



Internasjonal terrorisme - folkerettslige konsekvenser

Taler

Espen Barth Eide

Dato

18 mars 2002

Sted

Oslo Militære Samfund

Omstendigheter

Foredrag

1 Deres Majestet, mine damer og herrer.

Normene som binder det internasjonale samfunnet sammen er i stadig
forandring. De utvikles i tråd med skiftende oppfatninger om rett og galt, om
5 forholdet stater i mellom, om forholdet mellom statene og deres innbyggere, og
om det internasjonale samfunns ansvar for hva som foregår innad i den enkelte
stat. De utvikles i en konstant brytning mellom de som vil forandre og de som
ønsker om å bevare verden mest mulig slik den er i dag. Slik sett pågår det en
permanent debatt om hvordan vi skal organisere oss her på kloden.

10

Det internasjonale samfunnet er ingen rettsstat, i den forstand at en høyere
myndighet uten videre kan gripe inn og omgjøre urett i tråd med på forhånd
inngåtte kjøreregler, slik domstoler og politi kan gjøre det i et enkeltland. Men
det internasjonale samfunnet er heller ikke et lovløst rom der den sterkeste rett
15 gjelder uavkortet. Siden det moderne statssystemet ble etablert i 1648 har man
sett en utvikling i retning av visse grunnleggende regler for samspillet mellom
stater.

Sammen med en rekke andre land har Norge helt siden Folkeforbundets dager
20 engasjert seg sterkt for å bygge opp en stadig mer rettsbasert internasjonal orden.
Dette er ikke minst et produkt av at vi, som et lite land med en åpen økonomi,
er særlig avhengig av forutsigbarhet og beskyttelse i forhold til alt fra spørsmål
om krig, fred og miljøets overlevelse, til mer hverdagslige utfordringer innen
handel og økonomisk utnyttelse av havets ressurser. Derfor har vi også tradisjon
25 for å engasjere oss aktivt i debatten om hvordan folkeretten bør utvikles videre.

Selv om det til enhver tid foregår en gradvis og forsiktig utvikling innenfor folkeretten, er det gjerne gjennom kriser og krig at de virkelig store spørsmålene kommer på dagsordenen og systemiske skifter kan finne sted.

30

Den andre verdenskrig ble én slik brytningstid, også for folkeretten. Allerede tidlig i krigen begynte de allierte diskusjonen om en ny etterkrigsorden, og initiativet ble tatt både til det som skulle bli til FN, de internasjonale finansinstitusjonene, til en økonomisk og politisk samling av Europa, og til en avvikling av kolonivesenet. San Fransisco-konferansen om opprettelsen av en ny verdensorganisasjon hadde avsluttet sitt arbeid allerede før Japan kapitulerte som den siste av aksemaktene. Kort tid etter krigen ble også de gamle fiendene invitert inn i den nye verdensorganisasjonen.

35

40

Folkeretten vil alltid være preget av maktforholdene i samtiden. Slik var det også da FN-pakten ble skrevet i 1945. Et uttrykk for dette ser man i sammensettingen av FNs sikkerhetsråd, der nettopp de fem stormaktene som kom ut som seierherrer etter den annen verdenskrig fikk permanent sete og vetoett.

45

Norge stemte imidlertid for vetoetten i San Fransico, ut fra den realistiske vurdering at det var viktigere å skape en verdensorganisasjon som stormaktene faktisk sluttet opp om, enn å lage et politisk impotent forum som kunne fatte prinsipielt høyverdige vedtak om at verden skulle bli bedre, men uten å være i stand til å gjøre noe med den. Dette er en avveining mellom pragmatisme og ideelle fordringer som jeg tror vi gjør klokt i å ta med oss i den videre debatt om folkerettens muligheter. Men også denne «pragmatiske idealisme» må brytes mot en ny tids utfordringer.

50

55

Bærebjelken i FN-pakten er at bruk av militær makt mellom stater er forbudt, unntatt dersom ett av to vilkår foreligger: enten at den brukes i selvforsvar, eller ved at militær makt brukes på vegne av FN etter vedtak i Sikkerhetsrådet, når dette anser at internasjonal fred og sikkerhet er truet.

60

Selvforsvarsretten - artikkel 51 i FN-pakten - gjelder ikke uavkortet. Retten til individuelt eller kollektiv selvforsvar gjelder inntil Sikkerhetsrådet har blitt i stand til å ta kontroll over situasjonen. Rådet ble gitt en svært viktig regulerende funksjon hva angår spørsmålet om krig og fred etter annen verdenskrig. Imidlertid førte Den kalde krigen til at sterke begrensninger på FNs virke innen organisasjonens kjerneområde - internasjonal fred og sikkerhet.

Etter den kalde krigens opphør kom FNs opprinnelige kjernefunksjoner igjen frem i lyset. Etter Iraks folkerettsstridige annektering av Kuwait i 1990 reagerte et samlet Sikkerhetsråd raskt og effektivt, og autoriserte en amerikansk-ledet
70 internasjonal militæraksjon som gjenopprettet Kuwaits suverenitet. Dette representerte ikke ny folkerett, men snarere en ny praksis, fordi man denne gangen, grunnet endrede relasjoner mellom øst og vest, faktisk kunne bruke Sikkerhetsrådet slik det opprinnelig var tenkt brukt.

75 I oppfølgingen av Gulf-krigen, derimot, så vi de første tegn på en ny tenkning om forholdet mellom statssuverenitet og FNs ansvar. Operasjonene så vel nord i Irak fra 1991 hadde først og fremst til hensikt å beskytte de irakiske kurderne mot Saddam Husseins vrede. At FN legitimerte denne type innblanding i Iraks indre anliggender ble imidlertid formelt begrunnet med at konflikten mellom
80 kurderne og den irakske staten truet internasjonal fred og sikkerhet. Det ble fortsatt ikke sett som tilstrekkelig å legitimere dem med den humanitære situasjonen i seg selv.

Gjennom 1990-tallet var vi vitne til et stort antall såkalte «nye» konflikter, som
85 alle hadde det til felles at de først og fremst var borgerkriger. Mange hadde imidlertid betydelige regionale spredningseffekter. FN ble stadig mer aktivt engasjert i å forsøke å håndtere disse, og en lang rekke FN-mandat for ulike former for inngripen i interne konflikter ble legitimert nettopp med at disse truet internasjonal fred og sikkerhet. Man engasjerte seg følgelig stadig oftere i
90 «interne» anliggender, men søkte å begrunne dette ut fra FNs klassiske oppgave, nemlig å forhindre mellomstatlige konflikter.

Denne nytolkningen av FN-pakten fant ikke sted uten sverdslag. Helt sentralt i debatten sto forholdet mellom det generelle ikke-intervensjonsprinsippet, som
95 er nedfelt i FN-paktens artikkel 2.4, og på den annen side, diskusjonen om hvor grensen for Sikkerhetsrådets myndighetsområde går. Ikke-intervensjonsprinsippet etter artikkel 2.4 slår fast at «intet i denne traktat skal autorisere inngripen i en stats indre anliggender» (...), men sier samtidig at
«dette ikke skal være til hinder for utøvelsen av Sikkerhetsrådets
100 tvangsmyndighet etter kapittel 7». Med andre ord, så lenge Sikkerhetsrådet fatter sine vedtak i tråd med etablerte prosedyrer, er det stort rom for skjønn mht. myndighetsområdet.

105 De fleste vil i dag akseptere at rådet er temmelig suverent til å tolke grensene for
sin egen myndighet. Det finnes da heller ikke noen «konstitusjonsdomstol»
som kan overprøve Rådets tolkning av egen myndighet. Derfor har en generell
referanse til «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» i et FN-vedtak i
praksis fremstått som tilstrekkelig til å legitimere inngripen i interne konflikter.
110 Russland, Kina og en rekke land i den tredje verden har vært skeptiske til denne
utviklingen, men de har som hovedregel valgt ikke å blokkere den heller.

(Konflikten rundt Kosovo representerte et unntak fra denne hovedstrømmen,
da viste det seg som kjent ikke som mulig å komme frem til noe mandat fra
115 Sikkerhetsrådet).

Slutten på den kalde krigen markerte altså ett tidsskille i internasjonal politikk,
noe som vi ser gjenspeilet i utviklingen av folkeretten. Vi har sett en forsiktig
bevegelse fra et uavkortet prinsipp om ikke-intervensjon til økt vekt på
120 individets grunnleggende rettigheter og krav på beskyttelse fra overgrep fra egen
statene - men fortsatt innen rammen av en klart stats-basert internasjonal orden.

125 Terroraksjonene mot USA den 11. september i fjor blir av mange sett på som et
tidsskille av tilsvarende dimensjoner. Dette tror jeg langt på vei er riktig, i hvert
fall hva angår vår tenkning om internasjonal politikk og sikkerhet.

130 Jeg tror imidlertid det har vel så mye for seg å si at terroraksjonene mot USA
mer enn noe annet visualiserte hvordan verden allerede var i dyp forandring før
den 11. september. Det er jo dessverre grunn til å frykte at begivenhetene den
dagen ikke var et uhyggelig enkelttilfelle eller et mareritt vi nå kan våkne opp fra.
Snarere var det et uttrykk for en ny form for sårbarhet, som ingen flekk på
135 jordkloden kan erklære seg fullkomment immun ifra.

Derfor tror jeg at den viktigste mest langsiktige konsekvens av begivenhetene for
et halvt år siden er at vi fikk øynene opp for en rekke langsiktige utviklingstrekk
i det internasjonale samfunnet. Dette dreier seg om utviklingstrekk som stiller
140 oss overfor sikkerhetspolitiske utfordringer av en fundamentalt annerledes
natur enn de vi så for oss i løpet av det halve hundreår som fulgte etter den
andre verdenskrigs slutt.

145 La meg minne bare om et par av de viktigste endringene.

For det første ser vi en utvikling der trusselbildet i stadig større grad må sees på som «asymmetrisk». Det vestlige fellesskap vi utgjør en del av, står ikke lenger overfor noen organisert, potensiell motstander som ligner på oss. Sovjetunionen og Warszawapakten representerte et politisk, økonomisk og militært system som 150 kunne utfordre Vesten på mer eller mindre likeverdige vilkår. Militær planlegging, for eksempel, ble derfor innrettet på å kunne møte en likeverdig, eller på visse områder, overlegen motstander på slagmarken. I vår tid finnes det ikke noen motstander av denne typen; krig som et «likeverdig» spill mellom to 155 sammenlignbare parter er derfor ikke lenger en relevant tilnærming.

Derimot har vi til fulle fått demonstrert at også en økonomisk og militær underlegen motstander kan påføre oss betydelig skade, frykt og usikkerhet, dersom han er i stand til å tenke kreativt og overraskende. Når passasjerfly fulle 160 av bensin kan gjøres om til «presisjonsvåpen» av folk som er villige til å ofre både egne og andres liv, ser vi at vår egen sivile infrastruktur kan vendes mot oss selv. Vi kan selvsagt et stykke på vei søke motvirke at akkurat dette ikke skjer igjen, men da vil motstanderen skifte arena og bruke overraskelseelementet på nytt. Tenk, for eksempel, på alle de millioner av containere som flyttes rundt på 165 verdenshavene hver eneste dag. Dersom kun én av dem inneholder et masseødeleggelsesvåpen, trenger man ikke en gang å losse den av for å gjøre ubotelig skade på en storby, der er nok å detonere den i havnebassenget. Og slik kan man fortsette; bare fantasien setter grenser. Desto viktigere at vår fantasi ikke står tilbake for deres.

170

En annen viktig erkjennelse er at vi lever i en tid der sikkerheten er global. Statssammenbrudd og fremveksten av akopalyptiske sekter i Sentral-Asia kan føre frem til ødeleggende angrep på den andre siden av jordkloden, for eksempel på nedre Manhattan. Tilsvarende viste det amerikanske militære svaret at for 175 klodens eneste gjenværende supermakt er det ikke lenger nødvendig med store, permanente baser og betydelige troppeforflytninger jorden rundt for å hamle opp med et regime av Talibans karakter: Gjennom et samspill av internasjonalt diplomati og målrettet bruk av militær makt lyktes man jo faktisk å drive dem fra makten i Kabul.

180

De militære operasjonene ble drevet fra kommandosentra i Tampa, Florida, der

man satt på både sanntids etterretningsinformasjon fra slagmarken og direkte kontroll over egne stridsmidler titusenvis av kilometer borte. Begge disse utviklingstrekkene viser hvordan klassiske forestillinger om territoriets betydning er på vei ut. Tanken om for eksempel å stole på verdien av «strategisk dybde» må nok derfor snarest mulig ut av Krigsskolenes repertoar.

Disse utviklingstrekkene har egentlig vært synlige - og påpekt - helt siden den kalde krigens slutt. De har også, i hvert fall et stykke på vei, vært erkjent som reelle utfordringer på politisk nivå. Men vi har bare i begrenset grad trukket konklusjonene av de veldige omformingen dette innebærer for vår sikkerhets- og utenrikspolitikk, det være seg i FN, i NATO eller her hjemme i Norge.

195 ---

På den annen side skal vi ikke male bildet svartere enn det er. Det fins også betydelige lyspunkter i det internasjonale samfunnets virkemåte ved inngangen til et nytt årtusen. Slutten av det 20. århundre medførte jo blant annet den endelige etableringen av det vi kan kalle den «liberale orden» som en felles plattform for de aller fleste fungerende stater. Opprinnelig vestlige verdier som demokrati, menneskerettigheter og markedsøkonomi har større oppslutning enn noen sinne. Latinamerika, Øst-Europa og viktige deler av Asia og Afrika har beveget seg i mer demokratisk retning i løpet av de siste tiårene. Kommunismen som alternativt politisk-økonomisk system har mistet sin tiltrekningskraft. Kina har allerede meldt seg inn i verdens handelsorganisasjon, mens Russland er på vei inn.

USA og dets allierte vant følgelig den kalde krigen uten et militært oppgjør, og USA fremstår som verdens eneste gjenværende supermakt og derfor også som «hegemonen» i den liberale orden.

Delvis som følge av denne brede konsensus om grunnleggende verdier, er forholdet mellom de aller fleste stater i verden bedre enn på noe tidspunkt i moderne tid. Krig i tradisjonell forstand, forstått altså som militær makt brukt mellom to eller flere stater, er blitt et meget sjeldent fenomen.

På den annen side ser vi at transnasjonale nettverk av ulik karakter utfordrer inntrykket av en fredelig liberal orden. Fenomenet Al Qaida er kanskje det mest ekstreme uttrykk så langt, men også angre grupper kan tenkes å planlegge

systematiske angrep på den liberale orden eller på enkelte av dens uttrykk.

225 Dette bringer meg over på det vi kan kalle globaliserings skyggeside. For
samtidig som at det har oppstått en liberal orden, der demokrati og
internasjonal markesøkonomi står sentralt, har store områder av kloden falt
utenfor utviklingen. En ting er at disse områdene ofte er svært fattige. Et vel så
viktig forhold er at vi ser at statene i mer utsatte deler av verden mister grepet og
bryter sammen - enten fordi de ikke evner å styre landet, fordi landet rives i
230 stykker av borgerkriger og krigsprofitører, eller rett og slett fordi statsstyret
overtas av folk som setter egen vinning foran alle andre hensyn.
Statssammenbrudd - eller fremveksten av såkalte failed states - er en systemisk
utfordring til den liberale orden, fordi vi har forutsatt statenes eksistens som en
sentral organisator for lov og rett. I stedet for rettsstater får vi politiske tomrom
235 som ofte utvikler seg til hjemmebase for alt fra diamantsmugling til terrorisme.
Markedsøkonomien kan ikke leve uavhengig av politisk kontroll; men krever et
rettsvesen, forutsigbarhet, indre og ytre sikkerhet, osv. Følgelig kommer man
raskt inn i en negativ spiral, der statssammenbrudd fører til fattigdom og sosial
oppløsning noe som igjen fører til ytterligere forfall i evnen til å styre. Og selv
240 om ingen har det hele og fulle svaret på dette problemet, så vet vi i hvert fall nok
til å konkludere med at internasjonal bistand alene ikke løser problemet. I
enkelte utgaver har bistanden kanskje til og med har bidratt til å gjøre
situasjonen verre.

245 For de av oss som er opptatt av å få til en bedre organisert verden, betyr dette at
vi er nødt til å tenke kreativt og nytt om forholdet mellom utvikling og
sikkerhet.

På det folkerettslige plan krever det av oss at vi tenker nytt rundt hva som er en
250 stat og hvilke forpliktelser og rettigheter suverene stater kan ha i vår tid. Det er
ikke nødvendigvis lengre åpenbart at alle stater skal ha samme grad av respekt
for sine indre anliggender: Det er forskjell på for eksempel Botswana og Sudan
når det gjelder, for eksempel viljen til å praktisere godt styresett, ivareta
internasjonale forpliktelser osv. Det kan være at vi blir nødt til å diskutere
255 betingelser for suverenitet. Dette er imidlertid litt av et minefelt. Mange land i
den tredje verden vil øyeblikkelig assosiere slike tanker med ny-kolonialisme eller
lese det som nyopplaget av «the White Man's burden». Dette vil de ikke gjøre
helt uten grunn heller, ettersom det jo finnes tallrike historiske eksempler på at
angivelige «gode forsett» har vært brukt som skalkeskjul for ekspansjonisme og

interessepolitikk. Om vi går i denne retningen skal også vi passe på at vi ikke kaster barnet ut med badevannet: prinsippet om ikke-intervensjon er ikke så mye et uttrykk for den sterkeste rett som det er et normativt prinsipp - et prinsipp som utvilsomt har bidratt til å begrense antallet konflikter mellom stater nede ved mang en historisk korsvei, men som samtidig har prioritert staten over individene. Dette er derfor ikke en debatt mellom godt og ondt, men mellom hver for seg gode prinsipper som ikke alltid lar seg forene.

Nettopp derfor er det så viktig at en slik normativ bevegelse skjer innenfor representative internasjonale fora, og ikke bare blir de vestlige landenes selverklærte misjon i verdenssamfunnet.

En beslektet nyorientering i folkeretten som så vidt jeg kan se finner sted i disse dager, er at man ikke lenger tolererer at stater tillater terrorgrupper å operere fra sitt territorium. Å tillate terrorister opphold - «to harbour terrorism» - blir i økende grad likestilt med direkte støtte. Dette er faktisk nytt. I 1985 forsøkte Israel å få aksept for en slik tilnærming i FN, etter at de hadde angrepet PLOs hovedkontor i Tunis. Deres argument var at ettersom Tunisias regjering ikke ønsket, eller var i stand til, å motvirke angrep på Israel fra ikke-statlige aktører på eget territorium, måtte Israel ha lov til å gripe inn som en form for selvforsvar. Dette argumentet ble kraftig imøtegått i FN og nedstemt i Sikkerhetsrådet, 14 av 15 medlemmer stemte i mot Israel mens USA stemte avholdende.

285

Etter 11. september synes dette å være i forandring. Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 nevner eksplisitt at those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable.

Denne utviklingen utfordrer i sin tur det hevdvunne nøytralitetsprinsippet, som så langt har vært et bærende element i folkeretten. Som president Bush fremstiller det, er man jo heretter enten med eller mot USA: - «Either you are with us, or you are with the terrorists». Dette er jo en temmelig absolutistisk tilnærming, som i sin ytterste konsekvens umuliggjør den form for nøytralitet i krig som eksempelvis Sverige eller Sveits praktiserte under den andre verdenskrigen.

295

Utviklingen bort fra det tradisjonelle nøytralitetskonseptet begynner imidlertid

300 ikke med dette. Også utviklingen innenfor FNs bruk av økonomiske
sanksjonsmekanismer har ført til at muligheten for å stå «i mellom» partene i
en konflikt ikke lenger er hva den var. Sanksjoner, slike som sanksjonene mot
Irak og inntil for kort tid siden mot Jugoslavia, er bindende for alle
medlemsland. De representerer en form for tvangsmakt selv om det ikke er
305 militær makt det er snakk om. Verken juridisk eller normativt er det ikke lengre
så legitimt å stille seg helt på siden av internasjonale stridsspørsmål.

Et annet folkerettslig spørsmål som kommer til å stå sentralt i måneden som
kommer, er spørsmålet om hvor langt selvforsvarsretten går etter 11. september.

310

La oss ta det enkleste først: Det synes å være bred internasjonal enighet om at
USA hadde folkerettslig grunnlag for å reagere mot så vel Al Qaida-nettverket
som Taliban-regimet etter 11. september.

315

USA så på seg selv som utsatt for et væpnet angrep, noe som i utgangspunktet
gir rett til selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51. Både gjennom FN og på
annen måte ble denne tolkningen slått fast. Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 fra
12. september viste til retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i en
320 resolusjon som dreide seg om angrepene dagen før. Dette bør anses som
tilstrekkelig, ettersom det ikke foreligger noe krav om eksplisitt FN-mandat på
forhånd før man iverksetter selvforsvarstiltak. Det denne resolusjonen derfor
først og fremst bidrar med er en bekreftelse på at et massivt angrep fra en ikke-
statlig aktør også er et angrep i FN-paktens forstand. Dette vil kunne ha
325 vidtrekkende konsekvenser for videreutviklingen av folkeretten.

NATO-rådet gjorde en tilsvarende tolkning da de, også den 12. september i fjor,
slo fast at USA var blitt utsatt for et angrep som utløste artikkel 5-mekanismene
i NATO. NATOs artikkel 5 er igjen direkte avledet av selvforsvarsretten i FN-
330 paktens artikkel 51. På det tidspunkt var beslutningen betinget at det ble slått
fast at angrepene var styrt utenfra USA. Dette ble så slått fast i oktober, slik at
også denne betingelsen ble tatt bort.

Enkelte forsøkte å argumentere mot denne utviklingen, og viste til at angrepet
335 som sådan ikke kom fra en annen stat, men fra en ikke-statlig gruppe, og at det
derfor var kriminalitet og ikke væpnet angrep man snakket om. Riktignok var
det nok en stats angrep på en annen man tenkte på i 1945, i tråd med datidens

sikkerhetspolitiske utsyn. Dette er imidlertid ikke noen eksplisitt begrensning.
340 Folkeretten snakker om væpnet angrep, ikke om hvem som er kilden.
Avgrensningen må derimot finne sted mot internrettslige regler for alminnelig
kriminalitetsforebygging, noe som ville være det naturlige sted og lete i tiltak
mot terrorisme av mer «alminnelig» skala.

345 Det ville være et problem dersom en overdrevent konservativ tolkning av
folkeretten hindret en stat å treffe mottiltak mot det en internasjonal terrorisme
som i hvert fall har fått passiv beskyttelse av andre stater. Vi ville da komme i
den situasjon at Folkeretten ikke hadde noe svar på det som mange vestlige land
ser på som den fremste trusselen i vår tid. Slike diskrepanser mellom opplevd og
350 legal virkelighet vil på lengre sikt lett kunne undregrave folkeretten.

Et langt mer komplisert spørsmål, er hva selvforsvar mot terrorisme egentlig skal
gå ut på. For det første gjelder naturligvis de alminnelige regler om
proporsjonalitet og rimelig sammenheng i tid. Dette er skjønnsmessige
355 spørsmål, men samtidig et uttrykk for et ønske om at forsvarstiltak må stå i
forhold til det opprinnelige angrepet. Hva angår operasjonene i Afghanistan
synes det igjen å være bred enighet om at USA og dets allierte har opptrådt i tråd
med proporsjonalitetsprinsippet. Man har brukt målrettet makt mot kilden til
trusselen (Al Qaeda og Taliban) og man har søkt å begrense sivile tap.

360

For det andre er det klart at det faktum at man er utsatt for et angrep som gir
rett til selvforsvar ikke betyr gir noen automatisk rett til å reagere mot hvem som
helst, uten å måtte dokumentere sammenhengen med det opprinnelige
angrepet. Men også her er det uklarerheter. Er, for eksempel, den annonserte
365 utvidelsen av krigen til en såkalt andre fase uten videre uproblematisk?

Irak illustrerer problemet godt. De fleste av oss er vel enige om at Saddam
Husein er en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og at hans
programmer for å skaffe seg masseødeleggelsesvåpen er et betydelig utfordring
370 for regionen og for hele det internasjonale samfunnet. Det er derfor god grunn
til å fortsette og dertil øke presset på Saddam, ikke minst for igjen å få
internasjonale våpeninspektører tilbake på plass.

Men kan legitimere et eventuelt angrep på Irak med at det er en del av svaret på
375 det som skjedde den 11. september? Her er det viktig at heller ikke amerikanerne
selv påberoper seg å kjenne noen kopling mellom Al Qaida og Irakske

myndigheter. USAs FN-ambassadør har likevel informert Sikkerhetsrådet om at de «forbeholder seg retten til å også å angripe andre stater» som et ledd i utøvelsen av sin rett til selvforsvar.

Muligheten for et angrep på Irak har utløst hektisk diplomatisk aktivitet. Mange av USAs allierte er skeptiske til en utvidelse, ikke bare på grunn av dets omstridte rettslige grunnlag, men også ut fra en bekymring for konsekvensene for regionen for øvrig og for effekten på den internasjonale koalisjonen mot terrorisme. Vi kan innen kort tid stå overfor en diskusjon om hvorvidt forebyggende angrep på en stat som antas å ha skumle hensikter blir påberopt av vår fremste allierte. Det ville være fornuftig å begynne å tenke rundt denne problemstillingen i dag, og da ikke minst hva slags presedensvirkninger dette ville skape i andre deler av verden.

På terskelen til en ny internasjonal orden synes det viktig for oss alle å diskutere hva hegemonens, altså USAs, rolle ideelt sett bør være.

Etter mitt syn gjelder det å kombinere to hensyn. For det første må vi innse at det er i vår alles interesse at hegemonen er militært og politisk effektiv. Det ville vært uholdbart om man ikke reagerte på et terrorangrep, om lot terrorister operere uten effektive mottiltak, eller ga etter for det politiske presset terroristene eventuelt representerer. Symbolske reaksjoner, som de Clinton-administrasjonen forsøkte seg på etter ambassadebombingene i Afrika i 1998, er heller ikke noe fullverdig svar. Det er grunn til å tro at en slik de facto passivitet ville oppmuntre til ytterligere angrep, noe som ville være en alvorlig utfordring for oss alle.

Men samtidig har hegemonen nettopp i en liberal orden et ansvar for at de verdiene som binder oss sammen, opprettholdes underveis. Det er viktig at demokratiske og tolerante rettsstater som bekjemper totalitære motparter forblir demokratiske og tolerante rettsstater også den dag kampen er over. I stridens hete kan de begrensninger rettsstaten pålegger de styrende sikkert av og til virke som unødvendige eller kontraproduktive. Men i det lange løp har dette vist seg som en svært overlevelsedyktig samfunnsform. Det er da heller ikke først og fremst Vestens militærmaskineri, men Vestens normative, politiske og økonomiske tiltrekningskraft, som førte til at den liberale orden ble etablert i

første omgang.

420 Problematikken rundt Al Qaida og Taliban-fangene på Guantanamo-basen har fått stor oppmerksomhet nettopp av denne grunn. USA ble utsatt for betydelig kritikk utenfra frem til de etter noen måneder aksepterte at fangene som på Guantanamo skulle få en behandling tilsvarende den de ville fått etter Genève-protokollene.

425 Mange amerikanere hadde problemer med å forstå denne kritikken: USAs behandling av fangene fra Al Qaida var da vel mye bedre enn hva Taliban selv hadde drevet med? Naturligvis var den det. Problemet var at mange av USAs allierte var opptatt av at hegemonens makt ikke bare skal utøves gjennom fysisk makt, men også gjennom norm-setting. Hvis vi ønsker at andre skal leve etter
430 internasjonalt anerkjente regler, må vi vise verden at vi gjør det selv. Alternativet er at man stiller seg åpen for kritikk om doble standarder, eller at man legitimerer en slags rett til «unntak» fra internasjonale menneskerettighetsnormer. Alle som har arbeidet en del med menneskerettigheter vet at antidemokratiske regimer verden rundt nettopp har
435 for vane å påberope seg «spesielle unntak» grunnet den såkalte «situasjonen», noe vi fra vestlig side så langt har avvist kontant. Reglene gjelder alle, har vi hevdet, og uansett situasjon. Desto viktigere er det at man går foran med et godt eksempel når hegemonen selv er offer for en meget spesiell situasjon.

440 Mer generelt ser vi at «kampen mot terrorismen» bringer på banen en av de store, klassiske debattene i spørsmål om statsform og rettssamfunn, nemlig avveiningen mellom sikkerhet og frihet. Dette er vanskelige avveininger, og det krever en bevist offentlighet. I praksis kan man hverken ha absolutt frihet eller absolutt sikkerhet, fordi i det ene i ytterste konsekvens ville undergrave det
445 andre. Thomas Hobbes viste i sin tid hvordan menneskenes frihet i det han kalte naturtilstanden også var friheten til å slå hverandre i hjel, slik at livet ble hardt, brutalt og kort. En regulerende myndighet - Leviatan - måtte til for å tilby innbyggerne sikkerhet, men da på bekostning av deres frihet. Alle stater har av samme grunn akseptert at visse begrensninger på borgernes frie utfoldelse er
450 nødvendig i kollektivets interesse.

På den andre siden har vi sett at regimer som forsøker å maksimere sikkerheten i ytterste konsekvens, ikke bare blir fullstendig ufrie, men til slutt går til grunne. Det absolutte sikkerhetsregime blir fort utålelig. Vi vil alltid måtte avveie

sikkerhet mot frihet, i så vel filosofisk som praktisk forstand. Og da kan det være at vi ikke skal frykte sårbarheten fremfor alt annet: Mye av tenkningen om «sikkerhet i fellesskap» går nettopp ut på at en viss sårbarhet alltid vil eksistere, og at dette binder menneskene sammen på tvers av land og grenser, fordi vi er
460 sårbare sammen. Trangen til fysiske eller politiske «skjold» mot alt det onde der ute kan kanskje ende opp med å undergrave det opprinnelige formål.

Slike avveininger må ikke bare gjøres i prinsipielle debatter og på lang sikt, men også konkret, her og nå og i våre egne samfunn. Dette gjør at de debattene som
465 nå finner sted i USA om i hvilken grad man skal kunne være uenig med de styrende omkring krigen mot terrorismen samtidig som man arbeider i en mediebedrift eller på et universitet, er så viktige. Vi husker hvordan McChartyismen utfordret de grunnleggende liberale verdiene USA er tuftet på, men vi husker også hvordan det amerikanske sivile samfunnet til slutt slo denne
470 trenden tilbake.

Også i vårt eget land står vi foran viktige debatter omkring sårbarhetsutvalgets innstilling og Justisdepartementets utkast til ny lovgivning om terror-
475 bekjempelse. Som sådan faller den debatten utenfor kveldens tema og vil ikke markere noe bestemt syn på dette her. Jeg ønsker bare å minne om at disse mer «hjemlige» diskusjonen er deler av det samme sakskompleks som spørsmålet om folkerettens videre utvikling.

480 Deres Majestet, mine damer og herrer, vi lever i en omskiftelig tid, og vi lever midt oppe i overgangen fra en orden til en annen. Vi beveger oss fra den orden som vi arvet fra etterkrigstiden, via de tilpasninger som fant sted på 1990-tallet, og frem mot etableringen av en ny orden tilpasset det 21. århundres
485 utfordringer. Det vi snakker om da, er den rettslige kodifisering av forsvaret for den liberale orden. I motsetning til i 1945, da FN og tilliggende organisasjoner erstattet Folkeforbundet, vil neppe helt nye globale institusjoner bli opprettet for å erstatte de vi allerede har. Forandringen er imidlertid allerede i full gang innenfor de formelle regimer som allerede eksisterer.

490 I tradisjonen fra Norges mangeårige innsats for en bedre organisert verden, er det bare rett og rimelig at vi engasjerer oss i denne viktige debatten sammen med likesinnede land. Alternativet til at retten setter rammer for makten, er som

495 kjent at makten rår grunnen alene, noe som få av oss er tjent med. Men dette krever også vilje til mental omstilling.

Jeg har forsøkt å illustrere hvordan kaos og statssammenbrudd i en rekke land i Afrika, trans-Kaukasus og Sentral-Asia er en av de store, langsiktige truslene mot
500 vår felles sikkerhet. En oppdatert folkerett må ta hensyn til dette. Jeg tror vi må begynne å ta inn over oss at statssuvereniteten ikke må være et skjold mot enhver form for ytre innblanding, og at vi også i rettslig form må begynne å sette betingelser for suvereniteten. Verden er såpass knyttet sammen at fullstendig «sorte hull» i statssystemet ikke kan tolereres i lengden. Men dette er vanskelig
505 spørsmål: som jeg var inne på, må man trå varsomt rundt hvordan man arbeider for en slik endring for ikke å fremstå som nykolonialist. På den andre siden må det være en grense for hvor lenge vestens dårlige samvittighet skal hindre oss å påpeke reelle svakheter hos landene i sør.

510 For det andre må de statene som faktisk fungerer - og det er jo tross alt de aller fleste - gå sammen om et langt sterkere og juridisk forpliktende samarbeid omkring bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet, narkotika- våpen og menneskesmugling, piratvirksomhet og terrorisme.

515 I en verden der motsetningene i mindre grad går mellom stater, og der motkreftene i større grad består i anti-stats-grupperinger som opererer i diffuse, internasjonale nettverk, må kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet utøves på helt andre måter enn hva vi er vant til. Samspillet mellom politi og rettsvesen, militært forsvar, sivil beredskap, toll- og skattemyndigheter må derfor tenkes om
520 slik at det passer til vår tids utfordringer. Dette betyr i sin tur at skillet mellom regler for krig og regler for internasjonalt samkvem i fredstid må sees i større sammenheng enn i dag.

Og for det tredje må vi se enda nærmere på sammenhengen mellom utvikling og
525 sikkerhet. Det er alt for enkelt å påstå at terrorisme er et uttrykk for fattigdom og undertrykkelse. Bin Laden, Mohamad Atta og deres omgangskrets fremstår mer som frustrerte og identitetssøkende overklassegutter enn som de fattiges apostler.

530 Men det er et vel dokumentert faktum at fattigdom og undertrykkelse bidrar til å skape et rekruteringsgrunnlag for internasjonal terrorisme. Noe av svaret vil vi derfor måtte søke å finne i nytenkningen omkring internasjonal

535 utviklingsbistand. Det derfor å håpe at den store FN-konferansen om finansiering av utvikling, som begynner denne uken i Monterey, tar inn over seg disse viktige problemstillingene.

540 Debatten om hvordan vi skal organisere oss på en stadig mer sammenvevd klode fortsetter altså med full styrke. Noe av dette kan kanskje synes som høytflyvende, filosofiske ideer. Det er naturligvis lett å forstå at politisk og militær tankekraft blir konsentrert om de umiddelbare utfordringer, som jo som vi vet er mer enn krevende nok om dagen.

545

Men de allierte lederne under annen verdenskrig hadde vidsyn nok til å tenke på den kommende orden midt i stridens hete, og på et tidspunkt der Vestens verdier var under sterkere press enn på noe annet tidspunkt i historien.

550 Det er etter mitt syn ingen grunn til at vår generasjon skal være noe dårligere enn dem.

Kilde

www.oslomilsamfund.no

555

Emneoversikt

11. september, Folkerett, Foredrag, Terrorisme

URI

<https://www.virksommeord.no/tale/internasjonalt-terrorisme-folkerettslige-konsekvenser>

560

565

570