

Handelingen

De legitimiteit van humanitaire interventies

Preadvies Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht,
vergadering van 18 juni 2004

R. Janse*

1 Inleiding

Op 23 maart 1999, aan de vooravond van de NAVO-bombardementen op de Federale Republiek Joegoslavië, gaf Javier Solana, destijds secretaris-generaal, een persconferentie. Hij begon met de opmerking dat zich in Kosovo een humanitaire catastrofe aan het voltrekken was en dat alle vreedzame pogingen om de Federale Republiek Joegoslavië tot beëindiging van ernstige mensenrechtenschendingen te bewegen hadden gefaald. Vervolgens verdedigde hij de op handen zijnde militaire operatie van de NAVO met de volgende woorden:

‘Our objective is to prevent more human suffering and more repression and violence against the civilian population of Kosovo. We must also act to prevent instability in the region. We must halt the violence and bring an end to the humanitarian catastrophe now unfolding in Kosovo. We have a moral duty to do so.’¹

Hoewel Solana de interventie met een beroep op het belang van de interstatelijke vrede verdedigde, is duidelijk dat de rechtvaardiging primair lag in de beëindiging van mensenrechtenschendingen. Het ingrijpen door de NAVO voldeed daarmee aan de kenmerken van een humanitaire interventie: het gebruik van of de dreiging met geweld door een of meerdere staten, al dan niet binnen de context van een internationale organisatie, op het grondgebied van een andere staat, zonder de toestemming van die staat, teneinde grootschalige mensenrechtenschendingen te beëindigen of te voorkomen. Solana verdedigde de humanitaire interventie door de NAVO niet op juridi-

* Universitair docent encyclopedie/rechtsfilosofie, faculteit rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht.

1 Geciteerd uit G. Molier, De (on)rechtmatigheid van humanitaire interventie, Den Haag 2003, p. 304.

sche gronden. Hij beriep zich op een morele plicht, zoals ook regeringsleiders van de interveniërende staten deden. Dat is niet verwonderlijk. Een voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad voor militair optreden ontbrak. En hoewel er volkenrechtgeleerden zijn die beweren dat humanitaire interventies zonder voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad rechtmatig zijn onder het VN-Handvest of onder internationaal gewoonterecht, is de dominante opvatting dat humanitaire interventies in dat geval onrechtmatig zijn.² Ook bij andere humanitaire rampen is gebleken dat onder velen de overtuiging bestaat dat humanitaire interventies op morele gronden wenselijk zijn, zelfs als in strijd zou moeten worden gehandeld met het internationale recht. Met name in deze gevallen is de vraag van belang waarop de legitimiteit ofwel morele aanvaardbaarheid van humanitaire interventies berust.

In dit preadvies bespreek ik vier auteurs die rechtvaardigingen hebben gegeven van humanitaire interventies: Walzer, Rawls, Kersting en Teşon. Deze rechtvaardigingen verschillen duidelijk van elkaar en vertegenwoordigen de belangrijkste posities in het hedendaagse debat. Walzer en Rawls hebben een perspectief op internationale betrekkingen dat internationalistisch kan worden genoemd.³ De internationale gemeenschap wordt opgevat als een gemeenschap van staten en de normen voor het internationale verkeer worden uit de belangen van deze staten afgeleid, maar tegelijkertijd wordt aangevaard dat staten verplichtingen hebben tegenover mensen die zich buiten de eigen grenzen bevinden. Ondanks deze gemeenschappelijke invalshoek zijn er duidelijke verschillen tussen Walzer en Rawls. Kersting en Teşon bieden rechtvaardigingen die kosmopolitisch kunnen worden genoemd: zij beschouwen de belangen van individuen als maatgevend, niet alleen voor de normen die de verhouding tussen burger en overheid behoren te beheersen, maar ook voor de normen die de verhouding tussen staten behoren te beheersen. Uitgangspunt is dat individuen gelijke rechten hebben en dat deze rechten universeel geldig zijn.⁴ Of staten en internationale organisaties legitiem zijn, is afhankelijk van de mate waarin mensenrechten worden gerespecteerd en beschermd. Het verschil tussen Kersting en Teşon is dat het kosmopolitisme van Teşon liberaal is, althans naar eigen zeggen.

2 Voor een heldere analyse van de volkenrechtelijke discussie over de rechtmatigheid van humanitaire interventies, zie, behalve het proefschrift van Molier, Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects*, Kopenhagen 1999.

3 Het hier gemaakte onderscheid tussen internationalisme en kosmopolitisme is afkomstig uit J. Donnelly, *Human rights, humanitarian crisis, and humanitarian intervention*, *International Journal* 1993, p. 607-640. Donnelly onderscheidt een derde positie: het etatisme, dat wil zeggen de opvatting dat de belangen van staten maatgevend zijn voor de normen die het interstatelijke verkeer horen te beheersen. In deze visie hebben staten geen verplichtingen tegenover mensen die zich buiten de eigen grenzen bevinden en zijn humanitaire interventies niet verdedigbaar.

4 Zie Th. Pogge, *Cosmopolitanism and sovereignty*, *Ethics* 103/1 (1992), p. 48-75.

Bij de bespreking leg ik mij een aantal beperkingen op. Ten eerste ga ik uitsluitend in op de vraag of het gerechtvaardigd is militair geweld tegen andere staten uit te oefenen ter bescherming van mensenrechten, niet op de vraag of in het geval van humanitaire interventies bijzondere eisen horen te worden gesteld aan de wijze waarop de strijd wordt gevoerd. Op het *ius ad bellum*, niet op het *ius in bello*. Ten tweede besteed ik uitsluitend aandacht aan de vraag of humanitaire interventies in beginsel toelaatbaar zijn. De vraag aan welke aanvullende voorwaarden voldaan moet zijn voordat besloten mag worden tot humanitaire interventies blijft buiten beschouwing. Ten derde bespreek ik uitsluitend argumenten die ter verdediging van humanitaire interventies zijn aangevoerd.⁵ Ten slotte beperk ik mij tot het actuele debat.⁶

2 Walzer en de grenzen van zelfbeschikking

Een van de bekendste en nog altijd controversiële rechtvaardigingen van humanitaire interventies is afkomstig van Walzer.⁷ Deze rechtvaardiging is te vinden in *Just and Unjust Wars* uit 1977 en in het drie jaar later verschenen essay ‘The Moral Standing of States’, waarin Walzer zijn theorie op onderde-

- 5 Analyses van principiële argumenten tegen humanitaire interventies zijn onder meer te vinden in I. Atack, Ethical objections to humanitarian intervention, *Security Dialogue* 33/3 (2002), p. 279-292; J. McMahan, The ethics of international intervention, in: A. Ellis (ed.), *Ethics and international affairs*, Manchester 1986, p. 24-51; S. Caney, Humanitarian intervention and state sovereignty, in: A. Valls (ed.), *Ethics in international affairs. Theories and cases*, Lanham (Maryland, US) 2000, p. 117-134.
- 6 Voor (deels) ideeënhistorische beschouwingen, zie T. Nardin, The moral basis for humanitarian intervention, *Ethics and International Affairs* 16/1 (2002), p. 57-70; B. Parekh, Rethinking humanitarian intervention, *International Political Science Review* 18/1 (1997), p. 49-69; G. Beestermöller, Die humanitäre Intervention – Kreuzzug im neuen Gewand? Ein Blick auf die gegenwärtige Diskussion im Spiegel der Thomastischen Lehre vom gerechten Krieg, in: G. Beestermöller, *Die humanitäre Intervention – Imperativ der menschenrechtsidee? Rechtsethische Reflexionen am Beispiel des Kosovo-Krieges*, Stuttgart 2003, p. 141-169; J.B. Elshtain, The third annual Grotius lecture: Just war and humanitarian intervention, *American University International Law Review* 17/1 (2001), p. 1-16.
- 7 Analyses van Walzers theorie van de humanitaire interventie zijn te vinden in P. Laberge, Humanitarian intervention. Three ethical positions, *Ethics and International Affairs* 9 (1995), p. 17-35; M.W. Doyle, The new interventionism, *Metaphilosophy* 32/1 (2001), p. 212-235; M. Smith, Humanitarian intervention. An overview of the ethical issues, *Ethics and International Affairs* 63 (1998), p. 63-79; Th. Mertens, Over humanitaire interventie, *Recht en Kritiek* 19 (1993), p. 373-382; D. Luban, *Just War and Human Rights*, in: Ch. Beitz e.a. (ed.), *International Ethics*, Princeton, NY 1985, p. 195-216; J. Slater & T. Nardin, Nonintervention and Human Rights, *The Journal of Politics* 48/1 (1986), p. 86-96; Ch. Beitz, Nonintervention and Communal Integrity, *Philosophy and Public Affairs* 9/4 (1980), p. 385-391; J. McMahan, The Ethics of International Intervention, in: A. Ellis (ed.), *Ethics and International Relations*, Manchester 1986, p. 24-51; S. Caney, Humanitarian Intervention and State Sovereignty, in: A. Valls (ed.), *Ethics in International Affairs*, Lanham (Maryland) 2000, p. 117-134; V. Zanetti, Ethik des Interventionsrechts, in: W. Kersting & C. Chwaszcza (ed.), *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt am Main 1998, p. 297-324.

len aanscherpt en uitwerkt.⁸ Onlangs heeft Walzer een nieuw essay over humanitaire interventies gepubliceerd, maar dat biedt geen afwijkende gezichtspunten, althans niet wat betreft het aspect van humanitaire interventies dat onderwerp is van dit betoog.⁹

Walzer bespreekt de humanitaire interventie in *Just and Unjust Wars* in het kader van zijn theorie van de agressie ofwel het *ius ad bellum*. De basis van deze theorie zijn zes beginselen die Walzer aanduidt als het legalistische paradigma.¹⁰ Met deze term wil hij niet suggereren dat de beginselen een adequate weergave zijn van het huidige volkenrecht inzake het *ius ad bellum*. De term verwijst naar beginselen die naar algemeen aanvaard inzicht voorwaarden zijn voor het bestaan van internationale vrede en veiligheid. Kort en onvolledig samengevat komt het legalistische paradigma erop neer dat de internationale gemeenschap bestaat uit staten; dat aan staten de rechten van territoriale integriteit en politieke soevereiniteit toekomen; dat het gebruik of de dreiging van geweld van een staat tegen een andere staat als agressie moet worden aangemerkt; dat het gerechtvaardigde antwoord op agressie bestaat uit individuele of collectieve zelfverdediging; en dat verdediging tegen agressie de enige rechtvaardiging is van oorlog.¹¹

Walzer onderschrijft het belang van het legalistische paradigma, maar neemt afstand van het idee dat oorlog uitsluitend gerechtvaardigd is als verdediging tegen agressie. Naar zijn mening zijn er drie andere gevallen waarin een of meerdere staten oorlog tegen een andere staat mogen ontketenen. Walzer noemt deze uitzonderingen de *rules of disregard*: ze zetten de rechten van territoriale integriteit en politieke soevereiniteit opzij waarover staten krachtens het legalistische paradigma beschikken.¹² Een van deze *rules of disregard* betreft de humanitaire interventie: wanneer de overheid van een staat grootschalige en ernstige mensenrechtenschendingen begaat, dan mogen andere staten met geweld interveniëren teneinde deze mensenrechtenschendingen te beëindigen. Walzer benadrukt dat humanitaire interventies slechts gerechtvaardigd zijn in extreme en uitzonderlijke gevallen: alleen het doden, tot slaaf maken of verdrijven van 'zeer grote aantallen' mensen komen in aanmerking, 'gewone onderdrukking' en het 'overplaatzen van bevolkingsgroepen na een bevrijdingsoorlog' niet, laat staan schendingen van mensenrechten als de vrijheid van godsdienst of meningsuiting.¹³

8 M. Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, derde druk, New York 2000; M. Walzer, *The Moral Standing of States*, in: Beitz e.a. (ed.), *International Ethics*, p. 217-237.

9 M. Walzer, *The Argument about Humanitarian Intervention*, *Dissent* 49 (2002), p. 29-37.

10 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 61.

11 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 61-63.

12 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 86.

13 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 13; Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 225-226.

Het zal duidelijk zijn dat alleen deze *rules of disregard* al aanmerkelijk verder gaan dan het VN Handvest. Walzer kent expliciet een recht op humanitaire interventie toe aan staten, waarbij voorafgaande machtiging door een internationaal orgaan niet nodig is. Dit roept twee vragen op. Ten eerste, waarom beschikken staten normaal gesproken over de rechten van territoriale integriteit en politieke soevereiniteit? Ten tweede, waarom mag op deze rechten inbreuk worden gemaakt in geval van extreme mensenrechtenschendingen?

Walzer zoekt de rechtvaardiging van het geweldverbod tussen staten in de waarde van zelfbeschikking – een centrale waarde in het VN Handvest, naast het behoud van de internationale vrede en respect voor mensenrechten. Deze waarde houdt twee dingen in. Ten eerste dat belangrijke beslissingen over een gemeenschap niet genomen worden door vreemde staten, maar door de overheid binnen de staat zelf. Ten tweede dat deze overheid in zekere mate de gemeenschap vertegenwoordigt, zodat de gemeenschap het lot in zekere mate in eigen handen heeft. Zelfbeschikking betekent dat overheid en gemeenschap bij elkaar passen, dat er een ‘fit’ is tussen beide.¹⁴ Walzer constateert dat gemeenschappen sterk van elkaar verschillen qua taal, cultuur, godsdienst, geschiedenis en politieke waarden. De internationale gemeenschap heeft een pluriform karakter. Een ‘fit’ tussen overheid en gemeenschap is niet alleen aanwezig wanneer de overheid onderworpen is aan democratische controle en voldoet aan de beginselen van het liberalisme. Ook een autoritair regime kan bij een bepaalde gemeenschap passen: ‘[...] the history, culture and religion of the community may be such that authoritarian regimes come, as it were, naturally, reflecting a widely shared world view or way of life.’¹⁵ Er is dan weliswaar geen ‘fit of a democratic sort’, maar nog altijd een ‘fit of some sort’.¹⁶

Volgens Walzer is de ‘fit’ tussen gemeenschap en overheid bepalend voor de interne en de externe, de binnenlandse en de buitenlandse legitimiteit van de staat. Zolang de leden van de gemeenschap de overtuiging hebben dat overheid en gemeenschap bij elkaar passen, is de staat intern legitiem; ontbreekt die overtuiging, dan hebben ze een recht op revolutie. Zolang de leden van de internationale gemeenschap de overtuiging hebben dat overheid en gemeenschap bij elkaar passen, is de staat extern legitiem; zijn staten ervan overtuigd dat overheid en gemeenschap in een bepaalde staat niet bij elkaar passen, dan hebben staten een recht op interventie. De rechtvaardiging van de rechten van staten tegenover andere staten ligt dus in de waarde van zelfbeschikking. Het geweldsverbod dient om gemeenschappen in hun eigenheid te respecteren, en zoals gezegd zijn staten dit respect ook aan ondemo-

14 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 53-55.

15 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 233.

16 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 224.

cratische en niet-liberale staten verschuldigd, zolang in deze staten een overheid is die past bij de gemeenschap.

De vraag is op grond waarvan staten beslissen dat gemeenschap en overheid in andere staten al dan niet bij elkaar passen. Walzer bepleit de grootst mogelijke terughoudendheid. Buitenstaanders dienen in beginsel uit te gaan van het feit dat andere staten legitiem zijn in de zin dat overheid en gemeenschap bij elkaar passen. Ze horen uit te gaan van het bestaan van 'fit'. Walzer noemt dit de presumptie van legitimiteit, en uit deze presumptie vloeien de rechten van een staat voort op politieke soevereiniteit en territoriale integriteit. De opvallende implicatie hiervan is dat een staat intern illegitiem kan zijn en extern legitiem: '[...] states can be presumptively legitimate in international society and actually illegitimate at home.'¹⁷ De uit de presumptie van legitimiteit voortvloeiende rechten van territoriale integriteit en politieke soevereiniteit bieden niet alleen bescherming aan staten die feitelijk ruimte bieden voor de zelfbeschikking van een gemeenschap, maar ook aan staten die feitelijk in strijd met deze waarde opereren.

Ter verdediging voert Walzer drie argumenten aan. In de eerste plaats stelt hij dat er een belangrijk verschil is tussen de leden van een gemeenschap en staten. Terwijl burgers of onderdanen vertrouwd zijn met de taal, cultuur, geschiedenis en waarden van de gemeenschap en kunnen beoordelen of de overheid bij de gemeenschap past, ontbreekt deze kennis en oordeelkundigheid bij vreemde staten. Daarom behoren staten zich te laten leiden door de presumptie dat gemeenschap en overheid bij elkaar passen en dat de staat legitiem is:

‘The state is constituted by the union of people and government, and it is the state that claims against all other states the twin rights of territorial integrity and political sovereignty. Foreigners are in no position to deny the reality of that union, or rather, they are in no position to attempt anything more than speculative denials. They don't know enough about its history, and they have no direct experience, and can form no concrete judgments, of the conflicts and harmonies, the historical choices and cultural affinities, the loyalties and resentments, that underlie it. Hence their conduct, in the first instance at least, cannot be determined by either knowledge or judgment. It is, or rather it ought to be, determined instead by a morally necessary presumption: that there exists a certain “fit” between the community and its government and that the state is “legitimate”. It is not a gang of rulers, but a people governed in accordance with its own traditions.’¹⁸

17 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 222.

18 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 220.

Daarnaast doet Walzer een beroep op de waarde van zelfbeschikking. Dat de leden van een gemeenschap een recht op revolutie hebben indien zij van oordeel zijn dat de overheid niet langer bij de cultuur, geschiedenis en waarden van hun gemeenschap past, betekent niet dat de leden zullen kiezen dit recht daadwerkelijk uit te oefenen. Zij kunnen van mening zijn dat revolutie onwenselijk is, omdat zij de kans op succes onvoldoende groot achten, of omdat zij een zekere aversie hebben tegen snelle veranderingen. Als een vreemde mogendheid in een dergelijke situatie zou interveniëren, dan zou voorbij worden gegaan aan de eigen afwegingen van de leden van een gemeenschap. Dan beslissen de leden van de gemeenschap niet zelf, maar wordt voor hen besloten, wordt hen het recht op revolutie afgenomen. Staten dienen respect te hebben voor de interne politieke dynamiek van staten.¹⁹ Ten slotte doet Walzer beroep op het bekende argument van J.S. Mill dat vrijheid en de daarbij behorende instituties niet door buitenstaanders aan een gemeenschap kunnen worden opgelegd. Een gemeenschap kan alleen zichzelf bevrijden, want alleen door voor de eigen zaak te strijden ontwikkelen leden van de gemeenschap de voor vrije instellingen vereiste deugden.²⁰ Walzer bepleit echter geen volledig verbod op interventie. Hij formuleert, zoals gezegd, drie uitzonderingen op het geweldverbod, waaronder de humanitaire interventie. Walzer verdedigt deze uitzondering op twee manieren. In de eerste plaats stelt hij dat in het geval van extreme mensenrechtenschendingen niet langer uit kan worden gegaan van de veronderstelling dat overheid en gemeenschap bij elkaar passen. De presumptieve legitimiteit komt te vervallen en andere staten mogen met geweld interveniëren teneinde de mensenrechtenschendingen te beëindigen.

‘[...] interventions can be justified whenever a government is engaged in the massacre or enslavement of its own citizens or subjects. In such cases, the usual presumption is reversed, and we ought to assume either that there is no “fit” between the government and the community or that there is no community.’²¹

In de tweede plaats stelt hij dat humanitaire interventies gerechtvaardigd zijn, omdat extreme mensenrechtenschendingen het geweten van de mensheid schokken:

19 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 223.

20 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 88-89.

21 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 225. Zie ook *Just and Unjust Wars*, p. 90, waar staat dat interventie gerechtvaardigd is ‘when the violation of human rights is so terrible that it makes talk of community or self-determination or arduous struggle seem cynical and irrelevant, that is, in the cases of enslavement or massacre’.

‘Humanitarian intervention is justified when it is a response to acts “that shock the moral conscience of mankind”. The old-fashioned language seems to me exactly right. It is not the conscience of political leaders that one refers to in such cases [...]. The reference is to the moral convictions of ordinary men and women, acquired in the course of their everyday activities.’²²

Deze verdediging van humanitaire interventies stuit op verschillende bezwaren. Walzer stelt dat een onlosmakelijk verband bestaat tussen extreme mensenrechtenschendingen en het bestaan van ‘fit’. Als extreme mensenrechtenschendingen plaatsvinden, dan is de aanname gerechtvaardigd dat overheid en gemeenschap niet bij elkaar passen; als geen extreme mensenrechtenschendingen plaatsvinden, dan mag uit worden gegaan van ‘fit’. Beide kanten van deze medaille zijn dubieus. Enerzijds zijn er gevallen waarbij extreme mensenrechtenschendingen tegen een minderheid worden begaan, terwijl overheid en de dominante gemeenschap bij elkaar passen in de zin dat het optreden van de overheid als uitdrukking van de cultuur, waarden en geschiedenis van de dominante gemeenschap kan worden beschouwd. De jodenvervolging onder het nazi-regime is daarvan een voorbeeld. De vraag is wat in dergelijke gevallen voorrang heeft: de rechten van de staat of de bescherming van mensenrechten? Walzers theorie biedt geen criterium op basis waarvan deze afweging kan worden gemaakt. Onduidelijk is of humanitaire interventies in dergelijke gevallen al dan niet gerechtvaardigd zijn.

Anderzijds is twijfelachtig dat alleen bij afwezigheid van extreme mensenrechtenschendingen, zoals Walzer die opvat, uit kan worden gegaan van een ‘fit’ tussen overheid en gemeenschap. Waarom zouden minder ernstige mensenrechtenschendingen, zoals het martelen of laten verdwijnen van politieke tegenstanders, niet tevens aanleiding zijn om de presumptie van ‘fit’ te laten vallen? Walzers antwoord op deze vraag is, zoals gezegd, dat buitenstaanders onvoldoende kennis van zaken hebben om te kunnen beoordelen of dergelijke mensenrechtenschendingen al dan niet bij de cultuur, geschiedenis en waarden van de gemeenschap passen en dat gemeenschappen zichzelf moeten bevrijden. Deze stellige beweringen kunnen met evenveel kracht worden tegengesproken, zoals bijvoorbeeld Luban en Beitz hebben gedaan.²³ Maar er is iets anders. Walzer stelt, zoals gezegd, dat humanitaire interventies gerechtvaardigd zijn indien wandaden worden begaan die het geweten van de mensheid schokken. Dat extreme mensen-

22 Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 107.

23 D. Luban, *The Romance of the Nation State*, in: Beitz (ed.), *International Ethics*, p. 238-243; Beitz, *Nonintervention and Communal Integrity*, p 385-398.

rechtenschendingen het menselijke geweten schokken, is ongetwijfeld waar. Maar geldt hetzelfde niet voor minder extreme mensenrechtenschendingen? Niet veel beter is een ander criterium dat Walzer suggereert om extreme mensenrechtenschendingen te onderscheiden van 'gewone onderdrukking': de veroordeling van wandaden door de mensheid, of tenminste de slachtoffers.²⁴ Als het geschokte geweten of de veroordeling door de mensheid, laat staan door de slachtoffers, maatgevend is voor het onderscheid tussen extreme en gewone onderdrukking, dan is moeilijk vol te houden dat humanitaire interventies uitsluitend gerechtvaardigd zijn in geval van moord, slavernij en verdrijving van grote aantallen mensen. Tot de categorie extreme mensenrechtenschendingen lijken dan aanzienlijk meer mensenrechtenschendingen te behoren dan Walzer stelt. Kortom, Walzer biedt geen duidelijk criterium op grond waarvan bepaald kan worden wanneer humanitaire interventies gerechtvaardigd zijn.

3 Rawls en de grenzen van het fatsoen

De kwestie van de humanitaire interventie speelt geen vooraanstaande rol in *The Law of Peoples*. Rawls besteedt er twee keer kort aandacht aan.²⁵ Het standpunt dat hij inneemt, is helder. Als geweldloze middelen niet toereikend blijken om een einde te maken aan ernstige mensenrechtenschendingen die plaatsvinden in *outlaw states*, een begrip waarover later meer, dan mag toevlucht worden genomen tot gewelddadige interventie: 'An outlaw state that violates these rights is to be condemned and in grave cases may be subjected to forceful sanctions and even to intervention.'²⁶ Minder eenduidig is de rechtvaardiging van dit standpunt. De eerste keer stelt Rawls dat humanitaire interventies gerechtvaardigd zijn, omdat *outlaw states* waarin ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden een gevaar vormen voor de internationale vrede. Hij zoekt de rechtvaardiging dus niet in de belangen van individuen in *outlaw states* van wie de rechten zijn geschonden of dreigen te worden geschonden, maar in het strategische belang van andere volkeren.

'It may be asked by what right well-ordered liberal and decent peoples are justified in interfering with an outlaw state on the grounds that this state has violated human rights [...]. Outlaw states are aggressive and dangerous; all peoples are safer and more secure if such states change, or are forced to change, their ways. Otherwise, they deeply affect the international climate of power and violence.'²⁷

24 Walzer, *The Moral Standing of States*, p. 226.

25 J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge (Mass) 2002, p. 37, 81 en 93-94 (noot 6).

26 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 81.

27 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 81.

De stelling dat *outlaw states* een bedreiging voor de interstatelijke vrede kunnen vormen, is niet onzinnig.²⁸ Feit is echter dat er ook *outlaw states* zijn die zich schuldig maken aan ernstige mensenrechtenschendingen, maar die geen gevaar zijn voor de internationale vrede, omdat ze te zwak zijn of geen expansionistische belangstelling aan de dag leggen. Rawls onderkent dit en stelt vervolgens de vraag of gewelddadige interventie ook in dat geval gerechtvaardigd is.²⁹ Zijn antwoord is bevestigend: 'If the offenses against human rights are egregious and the society does not respond to the imposition of sanctions, such intervention in the defense of human rights would be acceptable and would be called for.'³⁰ De vraag is of Rawls' theorie van de internationale betrekkingen in *The Law of Peoples* een geloofwaardige rechtvaardiging van dit standpunt toelaat.³¹

Uitgangspunt van *The Law of Peoples* is dat de internationale gemeenschap uit vijf typen collectiviteiten bestaat: liberale volken, fatsoenlijke volken, *outlaw states*, behoeftige samenlevingen en verlicht absolutistische samenlevingen (*benevolent absolutisms*).³² Liberale volken worden gekenmerkt door het bestaan van een constitutionele democratie waarin alle burgers gelijke basisrechten, vrijheden en kansen hebben; waarin deze rechten voorrang hebben boven aanspraken uit naam van het algemeen welzijn of perfectionistische doelen; en waarin burgers over de sociaal-economische middelen beschikken die nodig zijn om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van hun rechten, hetgeen herverdeling door de overheid vereist. Afgezien van deze gemeenschappelijke kenmerken zijn liberale volken diep verdeeld over een groot aantal kwesties, bijvoorbeeld over de mate waarin herverdeling van sociaal-economische middelen door de overheid plaats behoort te vinden of over de wenselijkheid van de doodstraf. Fatsoenlijke volken kenmerken zich door een 'fatsoenlijke consultatiehiërarchie': de

28 Vergelijk Advisory Council on International Affairs / Advisory Committee on Issues of Public International Law, Humanitarian Intervention, Den Haag 2000, p. 9: '[...] international failure to take action against large-scale violations of human rights is not only wrongful [...] but also encourages repressive regimes to use, or continue to use, harsh methods in order to maintain their own positions of power. It is precisely these regimes that are most likely to undermine international order as violence within their borders "spills over" to other countries. Passivity on the part of the international community thus not only leads to greater human suffering and injustice, but can also threaten collective security [...].'

29 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 81 (noot 26), p. 93-94 (noot 6).

30 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 94 (noot 6).

31 Hoewel in *A Theory of Justice* al een korte paragraaf te vinden is over internationale betrekkingen, is *The Law of Peoples* niet zozeer een uitwerking van dat boek. Bepalend voor het filosofische uitgangspunt en begrippenkader van *The Law of Peoples* is het in 1993 verschenen *Political Liberalism*, met name Lecture VI, waarvan een herziene versie als aanhangsel bij *The Laws of Peoples* is afgedrukt onder de titel *The Idea of Public Reason Revisited*. Voor deze achtergrond, zie C. Maris van Sandelingenambacht, De paradox van de rede. Kritiek van de publieke rede in Rawls' volkenrecht, R&R 2001/2, p. 149-166.

32 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 4.

samenleving bestaat uit een geheel van maatschappelijke groepen of verbanden, en de vertegenwoordigers van alle verbanden worden geraadpleegd bij het nemen van belangrijke politieke besluiten. In deze corporatieve orde hebben burgers minder rechten dan in liberale democratieën en bovendien zijn rechten niet gelijk verdeeld. Individuen ontleen rechten aan hun lidmaatschap van een of ander maatschappelijk verband en aan het lidmaatschap van sommige verbanden kunnen meer rechten worden ontleend dan aan dat van andere verbanden. Er is echter een ondergrens: fatsoenlijke volken waarborgen 'urgente mensenrechten' voor iedereen, zij het niet steeds in gelijke mate. Tot deze categorie van urgente mensenrechten behoren het recht op leven (op middelen van bestaan en veiligheid); het recht op vrijheid (de vrijheid van slavernij, lijfeigenschap, en dwangarbeid, alsmede een zekere mate van gewetensvrijheid); het recht op persoonlijk eigendom; en het recht op gelijke behandeling in formele zin: gelijke gevallen worden gelijk behandeld, en ongelijke gevallen ongelijk.³³ Volgens Rawls zijn deze urgente rechten niet typisch liberaal of van Westerse snit: 'They are not politically parochial.'³⁴ De bescherming van urgente rechten is dus een gemeenschappelijk kenmerk van liberale en fatsoenlijke volken. Er is nog een gemeenschappelijk kenmerk: beide volken wijzen agressie, gebruik van geweld teneinde nationale belangen te bevorderen, af. Het verschil tussen liberale en fatsoenlijke volken enerzijds en *outlaw states*, behoeftige samenlevingen en verlicht absolutistische samenlevingen anderzijds is dat laatstgenoemde collectiviteiten of geen urgente mensenrechten beschermen, of geen invloed van burgers of onderdanen op de politieke besluitvorming toelaten, of de bevordering van het staatsbelang middels agressie tegen andere staten als normaal aanvaarden. Ook een combinatie van deze eigenschappen is mogelijk; de meeste *outlaw states* voldoen aan alle kenmerken.

Het is dus een gegeven dat de internationale gemeenschap een pluriform karakter heeft. Niet alleen zijn er verschillende typen collectiviteiten die ieder hun eigen waarden hebben. Ook zijn de volken of staten die binnen deze categorieën vallen scherp verdeeld over tal van kwesties. Elk volk of elke staat heeft zijn eigen alomvattende, metafysische doctrine en deze doctrines zijn onvereenigbaar met elkaar. De centrale vraag die Rawls in *The Law of Peoples* opwerpt, is: op basis van welke normen horen liberale volken hun betrekkingen met elkaar en met fatsoenlijke volken, *outlaw states* en behoeftige samenlevingen in te richten? Een mogelijkheid is dat elk liberaal volk de eigen waarden als uitgangspunt neemt voor het verkeer met andere volken en staten, wat betekent dat elk liberaal volk probeert andere volken en staten te bewegen hun samenlevingen volgens de eigen alomvattende

33 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 65 en 79.

34 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 65. Ook p. 68.

doctrine in te richten. Rawls wijst deze mogelijkheid van de hand. Als de eigen alomvattende doctrine als uitgangspunt wordt genomen, dan wordt deze in feite opgelegd. Gegeven het feit van het pluralisme zullen andere volken en staten deze doctrine immers niet kunnen aanvaarden. De internationale betrekkingen kunnen dan hooguit het karakter hebben van een instabiele *modus vivendi*: vrede en veiligheid bestaat zolang een van de partijen voldoende machtig is de eigen waarden op te leggen aan anderen. Het alternatief dat Rawls bepleit, is dat liberale volken hun verkeer met andere volken laten beheersen door normen die ook voor andere volken aanvaardbaar zijn. Alleen die normen zijn legitiem die voldoen aan het criterium van wederkerigheid. Rawls noemt deze gemeenschappelijke conceptie van rechtvaardigheid de publieke rede. Voorzover bepaalde normen voor meerdere volken aanvaardbaar zijn, is sprake van 'overlappende consensus'. Rawls verwerpt dus de poging om normen voor het internationale verkeer te baseren op een metafysische, alomvattende doctrine. De publieke redelijkheid heeft een politiek karakter: zij geeft aan hoe volken met onverenigbare alomvattende doctrines op een stabiele, want voor iedereen aanvaardbare manier met elkaar kunnen samenleven.

Rawls stelt dat de inhoud van deze publieke redelijkheid geïdentificeerd kan worden met behulp van het gedachte-experiment van de oorspronkelijke positie, een figuur die bekend is uit *A Theory of Justice*. Er is echter een aantal belangrijke verschillen tussen *The Law of Peoples* en *A Theory of Justice*. In de eerste plaats worden de normen voor het internationale verkeer niet gekozen door individuen, maar door vertegenwoordigers van volken. Daarmee verwerpt Rawls het liberale kosmopolitisme: het idee om de principes van binnenlandse én buitenlandse rechtvaardigheid op te bouwen vanuit één oorspronkelijke positie waarin het individu met zijn belangen maatgevend is.³⁵ Een tweede verschil is dat de vertegenwoordigers in de oorspronkelijke positie in *The Law of Peoples* meer kennis hebben. De bijzondere eigenschappen van het volk dat ze vertegenwoordigen, zoals omvang van het territorium, bevolking en hulpbronnen, zijn achter de sluier van onwetendheid verborgen. Maar ze weten wel welke alomvattende doctrine, bijvoorbeeld een vorm van liberalisme, hun volk huldigt. Een derde verschil is dat Rawls het gedachte-experiment in *The Law of Peoples* gefaseerd doorvoert. In de eerste – of als de oorspronkelijke positie waarin normen worden gekozen voor de binnenlandse situatie wordt meegeteld: de tweede – oorspronkelijke positie kiezen vertegenwoordigers van liberale volken normen voor het internationale verkeer tussen liberale volken. In de tweede oorspronkelijke positie zijn vertegenwoordigers van fatsoenlijke volken aanwezig en worden normen gekozen die voor zowel liberale als fatsoenlijke vol-

35 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 82.

ken aanvaardbaar zijn. *Outlaw states* en andere staten worden buiten de oorspronkelijke positie gehouden. Anders dan fatsoenlijke volken aanvaarden *outlaw states* en andere staten namelijk niet dat normen voor het internationale verkeer moeten voldoen aan het criterium van wederkerigheid. Bovendien onderschrijven zij niet dat urgente mensenrechten dienen te worden beschermd en dat agressie verboden is. Daarom worden deze staten noch door liberale, noch door fatsoenlijke volken getolereerd. Het recht van volken geldt dus alleen voor liberale en fatsoenlijke volken, waardoor Rawls' recht van volken iets anders is dan volkenrecht in de gewone betekenis van het woord.

Rawls stelt dus dat liberale volken de fatsoenlijke volken dienen te tolereren en verwelkomen als 'gelijke leden van goed aanzien binnen de samenleving van volken'. In moreel opzicht horen liberale en fatsoenlijke volken als gelijkwaardige partners te worden beschouwd. Rawls zegt geen bewijs voor deze stelling te kunnen bieden: 'The reader is to judge whether a decent people is to be tolerated and accepted as a member in good standing of the Society of Peoples.'³⁶ Rawls verwacht dat liberalen bereid zijn die volken op voet van gelijkwaardigheid te behandelen die urgente mensenrechten respecteren en geen expansionistische buitenlandse politiek voeren.³⁷ Daarmee is niet gezegd dat fatsoenlijke volken vanuit het perspectief van de een of andere vorm van alomvattend liberalisme, of vanuit het perspectief van het politieke liberalisme – een op de norm van wederkerigheid gebaseerd liberalisme op basis waarvan uiteenlopende, onverenigbare doctrines naast elkaar kunnen bestaan in de binnenlandse situatie – gelijkwaardig zijn wat betreft de behandeling van de eigen burgers. In dat opzicht zijn fatsoenlijke volken duidelijk inferieur, bijvoorbeeld omdat zij burgers slechts bescherming van urgente rechten bieden of omdat zij geen constitutionele democratie kennen. Maar volgens Rawls kan de liberaal aanvaarden dat de vraag hoe volken elkaar horen te behandelen een andere is dan de vraag hoe volken hun eigen burgers horen te behandelen.³⁸ Dat in het buitenlandse beleid fatsoenlijke volken op voet van gelijkwaardigheid horen te worden behandeld, ook al laat het binnenlandse beleid van deze volken vanuit liberaal oogpunt te wensen over. Niettemin heeft Rawls twee argumenten voor de weigering om fatsoenlijke volken uit te sluiten van het recht van volken. In de eerste plaats is de opname van fatsoenlijke volken in het belang van de vrede. Als liberale volken hun buitenlands beleid laten beheersen door waarden die alleen liberale volken onderschrijven, dan verwondt dat het zelfrespect van fatsoenlijke volken, wat tot bitterheid en afkeer kan leiden. Ook milde vormen van beïnvloeding, zoals economische stimuleringsmaat-

36 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 67.

37 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 67.

38 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 83.

regelen die gebonden zijn aan bijvoorbeeld respect voor typisch liberale mensenrechten, wijst Rawls af. Ten tweede geeft Rawls het walzeriaanse argument dat het recht op zelfbeschikking van fatsoenlijke volken behoort te worden gerespecteerd, ook als deze zelfbeschikking tot een onliberale samenleving leidt: 'Decent societies should have the opportunity to decide their future for themselves.'³⁹

Het recht van volken dat in de oorspronkelijke posities door zowel liberale als fatsoenlijke volken aanvaard wordt, bestaat uit een lijst van acht normen:⁴⁰

1. Peoples are free and independent, and their freedom and independence are to be respected by other peoples
2. Peoples are to observe treaties and undertakings
3. Peoples are equal and are parties to the agreements that bind them
4. Peoples are to observe a duty of non-intervention
5. Peoples have a right of self-defence but no right to instigate war for reasons other than self-defence
6. Peoples are to honor human rights
7. Peoples are to observe certain specified restrictions in the conduct of war
8. Peoples have a duty to assist other peoples living under unfavourable conditions that prevent their having a just or decent political and social regime'

Onmiddellijk nadat hij deze normen op een rij heeft gezet, stelt Rawls dat er een uitzondering op het beginsel van non-interventie moet worden gemaakt in geval van ernstige mensenrechtenschendingen:

'A principle such as [...] that of non-intervention [...] will obviously have to be qualified in the general case of outlaw states and grave violations of human rights. Although suitable for a society of well-ordered peoples, it fails in the case of a society of disordered peoples in which wars and serious violations of human rights are endemic.'⁴¹

Later in *The Law of Peoples* wordt duidelijk hoe deze uitzondering luidt: in het geval van ernstige mensenrechten is humanitaire interventie als laatste redmiddel geoorloofd. De vraag is: kan Rawls deze uitzondering rechtvaardigen? In de oorspronkelijke posities kunnen liberale en fatsoenlijke volken aanvaarden dat urgente mensenrechten behoren te worden gerespecteerd.

39 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 85. Zie ook p. 61.

40 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 37.

41 Rawls, *The Law of Peoples*, p. 37-38.

Wellicht kunnen zij tevens aanvaarden dat inmenging in de interne aangelegenheden van liberale of fatsoenlijke volken gerechtvaardigd is wanneer urgente mensenrechten worden geschonden. Relevant lijkt dat echter niet, want liberale en fatsoenlijke volken respecteren per definitie urgente mensenrechten. Schendingen van urgente mensenrechten doen zich voor in *outlaw states* en dat zijn staten die niet vertegenwoordigd zijn in de oorspronkelijke positie en die de normen van het recht van volken niet aanvaarden. Hoe kunnen liberale en fatsoenlijke volken in de oorspronkelijke posities dan tot de norm besluiten dat ingrijpen in *outlaw states* ter bescherming van mensenrechten gerechtvaardigd is?

Duidelijk is dat liberale en fatsoenlijke volken zullen moeten aannemen dat urgente mensenrechten niet alleen bescherming verdienen in liberale en fatsoenlijke staten, maar ook in *outlaw states*. Urgente mensenrechten moeten universeel geldig zijn: ze behoren overal en altijd te worden gerespecteerd, ongeacht de staat waarin mensen wonen. Rawls bevestigt dat urgente mensenrechten universeel geldig zijn:

‘The list of human rights honored by both liberal and decent peoples should be understood as universal rights in the following sense: [...] they have a political (moral) effect whether or not they are supported locally. That is, their political and moral force extends to all societies, and they are binding on all peoples and societies, including outlaw states. An outlaw state that violates these rights is to be condemned and in grave cases may be subjected to forceful sanctions and even to intervention.’⁴²

Maar waarop is deze universele gelding van urgente mensenrechten gebaseerd? Rawls verwerpt de kosmopolitische opvatting dat mensenrechten rechtstreeks in een liberale, alomvattende doctrine moeten worden gefundeerd. Hij stelt dat de gelding van mensenrechten in de overlappende consensus tussen liberale en fatsoenlijke volken moet worden gezocht.

‘It may be asked by what right well-ordered liberal and decent peoples are justified in interfering with an outlaw state on the grounds that this state has violated human rights. Comprehensive doctrines, religious or nonreligious, might base the idea of human rights on a theological, philosophical, or moral conception of the nature of the human person. That path the Law of Peoples does not follow. What I call human rights are [...] a proper subset of the rights possessed by citizens in a liberal constitutional regime, or of the rights of the members of a decent society.’⁴³

⁴² Rawls, *The Law of Peoples*, p. 80-81.

⁴³ Rawls, *The Law of Peoples*, p. 81.

Urgente mensenrechten zijn dus niet universeel geldig omdat alle mensen deze rechten bezitten, ongeacht de staat waarin zij leven, maar omdat liberale en fatsoenlijke volken nu eenmaal van mening zijn dat alle mensen deze rechten hebben. Om dezelfde reden zijn humanitaire interventies gerechtvaardigd.

Deze verdediging van humanitaire interventies is niet sterk. Rawls maakt niet aannemelijk dat zowel liberale als fatsoenlijke volken in de oorspronkelijke posities de norm aanvaarden dat humanitaire interventies geoorloofd zijn. Hij veronderstelt de aanvaarding van deze norm zonder toelichting. Onduidelijk is bovendien waarop de kennelijk gedeelde overtuiging dat humanitaire interventies gerechtvaardigd zijn, is gebaseerd. Dat liberale en fatsoenlijke volken van mening zijn dat urgente mensenrechten universeel geldig zijn en dat schendingen van deze rechten met gewelddadig ingrijpen mogen worden beantwoord, is misschien waar. Maar waarom is deze overtuiging aanvaardbaar? Waarom zouden de burgers of onderdanen van liberale en fatsoenlijke volken bereid zijn om hun eigen levens op het spel te zetten teneinde elders mensenrechten te beschermen? Waarom zouden mensen in *outlaw states* een interventie ten behoeve van hun urgente rechten moeten verwelkomen?

4 Kerstings niet-liberale kosmopolitisme

Een van de klassieke verwijten aan het adres van het kosmopolitisme is dat deze visie op de internationale betrekkingen leidt tot een kruistocht van liberale democratieën met als doel respect voor liberale rechten overal ter wereld af te dwingen. Het kosmopolitisme zou onvoldoende ruimte bieden voor pluriformiteit en zich onvoldoende aantrekken van de uitdaging die uitgaat van het cultuurrelativisme. Dit is, zoals is gebleken, voor Rawls de reden om het kosmopolitisme af te wijzen. Het belang van de bijdrage van Kersting aan het debat over humanitaire interventies is dat Kersting een kosmopolitische rechtvaardiging biedt en tegelijkertijd een liberale 'Interventionsfreudigkeit' afwijst.⁴⁴ Hij biedt een kosmopolitische rechtvaardiging van humanitaire interventies die bestand is tegen de kritiek van het cultuurrelativisme.

De basis van Kerstings kosmopolitisme is een scherp onderscheid tussen twee categorieën mensenrechten: transcendentale rechten en programmatische rechten. Tot de categorie van de transcendentale rechten rekent hij het recht op leven, op de vrijwaring van foltering en andere vormen van

44 W. Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtsschutz? Philosophische Überlegungen zu einem kaum lösbaeren Problem*, in: R. Merkel (red.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2000, p. 187-231.

geweld, en op een berekenbare politieke orde, dat wil zeggen een orde waarbinnen conflicten op geweldloze manier worden beslecht en waarin duidelijke regels gelden waarop mensen hun gedrag kunnen afstemmen. Tot de categorie van de programmatische rechten rekent hij de overige klassieke grondrechten en de sociale grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, godsdienstvrijheid, het actieve en passieve kiesrecht, de rechten op rechtsbijstand, een schoon leefmilieu en betaalde arbeid.

De grondslag van de transcendentale rechten ligt in het naakte, natuurlijke bestaan van de mens, in het menselijke bestaan als zodanig, in het *esse*. In het bestaan dus, dat voorafgaat aan willekeurig welke vorm van culturele ontwikkeling en diversiteit. Transcendentale mensenrechten scheppen de voorwaarden waaronder mensen een vreedzaam leven kunnen leiden. Het zijn *Existenzrechte*. De grondslag van programmatische rechten ligt in het goede leven, een leven overeenkomstig een notie van rechtvaardigheid, het *bene esse*. Programmatische rechten stellen mensen in staat een in hun ogen zinvol leven te leiden. Het zijn *Exzellenzrechte*. Het is van belang dat deze beide typen rechten scherp van elkaar gescheiden worden. Natuurlijk, transcendentale rechten zijn de voorwaarde voor de programmatische rechten: wie dood is, kan geen kiesrecht uitoefenen. Maar de bescherming van transcendentale rechten biedt op zich geen garantie dat het kiesrecht of willekeurig welk ander programmatisch recht kan worden uitgeoefend.

Kersting betoogt dat de transcendentale rechten universeel geldig zijn. Want transcendentale rechten zijn resistent tegen de kritiek van het cultuurrelativisme: ze gaan logisch vooraf aan cultuur. Zo niet programmatische rechten. Of en in welke mate deze rechten gelden, is afhankelijk van tijd en plaats waarin men leeft, en is een zaak van cultuur.⁴⁵ Op basis van dit uitgangspunt betoogt Kersting dat humanitaire interventies nooit gerechtvaardigd kunnen worden met een beroep op schendingen van programmatische rechten. Opkomen voor programmatische mensenrechten is een zaak voor de burgers van een staat die menen dat deze rechten niet of onvoldoende worden gewaarborgd.⁴⁶ Humanitaire interventies kunnen uitsluitend gerechtvaardigd zijn wanneer de transcendentale mensenrechten worden geschonden. Wanneer de staat of de regering verwordt tot een *hostis iniustus*, wanneer de staat of de regering het geweldsmonopolie tegen de gehele bevolking of een deel van de bevolking gebruikt, met als gevolg dat de oorlog van allen tegen allen voor alle burgers of een deel van de burgers intreedt. De 'basale mensenrechtelijke solidariteit' verlangt dan ingrijpen, desnoods unilateraal.⁴⁷ Met andere woorden, Kersting bepleit een derde uit-

45 Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p. 213.

46 Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p. 221-222.

47 Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p. 222-223.

zondering op het geweldverbod van artikel 2 lid 4, te weten dat militaire interventie geoorloofd is in geval van schendingen van transcendentale rechten, en stelt dat de uitoefening van dit recht niet afhankelijk is van een voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad.

‘Kein kultureller Entwurf gelungenen Menschseins kann akzeptiert werden, der den fundamentalen Konsistenz- und Konsequenzbestimmungen des menschenrechtlich vermessenen esse-Bereichs widerspricht. Genausowenig kann es der Politik einer Regierung erlaubt sein, sich unter den Schutz der staatlichen Selbstbestimmung und des Interventionsverbots zu stellen, wenn sie sich Verletzungen dieser Kernmensenrechte schuldig macht, wenn die Regierung sich gegenüber dem Staatsvolk oder gegenüber Teilen der Bevölkerung als *hostis populi* erweist und die Menschen terrorisiert und verfolgt, verhungern läßt oder deportiert, außer Landes jagt oder ermordet und in Massengräbern verscharrt.’⁴⁸

Deze verdediging van humanitaire interventies is kosmopolitisch maar niet liberaal. Kosmopolitisch, omdat de grondslag van de internationale rechtsorde gezocht wordt in individuele mensenrechten. Niet liberaal, omdat humanitaire interventies slechts geoorloofd zijn wanneer transcendentale mensenrechten worden geschonden, en omdat transcendentale mensenrechten geen typisch liberale of westerse rechten zijn.

Kersting biedt dus een betrekkelijk duidelijk criterium op basis waarvan bepaald kan worden of humanitaire interventies geoorloofd zijn, een criterium dat bovendien bestand is tegen de kritiek van het cultuurrelativisme. Deze radicale resistentie tegen het cultuurrelativisme is echter tevens de voornaamste zwakte van Kerstings betoog. Terwijl hij in één opzicht – de derde uitzondering op het geweldverbod – verder gaat dan het Handvest van de VN, lijkt Kersting in een ander opzicht een stap terug te doen. In het huidige internationale recht is aanvaard dat niet-gewelddadige maatregelen ten behoeve van de verbetering van de mensenrechtensituatie in andere staten zonder meer gerechtvaardigd zijn, voorzover deze maatregelen tenminste niet het karakter van dwang hebben. En de mensenrechten die met deze niet-gewelddadige middelen worden beschermd, behoren niet alleen tot de categorie van de transcendentale rechten, maar ook tot de programmatische rechten, om met Kersting te spreken. Met de stelling dat alleen transcendentale mensenrechten universeel geldig zijn en dat de bescherming van programmatische rechten een zaak is van nationale zelfbeschikking, lijkt Kersting geen rechtvaardiging te kunnen bieden voor dergelijk

⁴⁸ Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p. 213.

ingrijpen. Zijn mensenrechtenminimalisme lijkt tot een passieve houding te dwingen ten aanzien van bijvoorbeeld ondemocratische regimes of regimes waarin burgerlijke en politieke rechten met voeten wordt getreden. Kersting wil deze conclusie niet trekken. Integendeel, hij stelt dat staten de bescherming van programmatische mensenrechten in andere staten langs niet-gewelddadige weg horen te bevorderen omwille van ‘mensenrechtelijke solidariteit’.

‘Diese Einschränkung legitimer militärischer Interventionsgewalt auf den Fall einer eklatanten binnenstaatlichen Verletzung der transzendentalen Menschenrechte besagt jedoch nicht, daß der Entwicklungsstand der programmatischen Menschenrechte in der internationalen Menschenrechtspolitik keine Rolle spielen darf und die Weltöffentlichkeit angesichts vorenthaltener programmatischer Menschenrechte schweigen muß. Sie muß nicht nur nicht schweigen, sie muß, aus grundlegender menschenrechtlicher Solidarität, ihre kritische und fordernde Stimme erheben; und sie darf sich auch überlegen, welche Formen nichtmilitärischer, gewaltfreier Interventionen hier zu einer Verbesserung der programmatischen Menschenrechtssituation führen könnten. Hier kann nur der kulturelle Takt das menschenrechtliche Engagement in die Schranken verweisen.’⁴⁹

Maar de vraag is op grond waarvan dergelijk niet-gewelddadig optreden gerechtvaardigd is. Een mogelijkheid is dat programmatische mensenrechten inderdaad niet universeel geldig zijn, zoals Kersting in de hierboven geciteerde passages beweert. Dan valt niet in te zien hoe ingrijpen in de interne aangelegenheden van andere staten ten behoeve van deze rechten gerechtvaardigd zou kunnen worden. Men moet veronderstellen dat ook mensen in staten waarin deze rechten niet of nauwelijks worden gerespecteerd belang hebben bij de bescherming van deze rechten. Anders legt men de eigen waarden op, niet alleen aan andere staten of regimes, maar ook aan daarin levende burgers die deze waarden niet delen.

Een andere mogelijkheid is dat programmatische mensenrechten toch universeel geldig zijn. Kersting zegt dat nergens, maar komt wel in de buurt met de opmerking dat geweldloos ingrijpen geboden is vanwege ‘mensenrechtelijke solidariteit’, en met de bewering dat een situatie waarin programmatische rechten beschermd worden te verkiezen valt boven een situatie waarin deze rechten niet beschermd worden: ‘Die politische Lebensverhältnisse *verbessern* sich dan, wenn nicht nur die transzendentalen Menschenrechte gesichert sind, sondern auch die programmatischen Menschenrechte ver-

49 Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p. 220-221 (noot).

wirklicht werden.⁵⁰ Maar dit roept drie moeilijkheden op. Ten eerste is de categorie programmatische mensenrechten bijzonder ruim. Niet alleen de vrijheid van meningsuiting, ook het recht op betaald periodiek verlof kunnen er onder vallen. Een nadere differentiatie binnen de categorie programmatische rechten zou nodig zijn, want anders kunnen schendingen van de meest vergaande sociale rechten aanleiding zijn tot gerechtvaardigd ingrijpen in de aangelegenheden van andere staten. Dat is, ten tweede, moeilijk, omdat de eisen die programmatische mensenrechten stellen zeer uiteenlopend geïnterpreteerd worden, zoals Kersting zelf herhaaldelijk benadrukt. Maar het grootste bezwaar is principieel van aard: de aanvaarding van de universele geldigheid van programmatische rechten ondergraaft Kerstings rechtvaardiging van humanitaire interventies. Kerstings oogmerk is immers een rechtvaardiging van humanitaire interventies te bieden die immuun is voor de kritiek van het cultuurrelativisme. In die opzet slaagt hij met de bewering dat humanitaire interventies uitsluitend gerechtvaardigd zijn in het geval transcendentale mensenrechten worden geschonden. Transcendentale rechten zijn immers pre-cultureel, zodat zelfs de meest geharnaste cultuurrelativist niet kan ontkennen dat ingrijpen ten behoeve van deze rechten in beginsel geoorloofd is, althans niet op grond van zijn relativisme. Mocht nu blijken dat ook programmatische rechten universeel geldig zijn, dan is er geen reden meer om humanitaire interventies te beperken tot transcendentale rechten, althans geen cultuurrelativistische redenen. In dat geval komen ook schendingen van programmatische rechten in aanmerking als reden voor humanitaire interventie. De relevante vraag is dan of en waarom sommige mensenrechtenschendingen met gewelddadig ingrijpen mogen worden beantwoord terwijl andere mensenrechtenschendingen slechts geweldloos ingrijpen rechtvaardigen. Het antwoord dat alleen schendingen van transcendentale mensenrechten in aanmerking komen, omdat deze rechten bestand zijn tegen de kritiek van het cultuurrelativisme, doet dan niet terzake.

Voor het door cultuurrelativistische kritiek ingegeven mensenrechtenminimalisme van Kersting moet dus een prijs worden betaald. Het levert weliswaar een rechtvaardiging van humanitaire interventies op, maar dwingt tevens tot passiviteit ten aanzien van schendingen van vrijwel alle burgerlijke, politieke en sociale rechten in andere staten.

5 Tésons liberale kosmopolitisme

Téson is een van de meest productieve auteurs op het gebied van de legitimiteit van humanitaire interventies. In 1987 verscheen de eerste druk van

50 Kersting, *Bewaffnete Intervention als Menschenrechtenschutz?*, p.218 [cursivering van mij, RJ].

Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality en sindsdien heeft hij verschillende artikelen gepubliceerd waarin hij humanitaire interventies verdedigt.⁵¹ Teşon karakteriseert zijn eigen positie als liberaal kosmopolitisch. Hij is van mening dat liberale staten of allianties van staten het volste recht hebben de naleving van liberale mensenrechten overal ter wereld af te dwingen. Wat typisch liberaal is aan zijn verdediging van humanitaire interventies, is evenwel onduidelijk.

Uitgangspunt van Teşons rechtvaardiging van humanitaire interventies is dat aan alle mensen rechten toekomen, ongeacht de cultuur, staat en tijd waarin zij leven. Gezien het belang dat hij aan deze mensenrechten toekent, is opmerkelijk dat Teşon geen moeite doet aan te geven welke rechten hij precies tot deze categorie rekent. Duidelijk is alleen dat de categorie mensenrechten een substantieel deel omvat van de burgerlijke en politieke rechten die omschreven zijn in de Universele verklaring van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In ieder geval horen het actieve en passieve democratische kiesrecht er toe.⁵² Teşon beschouwt mensenrechten als de maat van alle dingen. Of staten, nationale grenzen, internationale organisaties legitiem zijn, is afhankelijk van de vraag of en in welke mate ze mensenrechten respecteren. Als mensenrechten geschonden worden, dan hebben andere mensen, staten en internationale organisaties de plicht de slachtoffers te helpen.⁵³ Teşon verzet zich tegen Rawls' opvatting dat fatsoenlijke volken, dat wil zeggen: volken die uitsluitend niet-liberale rechten beschermen, als gelijkwaardige partners in de internationale gemeenschap moeten worden beschouwd. Het is de plicht van liberalen te zorgen dat liberale mensenrechten overal ter wereld worden gerespecteerd, en om dat doel te bereiken is gebruik van niet-gewelddadige maatregelen geoorloofd: '[...] a non-liberal government should *not* be treated as a member in good standing of the international community [...]. I believe that non-forcible interference to increase human rights observance in those societies is morally justified [...].'⁵⁴ Teşon stelt dat gewelddadige interventies slechts gerechtvaardigd zijn in 'gevallen van ernstige onrechtvaardigheid': 'The situations that trigger humanitarian intervention are acts such as crimes against humanity, serious war crimes, mass murder, genocide, and the Hobbesian state of nature (war of all against all) caused by the collapse of social order.'⁵⁵

51 *Humanitarian Intervention. An Inquiry into Law and Morality*, tweede druk, New York 1997. Zie verder onder meer *Collective Humanitarian Intervention*, University of Michigan Law School Journal 17 (1996), p. 232-271; *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, in: J.L. Holzgrefe & R.O. Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, p. 93-129.

52 Teşon, *Humanitarian Intervention*, p. 124-5.

53 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 97.

54 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 98.

55 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 95.

Deze ‘verdediging’ van humanitaire interventies roept meerdere vragen op, vragen die Teşon niet of nauwelijks beantwoordt. Teşon neemt graag krachtige standpunten in, maar onderbouwt deze nauwelijks of op niet al te overtuigende wijze. Ik beperk mij tot één vraag: waarom zijn humanitaire interventies slechts gerechtvaardigd in geval misdaden tegen de menselijkheid en niet in geval van schendingen van typisch liberale rechten als de vrijheid van meningsuiting en godsdienst? Waarom mogen liberale staten niet overal ter wereld met geweld interveniëren teneinde liberale democratieën tot stand te brengen, ja, waarom zijn ze daar niet toe verplicht?

Het zal duidelijk zijn dat Teşon het antwoord niet zoekt in de uitdaging die uitgaat van het cultuurrelativisme. Terwijl bijvoorbeeld Kersting rekening houdt met het cultuurrelativisme en probeert een aantal mensenrechten te identificeren die immuun zijn voor de cultuurrelativistische kritiek, weigert Teşon aan deze kritiek tegemoet te komen. ‘I have never been able to see merit in relativism as a general philosophical view.’⁵⁶ Ter verdediging stelt Teşon dat het feit dat liberale waarden niet altijd en overal aanvaard zijn niet bewijst dat liberale waarden onjuist zijn.⁵⁷ Dat is waar. De strekking van het cultuurrelativisme is echter niet dat er een pluraliteit van waarden is, maar dat een universeel aanvaarde maatstaf ontbreekt op grond waarvan beslist kan worden dat bijvoorbeeld liberale waarden superieur zijn aan onliberale waarden. Op dit punt biedt Teşon niets anders aan dan de aannahme dat liberale waarden superieur zijn: ‘Liberal analyses must assume that liberal assumptions (such as the importance of individual autonomy) are the better ones, universally.’⁵⁸ Een sympathiek standpunt misschien, maar als weerlegging van het cultuurrelativisme niet overtuigend. Het is bovendien geen argument om humanitaire interventies te beperken tot ernstige mensenrechtenschendingen. Integendeel.

Teşon komt vervolgens met een ander argument. Hij stelt dat alle ‘redelijke’ religieuze en morele doctrines het oordeel onderschrijven dat misdaden tegen de menselijkheid, wijdverbreide martelingen, massamoord en ernstige oorlogsmisdaden moreel verwerpelijk zijn.

‘We are not dealing here with differences in conceptions of the good, or with various ways to realize human and collective excellence, or with the place of religion, civic deliberation, or free markets in political life. We are confronting governments that perpetrate atrocities against people, and situations where anarchy and breakdown of social order are of such

56 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 100.

57 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 101.

58 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 101..

magnitude that no reasonable ethical or political theory could reasonably condone them.⁵⁹

Dat is een plausibele uitspraak, die bijvoorbeeld Rawls zou kunnen onderschrijven. Teşon fundeert de categorie ernstige mensenrechtenschendingen in iets wat sterk lijkt op Rawls' publieke redelijkheid en overlappende consensus. Hij beperkt humanitaire interventies tot mensenrechtenschendingen die volgens alle 'redelijke' doctrines onaanvaardbaar zijn en stelt expliciet dat deze mensenrechten niet typisch liberaal zijn:

'[...] to the objection that supporting humanitarian intervention presupposes a (biased) liberal commitment to human rights, the liberal can respond, "But surely you're not saying that under your (non-liberal) view these atrocities are justified. Whatever it is that you value, it cannot be this."⁶⁰

Dit is verbazingwekkend, omdat Teşon het idee om beginselen voor het verkeer tussen staten in een overlappende consensus te zoeken expliciet afwijst.⁶¹ Het argument doet bovendien niet terzake. Niet in valt te zien waarom het argument dat sommige mensenrechtenschendingen ook door onliberale doctrines worden afgewezen relevant is voor een liberaal die uitgaat van de universele geldigheid en superioriteit van liberale mensenrechten. Kortom, Teşon kan niet verdedigen waarom humanitaire interventies slechts geoorloofd zijn in geval van ernstige mensenrechtenschendingen.

6 Samenvatting

Het leidt geen twijfel dat humanitaire interventies met voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad rechtmatig zijn. Anders is de situatie als een voorafgaand mandaat ontbreekt. Hoewel sommige volkenrechtdeskundigen beweren dat humanitaire interventies zonder voorafgaand mandaat van de Veiligheidsraad onder bepaalde voorwaarden rechtmatig zijn onder het VN-Handvest of onder internationaal gewoonterecht, is de dominante opvatting dat humanitaire interventies in dat geval onrechtmatig zijn. Dat neemt niet weg dat staten soms bereid zijn in strijd met het internationale recht te besluiten tot een humanitaire interventie. De NAVO-interventie in de Federale Republiek Joegoslavië is daar een voorbeeld van. Met name in deze gevallen is de vraag naar de legitimiteit ofwel morele aanvaardbaarheid van humanitaire interventies van belang.

59 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 101.

60 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 102.

61 Teşon, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, p. 102.

In dit preadvies zijn verschillende rechtvaardigingen van humanitaire interventies besproken. Daarbij is uitsluitend aandacht besteed aan de vraag of humanitaire interventies in beginsel toelaatbaar zijn. De vraag aan welke aanvullende voorwaarden voldaan moet zijn voordat besloten mag worden tot humanitaire interventie en de vraag of in geval van humanitaire interventie bijzondere eisen horen te worden gesteld aan de wijze waarop de strijd wordt gevoerd, zijn buiten beschouwing gebleven. Besproken zijn de opvattingen van Walzer, Rawls, Kersting en Teñon. De rechtvaardigingen van deze auteurs verschillen duidelijk van elkaar en vertegenwoordigen de belangrijkste posities in het hedendaagse debat.

Walzers verdediging van humanitaire interventies is gebaseerd op de waarde van zelfbeschikking. Hij stelt dat ingrijpen in de interne aangelegenheden van staten vrijwel altijd ongeoorloofd is, omdat daarmee geweld wordt gedaan aan de eigenheid van gemeenschappen. Alleen in geval van ernstige mensenrechtenschendingen is een humanitaire interventie verdedigbaar, omdat andere staten er in dat geval niet langer van uit mogen gaan dat gemeenschap en staat bij elkaar passen. Verdedigbaar is echter dat ernstige mensenrechtenschendingen gepaard kunnen gaan met een 'fit' tussen overheid en gemeenschap. Of dat een 'fit' tussen overheid en gemeenschap kan ontbreken bij verhoudingsgewijs minder ernstige mensenrechtenschendingen. In dergelijke gevallen is niet duidelijk of humanitaire interventies al dan niet toelaatbaar zijn. Rawls verdedigt humanitaire interventies met een beroep op de door liberale en fatsoenlijke volken gedeelde norm dat 'urgente mensenrechten' universeel geldig zijn en dat ingrijpen ten behoeve van deze rechten geoorloofd is. Hij biedt echter geen rechtvaardiging voor deze norm. Kersting en Teñon bieden een kosmopolitische rechtvaardiging van humanitaire interventies. Zij menen dat alle mensen rechten hebben en dat staten in mogen grijpen in de interne aangelegenheden van een staat wanneer deze staat ernstige mensenrechtenschendingen begaat. Kersting gaat daarbij uit van een minimalistisch mensenrechtenconcept dat immuun is voor de kritiek van het cultuurrelativisme. Bezwaar is dat hij geweldloze maatregelen ter bevordering van respect voor politieke en burgerlijke rechten niet kan verdedigen, terwijl hij deze maatregelen wel wenselijk acht. Bij Teñon is het omgekeerde het geval: hij gaat uit van een breed mensenrechtenconcept, maar kan niet rechtvaardigen waarom humanitaire interventies slechts gerechtvaardigd zijn in geval van ernstige mensenrechtenschendingen.

Summary

Humanitarian intervention without authorisation from the UN Security Council is considered illegal by most, though not all, international lawyers. This does not mean, however, that states or regional security organisations like NATO are always prepared to abide by international law when faced with humanitarian disasters in the absence of Security Council authorisation. Many would argue that under certain circumstances humanitarian interventions can be justified on purely moral grounds in those cases. The author of this article discusses the moral justifications of humanitarian interventions that have been given by Walzer, Rawls, Kersting and Teşon. He argues that Walzer does not succeed in providing a clear criterion on the basis of which it can be decided when a humanitarian intervention is called for. Rawls does provide a clear criterion, but does not convincingly show why this norm would be acceptable to liberal or decent peoples or to those living in outlaw states. Kersting's non-liberal cosmopolitanism succeeds in defending humanitarian interventions in the case of violations of 'existential rights', but the implication of his argument seems to be that the international community is to remain passive in the case of violations of liberal or social rights. Teşon claims to defend a liberal cosmopolitan position, but fails to show why a liberal would justify humanitarian interventions only in the case of violations of basic human rights like the right to life.