelegde verplichtingen, maar sommige regeringen zijn daartoe, zoal bereid, nauwelijks in staat. Er zijn gebieden waar de regering nauwelijks of niet aanwezig is en waar het feitelijk gezag permanent of tijdelijk wordt uitgeoefend door opstandige bewegingen, die zich niet gehouden achten internationale mensenrechtenmaatstaven na te leven (gesteld al dat zij van het bestaan ervan op de hoogte zijn). Er ontstaan in dat soort landen als het ware een soort grijze zones waar fundamentele mensenrechten soms door regeringsfunctionarissen en soms door leden van opstandige bewegingen worden geschonden. Soms wisselt het gezag bij het vallen van de avond. Van regeringswege opereren zogeheten doodseskaders die politieke tegenstanders uit de weg ruimen of laten 'ver-

dwijnen', terwijl de gewapende oppositie zich soms van methoden bedient die zich niet of nauwelijks onderscheiden van die van geharde criminelen. De gewapende oppositie vormt niet de regering, maar gedraagt zich soms als ware zij een regering. Men zou ze, bij gebrek aan beter, kunnen aanduiden met de term 'potentiële regering'. Anders dan echte regeringen, sluiten zij geen formele internationale overeenkomsten en hun leiders zijn vaak moeilijk te localiseren. Dat neemt niet weg dat er meestal wel enigerlei vorm van alternatief centraal gezag bestaat dat verantwoordelijk kan worden gesteld voor de daden van zijn aanhangers. Veel van dit soort gewapende oppositiebewegingen streven ernaar de status van regering van het land of van een deel ervan te bereiken. Het bestaan van dergelijke niet-gouvernementele entiteiten draagt bij aan de vervaging van het beeld van regeringen die zich hebben gecommitteerd aan de handhaving van internationale mensenrechtenstandaarden en die verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor schendingen van die standaarden in gebieden onder hun gezag. Voor dit soort situaties schieten de bestaande internationale regelingen tekort.

De ontwikkeling van de 'grijze zones' en de rol van de entiteiten die er het gezag uitoefenen, behoren tot het studieterrain van de politicologie. Het lijkt in het geheel niet uitgesloten dat in de nabije toekomst dit soort situaties meer en meer het beeld van de internationale politiek gaan bepalen en dat het beeld van de geordende, in keurig afgebakende nationale staten opgedeelde, wereld op zijn retour is. Recente berichtgeving wijst althans niet op het tegendeel.

4.1. Mensenrechten als beleidsinstrument

De rechten van de mens kunnen gezien worden als doeleinden van beleid, maar ook als beleidsinstrument. Dit onderscheid kan worden toegelicht aan het verschil in benadering van de Amerikaanse presidenten Carter en Reagan. Terwijl Carter sterk de morele kanten van het buitenlands beleid en het belang van het realiseren van de mensenrechten als doel van buitenlands beleid beklemtoonde, gebruikte Reagan de mensenrechten vooral om meer algemene doeleinden van buitenlands beleid te realiseren.²⁶ Met name de Sovjetunie werd op de korrel genomen en daarbij werd van Amerikaanse zijde veelal verwezen naar in dat land vaak schrijnende gevallen van schendingen van internationale mensenrechtennormen.

Van Henry Kissinger is bekend dat hij weinig zag in het opnemen van mensenrechten onder de doeleinden van de buitenlandse politiek:

'I believe it is dangerous for us to make the domestic policy of countries around the world a direct objective of American foreign policy. . . The protection of basic human rights is a very sensitive aspect of the domestic jurisdiction of . . . governments.'²⁷

In zijn memoires noemt hij de militaire machtsovername in Chili door generaal Pinochet, die zoals bekend leidde tot zeer ernstige schendingen van de mensenrechten, ' . . . on balance favorable - even from the point of view of human rights.'²⁸ Hij ziet wel aanleiding voor kritiek, maar ergert zich meer aan het in zijn ogen buiten schot blijven van schendingen van de mensenrechten door andere, links gerichte regimens: 'The state of human rights in Chile did ease without becoming satisfactory; it was more acceptable than in many radical left-wing regimes that have escaped censure.'²⁹

De Amerikaanse politicoloog Jack Donnelly heeft aandacht gevraagd voor het feit dat in het kader van de Verenigde Naties disproportioneel veel wordt gediscussieerd over mensenrechtenschendingen door Zuid-Afrika en Israël, terwijl aan andere landen relatief veel minder aandacht wordt besteed.³⁰ Dat heeft meer te maken met het feit dat de Afro-Aziatische meerderheid in de Algemene Vergadering het gemakkelijker eens kan worden over resoluties ten aanzien van deze beide 'paria-landen' dan ten aanzien van andere gevallen van mensenrechtenschendingen - zeker als het situaties in landen betreft die deel uitmaken van de Afro-Aziatische groep zelf.

Beide gevallen - de politieke houding van Kissinger en de constatering van Donnelly - laten zien dat de aandacht voor de rechten van de mens in de politieke praktijk in belangrijke mate bepaald kan worden door buitenlands politieke overwegingen die met de aard van de in het geding zijnde schendingen betrekkelijk weinig te maken hebben.

4.2. Internationale interventie

De veelvuldigheid van ernstige mensenrechtenschendingen en het ontbreken van effectieve sancties heeft de laatste tijd geleid tot een hernieuwde roep om internationale militaire interventie, zo nodig met voorbijgaan van de volkenrechtelijk gewaarborgde nationale souvereiniteit. Men spreekt dan van 'humanitaire interventie':

'De dreiging met of het gebruik van geweld door één of meer staten binnen het territorium van een andere staat, met het enkele doel het een halt toeroepen aan zich aldaar voordoende dan wel het voorkomen van onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schendingen van fundamentele mensenrechten, in het

bijzonder het recht op leven van individuen, ongeacht hun nationaliteit, waarbij deze dreiging met of dit gebruik van geweld plaatsvindt noch met voorafgaande autorisatie van competente VN-organen, noch met toestemming van de legitieme regering van de staat op wiens grondgebied de interventie plaatsvindt.³¹

Een groot probleem is echter de modaliteiten zodanig te formuleren dat de interventie niet (mede) dient om bepaalde buitenlands politieke doeleinden van staten te verwezenlijken die met de rechten van de mens weinig van doen hebben. Men kan zich die vraag zeker stellen bij een aantal recente interventies die op het eerste gezicht aan de gegeven definitie lijken te voldoen. Te denken valt aan de militaire interventie door India in Oost-Pakistan in 1971, die een einde maakte aan de slachting van Bengaalse burgers door het Pakistaanse leger en leidde tot de proclamatie van de onafhankelijke staat Bangladesh; de inval van Tanzania in Oeganda in 1979, die een einde maakte aan het moorddadige bewind van de dictator Idi Amin; en de bezetting door Vietnam van Cambodja in 1979 die gericht was tegen het nog moorddadiger bewind van de Rode Khmers van Pol Pot. *De interveniërende mogendheden beriepen zich echter in geen van de genoemde gevallen op overwegingen van humanitaire aard of bescherming van de mensenrechten.* India rechtvaardigde zijn aanval met de bewering dat het zelf eerst door Pakistan was aangevallen; Tanzania claimde dat zijn troepen Oeganda waren binnengevallen om Amin te straffen voor een inval in Tanzania – hetgeen toevallig samenviel met een binnenlandse opstand in Oeganda tegen Amin; Vietnam ontkende aanvankelijk dat zijn troepen Cambodja waren binnengevallen en beweerde dat Pol Pot was afgezet door de Cambodjanen zelf. De reden voor al deze ontkenningen is duidelijk: erkenning van de rechtmatigheid van humanitaire interventie zou een precedent scheppen dat zich op een gegeven moment tegen de interveniërende staat zelf zou kunnen keren.³²

In een recent uitgebracht advies aan de Minister van Buitenlandse Zaken wijzen de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken humanitaire interventie in zijn algemeenheid vrijwel af: 'Onder zeer uitzonderlijke omstandigheden kan een staat gerechtigd zijn humanitair te interveniëren in een andere staat.' Meer mogelijkheden zien de commissies in *dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden*. Deze kunnen door de Veiligheidsraad worden getroffen op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest ('Maatregelen met betrekking tot bedreigingen van de vrede, inbreuken op de vrede en aanvalsdaden') in verband met grootschalige mensenrechtenschendingen. De commissies noemen echter wel een aantal elementen die uitdrukkelijk aanwezig moeten zijn:

- er moet sprake zijn van een noodsituatie waarin fundamentele mensenrechten op grootschalige wijze (dreigen te) worden geschonden;
- de maatregel dient proportioneel te zijn ten opzichte van de ernst van de situatie;
- het effect van de maatregel op de staatsstructuur van het land tegen wie de maatregel is gericht, dient te worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de maatregel;
- in geen geval mag de interventie op zichzelf een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormen die van zodanige aard is dat het verlies aan mensenlevens als gevolg van de interventie groter kan zijn dan het verlies aan mensenlevens waaraan wordt getracht een halt toe te roepen.

Verondersteld mag worden dat de commissies vooral de situatie in het voormalige Joegoslavië voor ogen hadden, toen zij dit advies opstelden. Zij moeten geprezen worden voor de poging die zij in het werk hebben gesteld om orde in deze ingewikkelde materie te scheppen. Hun vrijwel volledige afwijzing van humanitaire interventie lijkt verstandig, niet alleen om de juridische redenen die zij opvoeren, maar ook om de politieke redenen die aan het non-interventie beginsel ten grondslag ligt. In de loop der geschiedenis is non-interventie aanvaard als een beginsel dat in het belang is van alle staten, aangezien het een bron van mogelijke conflicten wegneemt en daardoor een positieve bijdrage levert aan de handhaving van internationale orde en stabiliteit – in de betekenis van de handhaving van de status quo.

Moeilijker ligt het met de door de commissies onderschreven dwangmaatregelen voor humanitaire doeleinden. De opgesomde voorwaarden zijn verstandig en voorzichtig geformuleerd, maar men kan zich afvragen hoe de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering *van te voren* kunnen weten dat aan deze voorwaarden is voldaan.³³ Het verlies aan mensenlevens ten gevolge van de dwangmaatregelen zou wel eens groter kunnen uitvallen dan men aanvankelijk had voorzien. Iets soortgelijks geldt voor het proportionaliteitsvereiste. Zullen de staten die troepen moeten leveren voor een dergelijke actie, daartoe op den duur bereid blijven, gesteld dat er aan hun zijde een groot aantal slachtoffers gaat vallen? Bovendien zal het over het algemeen gemakkelijker zijn een begin te maken met een dergelijke interventie dan te bepalen wanneer de omstandigheden zodanig zijn verbeterd dat de interventie kan worden beëindigd. Tot nu toe is de internationale gemeenschap er nog niet in geslaagd dergelijke modaliteiten op een bevredigende manier te formuleren.

Dat neemt niet weg dat schendingen van fundamentele mensenrechten, zoals zich die thans op vele plaatsen in de wereld voordoen, een bedreiging

kunnen vormen van de internationale vrede en veiligheid. Bovendien constateren de beide adviescommissies '... dat de plicht tot internationale bescherming en bevordering van de fundamentele mensenrechten zich heeft ontwikkeld tot een overal ter wereld geldende en op alle staten van de wereldgemeenschap rustende verplichting...' Het blijft uiteraard de vraag in hoeverre dwangmaatregelen, zoals door de commissies bedoeld, daartoe een effectieve bijdrage kunnen leveren. Schendingen van de mensenrechten zijn veelal ingewikkelder dan het soort situaties dat tot nu toe onder hoofdstuk VII van het Handvest werd gerekend waarbij met name wordt gedacht aan daden van agressie, zoals de aanval van Irak op Koeweit in augustus 1990. Wellicht mag meer heil worden verwacht van de 'andere, meer preventieve instrumenten' die door de commissies worden genoemd, zoals de volgende: fact-finding, monitoren, waarnemers, spoedzittingen van organen die tot maatregelen zouden kunnen besluiten, early-warning systemen en de instelling van een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten of voor de Minderheden.

5. Besluit

In het voorafgaande is gepoogd de relevantie te laten zien van de rechten van de mens voor de politicologie, met name de leer der internationale betrekkingen, het onderdeel van de politicologie dat zich richt op de bestudering van de internationale politiek. In internationaal vakkringen heeft deze relevantie organisatorische vorm gekregen door de instelling van een onderzoeksgroep binnen de International Political Science Association, die eens in de paar jaar studiebijeenkomsten organiseert waar resultaten van onderzoek worden besproken die soms in boekvorm worden gepubliceerd.³⁴

Omgekeerd is de politicologie ook relevant voor de rechten van de mens, zij het dat dit veel moeilijker is aan te tonen. Die relevantie bestaat vooral in de bestudering van hoe het internationale normenstelsel in de praktijk functioneert. Politicologen leveren ook bijdragen aan het interdisciplinair gerichte werk van de stichting 'PIOOM'³⁵ die zich richt op het onderzoeken van factoren die ernstige schendingen van de mensenrechten bevorderen dan wel bemoeilijken. Het stuk van Adamantia Pollis in de eerder genoemde *Encyclopedia of Government and Politics* bevat een overzicht van de belangrijkste internationale politicologische literatuur op het gebied van de rechten van de mens.³⁶ Zelf heeft zij zich sterk beziggehouden met de vraag of de rechten van de mens een universeel karakter dragen of dat de nadruk moet worden gelegd op een cultureel waardenrelativisme. In dit verband dient nog genoemd te worden het werk van Donnelly³⁷ en Renteln.³⁸

De rechten van de mens hebben zich een blijvende plaats verworven in de internationale betrekkingen – daarmee ook in de vakmatige bestudering ervan. Zij betekenen een inperking van het ongeclausuleerde streven naar macht dat in het verleden door velen als kenobject van de politiek werd beschouwd. Zij betekenen ook een inperking van de traditionele souvereiniteit van staten. Ook al komt die traditionele souvereiniteit in de praktijk in vele opzichten onder druk te staan, toch hechten regeringen sterk aan de handhaving van de fictie van die souvereiniteit. Dat geldt met name, maar zeker niet uitsluitend, voor de nieuwe staten in Afrika en Azië voor wie die souvereiniteit nog een betrekkelijk recente verworvenheid betekent.

Loodrecht op het beginsel van souvereiniteit staan voorstellen tot ingrijpen door de internationale gemeenschap in situaties waar de mensenrechten op ernstige wijze worden geschonden. Het is dan ook zeker geen toeval dat het uitwerken van de modaliteiten waaronder dat ingrijpen dient te geschieden, een groot praktisch politiek probleem vormt waarover tot nu toe geen overeenstemming is bereikt. Een bijzonder voorwerp van grote zorg vormen de 'grijze zones' waar centraal gezag ontbreekt of omstreden is. Daar doen zich in toenemende mate ernstige mensenrechtenschendingen voor, terwijl het moeilijk is aan te geven wie ervoor verantwoordelijk is, laat staan hoe eraan een eind kan worden gemaakt.

In het voorgaande heb ik getracht aandacht te vragen voor de politieke aspecten van de rechten van de mens. Zij verdienen blijvende aandacht van politicologisch onderzoek.

Noten

1. Deze bijdrage is een enigszins gewijzigde versie van een voordracht die in het najaar van 1992 in het kader van een door het Van Asbeck Centrum te Leiden georganiseerde lezingencyclus 'De doorwerking van mensenrechten in het Nederlandse recht' is gehouden en die binnenkort in een bundel van deze lezingen zal verschijnen. De auteur dankt drs. M. Moquette voor zijn kritische aantekeningen.

2. Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, London and New York: Routledge, 1992.

3. Adamantia Pollis, 'Human Rights,' in: *Encyclopedia of Government and Politics*, (noot 2), blz. 1319-1338.

4. J. Barents, *De Wetenschap der Politiek: Een Terreinverkenning*, 's-Gravenhage: A.A.M. Stols, 1952, blz. 23.

5. Voor een recent overzicht van verschillende benaderingen, zie: Mary Hawkesworth, 'The Science of Politics and the Politics of Science,' in: *Encyclopedia of Government and Politics*, (noot 2), blz. 5-42.

6. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963, blz. 6.

7. Harold D. Lasswell, *Politics: who gets what, when, how*, New York: Meridian Books, 1958 (eerste druk 1936). David Bell maakte daar later van: 'politics: who talks to whom, when and how.' (David V. J. Bell, *Power, Influence and Authority: An Essay in Political Linguistics*, New York/London/Toronto, 1975, zoals geciteerd door J.Th.J. van den Berg, 'Politieke Wetenschap en de Derde Macht,' *Acta Politica* XXVI, 1991/3, blz. 260.)
8. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York: Alfred Knopf, 5th ed., 1973, blz. 27.
9. Morgenthau, (noot 8), blz. 10.
10. Zie: P.R. Baehr, 'Goed en Kwaad: Morele Normen in de Internationale Betrekkingen,' in: R.B. Soetendorp/A. van Staden (red.), *Internationale Betrekkingen in Perspectief*, Utrecht: Het Spectrum, 1987, blz. 273-293.
11. Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, blz. xii.
12. Placcaert vande State generaal van de gheunieerde Nederlanden in: M.E.H.N. Mout, *Plakkaat van Verlatinge 1581*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1979.
13. *De Rechten van de Mens in het Buitenlands Beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, 15 571, nrs. 1-2, blz. 5 en 52.
14. Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, preambule.
15. Voor een recent overzicht van de bestaande mensenrechteninstrumenten, zie het op het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken vervaardigde *Human Rights Reference Handbook*, The Hague: Ministry of Foreign Affairs, December 1992.
16. Zie in iets ander verband: André Nollkaemper, 'On the Effectiveness of International Rules,' *Acta Politica* XXVII (januari 1992/1), blz. 49: '... it is obvious that there is no necessary relationship between the adoption of rules and the behaviour of states.'
17. Zie verder: Baehr, 'Goed en Kwaad: Morele Normen in de Internationale Betrekkingen,' noot 10, blz. 277.
18. De regering-Ceausescu bij voorbeeld gebruikte het feit dat mensen niet beschikten over een *inreisvisum* voor een ander land, als argument om hun een *uitreisvisum* uit Roemenië te weigeren.
19. Zie: P.R. Baehr, 'Human Rights and Peoples' Rights,' in: J. Berting et al., *Human Rights in a Pluralist World*, Westport/London: Meckler, 1990, blz. 99-108.
20. Natalie Hevener Kaufman, *Human Rights Treaties and the Senate: A History of Opposition*, Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 1990.
21. Zie voor een uitstekend overzicht van de Amerikaanse houding ten aanzien van het genocide verdrag: Lawrence J. LeBlanc, *The United States and the Genocide Convention*, Durham and London: Duke University Press, 1991.
22. 'Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren.'
23. *Congressional Record - Senate*, April 2, 1992, blz. S 4783-4784.
24. C. Flinterman, E. Rieter, 'Nederland en de Amerikaanse Voorbehouden bij het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten,' *NJCM Bulletin* 17-8 (december 1992), blz. 961-975.
25. Zie: Paula Dobriansky, 'U.S. Human Rights Policy: An Overview,' *Department of State Bulletin*, October 1988, blz. 55.
26. Zie: Tamar Jacoby, 'The Reagan Turnaround on Human Rights,' *Foreign Affairs*, Summer 1986, blz. 1066-1086.
27. Geciteerd in: Roberta Cohen, 'Human Rights Decision-making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy,' in: Donald P. Kommers and Gilbert D. Loescher (eds.), *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame &

- London: Notre Dame University Press, 1979, blz. 217.
28. Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston: Little Brown and Co., 1982, blz. 410.
29. Kissinger, noot 28, blz. 413.
30. Jack Donnelly, 'Human Rights at the United Nations 1955-1985: The Question of Bias,' *International Studies Quarterly* (1988), 32, blz. 275-300.
31. Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid en Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Het Gebruik van Geweld voor Humanitaire Doeleinden: Dwangmaatregelen voor Humanitaire Doeleinden en Humanitaire Interventie*, Den Haag, 18 juni 1992.
32. De voorgaande passage is ontleend aan: P.R. Baehr, *Mensenrechten: Bestanddeel van het Buitenlands Beleid*, Meppel: Boom, 1989, blz. 50-51.
33. In haar recente nota *De Verenigde Naties in een Veranderende Wereld* beperkt de Nederlandse Regering zich ertoe op te merken dat het wenselijk zou zijn '... dat in de VN aandacht wordt gevraagd voor het grote belang van de toepassing van dwangmaatregelen ten behoeve van de bescherming van de fundamentele mensenrechten en van andere humanitaire doeleinden en om daarbij criteria aan te geven, volgens welke een ingrijpen mogelijk zou zijn om zo bij te dragen aan een ontwikkeling van een internationale rechtspraktijk.' Zij gaat zelf echter niet nader in op de inhoud van deze criteria.
34. Zie David P. Forsythe (ed.), *Human Rights and Development: International Views*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1989.
35. PIOOM staat voor: 'Projecten Interdisciplinair Onderzoek naar Oorzaken van Mensenrechtenschendingen'.
36. Adamantia Pollis, 'Human Rights,' in: *Encyclopedia of Government and Politics*, (noot 2), blz. 1337-1338.
37. Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory & Practice*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1989.
38. Alison Dundes Renteln, *International Human Rights: Universalism Versus Relativism*, Newbury Park etc.: Sage, 1990.