

Arne Overrein

KAMPEN OM FOLKERETTEN – FN OG FOLKERETTENS KRISE UNDER DET AMERIKANSKE HEGEMONIET*

Det er særlig to ting som kjennetegner moderne folkerett: bevaring av fred og beskyttelse av hver stats suverenitet. Det er en klar sammenheng mellom disse prinsippene. Beskyttelsen av fred og suverenitet har ikke vært en ubetinget suksess – men den har heller ikke vært noen total fiasko. Det internasjonale samfunnet kan bare med store forbehold kalles en rettsorden. Vi må heller snakke om at rettsprinsipper, støttet av reelle politiske krefter – blant annet mange små stater og internasjonale fredsbevegelser – er vevd sammen med mer tradisjonelle maktstrukturer. Den maktorden som finnes i dag er skapt under USAs hegemoni, men inneholder likevel viktige elementer (regionale krefter, stater med økende militær og økonomisk styrke osv.) utafør USAs fulle kontroll. Det internasjonale systemet er langt ifra en absolutt og harmonisk orden. Det er tvert imot kjennetegnet av uorden og indre motsigelser. I dette systemet er det også innebygd visse elementer av en rettsorden, særlig uttrykt gjennom FN og systemet av internasjonale konvensjoner. I et slikt perspektiv blir folkeretten, dens innhold og fortolkning, et viktig kampområde hvor sentrale prinsipper for framtidens verdensorden utformes.

Den folkerettsordning som ble innstiftet i 1945 ved FNs dannelse har beskyttelse av den enkelte stats suverenitet som sin kjerne. FN-paktens artikkel 2, punkt 4 forbyr «trusler om eller bruk av væpnet makt mot noen stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet.» Den eneste form for voldsbruk som er tillatt er forsvar mot et forutgående angrep. FN-pakten gir videre Sikkerhetsrådet myndighet til å avgjøre om og når et angrep har funnet sted og følgelig om et forsvar mot angriperen – for eksempel i form av en militær intervensjon – er tillatt. Dette betyr at ingen stat på egen hånd kan avgjøre dette, heller ingen allianse av stater som eksempelvis NATO. To begrunnelser for å gå til krig som i tidligere tider ofte ble akseptert, er ut fra FN-pakten i strid med folkeretten. Den ene er humanitære intervensjoner, altså krig for å hindre en annen stat i å gjennomføre en grov undertrykkelse av sin egen befolkning. Den andre er såkalt preventivt angrep, dvs. et militært slag mot en stat som man *antar* kan komme til å gjennomføre et angrep. Problemene omkring å verifisere at aggresjon vil finne sted i *framtida* og muligheten for at politikerne og opinionen i en stat tar feil når de mener seg truet, er så store at tillatelsen til «forebyggende krig» (*pre-emptive strikes*)

ville føre til en undergravning av folkerettens krigsforbud og en glidning mot internasjonalt anarki.

Sikkerhetsrådet har juridisk sett et voldsmonopol – dvs. er gitt ansvar for å bestemme når legitim vold skal anvendes. (Det gjøres i FN-paktens art. 39.) Allerede her ser vi at FN (og dermed gjeldende folkerett) begrenser suvereniteten til sine medlemsstater. Forsvar mot et væpnet angrep er tillatt, men også en forsvarskrig skal innrapporteres til Sikkerhetsrådet som skal godtgjøre at det virkelig er en forsvarskrig som føres. Dermed er det lagt sterke begrensninger på bruk av vold i internasjonal politikk.

Eksistensen av FN-systemet og den moderne folkeretten har likevel ikke kunnet hindre at både humanitære intervensjoner, preventive krigshandlinger og brudd på reglene for krigføring har funnet sted og stadig finner sted. I denne artikkelen tar jeg for meg spenningen mellom folkeretten som en legal ordning og de internasjonale maktforholdene. Hovedfokus er rettet mot endringene i disse forholdene etter den kalde krigens slutt, dvs. overgangen fra et to-polet til et en-polet verdenssystem med USA som eneste supermakt.

Krigsforbudet var en reaksjon på de to verdenskrigene og de ødeleggelser moderne, total krig kan utrette. Dette krigsforbudet, sammen med prinsippet om ikke-innblanding i staters indre anliggender, er særlig blitt forsvart av de nye og svake stater som er oppstått etter andre verdenskrig. Dette er forståelig for uten statens suverenitet over indre forhold kan en stat knapt bestå. De aller fleste ønsker at sterke restriksjoner på bruk av vold i internasjonal politikk skal bestå. Forbudet mot bruk av militær makt anses som en forutsetning for en fredelig internasjonal utvikling. Dersom begrensningen på bruk av militær makt svekkes, vil det gi en mer usikker verden, kanskje helt uten folkerett og dermed FN. Krigsforbudet beskytter svake stater mot at sterke stater tar seg til rette med intervensjoner og kriger. I en verden der *forskjellen* i økonomisk og militær makt mellom svake og sterke stadig øker, øker også betydninga av dette prinsippet. Men også presset for å fravike prinsippet. Tidligere var det to supermakter, USA og Sovjetunionen, som begge tok seg til rette på ulike vis. I dag er kun USA igjen som supermakt. Derfor må søkelyset rettes særlig mot USA men også mot NATO-alliansen. Denne blokken av land er den eneste som i dag viser vilje og har evne til å bruke militær makt på globalt nivå.

OM FOLKERETTEN

Det vi kaller folkerett er et kompleks av internasjonale relasjoner, av deklarasjoner og konvensjoner, av internasjonale institusjoner og domstoler, av mellomstatlige forhold samt av sedvane skapt over tid. Folkeretten er ikke abstrakte prinsipper som står over eller utafor politikken.¹ På sitt beste er folkeretten et vesentlig supplement til rein maktpolitikk, med det formål å kanalisere internasjonale konflikter inn i mer humane og siviliserte former.

En annen sak er det at folkeretten som fenomen er omhyllet av en retorisk tåke som daglig får sitt «påfyll» av de politikere og diplomater som håndterer folkerettslige problemer. Skulle vi ta denne retorikken bokstavelig så dreier folkeretten seg kun om de høyeste og mest edle humanitære prinsipper, og statene er aldri motivert av annet enn den gode vilje til å sette humanismens evige verdier ut i praksis. Dette resulterer i at publikum får et inntrykk av folkerett som noe høyst diffust, floskelaktig og betydningsløst. Især når de samme politikere og diplomater raskt kan finne «etiske argumenter» for effektiv bombing – i humanismens navn – av en eller annen «bøllestat». Folkeretten er tross dette en nøktern realitet og beviset på dette er at folkerettslige regler stort sett blir tatt alvorlig av statsfelleskapet. Verden er blitt et kompleks av avhengighetsforhold statene imellom og dessuten – som følge av moderne våpenteknologi – så farlig at det i det lange løp er i en stats interesse å utkjempe politiske interessekonflikter i humane og siviliserte former. Folkeretten har som Geiger sier, en ordensfunksjon, dens effektivitet beror på statenes overbevisning om en felles interesse i et minimum av fredelig sameksistens.²

Retten og makt

Etter den kalde krigens slutt har vi gjennomgått en fase der USA i økende grad enten prøver å utvane folkeretten eller å sette den til side. Dette er et resultat av endrede maktforhold. Imidlertid er det ikke noe poeng i å beklage eller benekte at makt påvirker rett. Det er tvert imot uunngåelig at så skjer. Poenget er at folkeretten aldri har vært og ikke kan være uavhengig av bestående maktkonstellasjoner. Problemet i dagens verden er imidlertid den tiltakende ulikheten mellom statene og dermed en lang rekke svake stater som reelt ikke opptrer suverent overfor sterke stater. Og ikke minst – den økende dominansen til den gjenværende supermakta. Folkerettens utvikling har nemlig hittil hvilt på maktbalanser mellom noenlunde jevnstore makter. Siden den europeiske folkeretten oppsto har den vært opprettholdt av ulike konstellasjoner av maktbalanse.³ På 1500- og 1600-tallet av Spania-Habsburg mot Frankrike, Sverige med flere, på 1700-tallet Frankrike mot resten, på 1800-tallet Den hellige allianse, seinere på 1800-tallet sentralmaktene mot ententen, etter første verdenskrig en prekær balanse som ble ødelagt av Nazi-Tysklands opprustning og endelig etter andre verdenskrig en balanse mellom Sovjetunionen og USA og FN som et felles produkt av seieren over fascismen.

Det er i dag umulig å se klare konturer av en ny type maktbalanse, men den herskende liberale optimisme som vi så på 1990-tallet og som langt på vei berodde på misoppfatninger av kapitalismen som system og av USA som dette systemets viktigste beskytter, er det ikke lenger grunnlag for. Det er meget mulig at de makter som i framtida vil være avgjørende for inter-

nasjonal stabilitet vil være makter som ikke er interessert i en styrking av FN-systemet og globalt virkende menneskerettigheter. Det er iallfall betegnede at ingen av de to maktene som de fleste regner med vil være de sterkeste i overskuelig framtid – USA og Kina – har sluttet seg til traktaten om en internasjonal straffedomstol. Vi må huske på at den forlengst globale folkerett opprinnelig var en *europaisk folkerett*, som sprang ut av spesifikke europeiske erfaringer (som verken USA eller Kina har delt). Denne folkeretten berodde på et system av noenlunde jevnstore europeiske stater som gjensidig anerkjente hverandre som folkerettslige subjekter, mens den øvrige verden i utgangspunktet kun hadde en folkerettslig status som objekter for disse europeiske statenes agering. I de siste hundre åra har folkeretten blitt global i den forstand at *alle stater* anerkjennes som likestilte. Sterke stater har måttet anerkjenne svake stater som juridisk likeverdige. Dette gjelder ikke bare vestlige stater, men også Kina som – inntil revolusjonen i 1911 – så på seg sjøl som «Midtens rike» som prinsipielt ikke kunne ha likeverdige forhold til sine naboer. En ministat på under 100 000 innbyggere er i dag folkerettslig likestilt med supermakta USA. Avstanden mellom folkeretten som en ideell konstruksjon og den reelle ulikheten i makt, er imidlertid økende.

Folkerett og fornuftige egeninteresser

Folkerett må forstås som et kompromiss mellom ulike politiske krefter – både stater, internasjonale organisasjoner og folkebevegelser i det sivile samfunn. Dette kompromisset, slik det ble utformet etter andre verdenskrig, representerer et minstemål av sivilisert samkvem. De ulike statene har derfor vanligvis en egeninteresse av å forsvare grunnleggende folkerettsprinsipper – også i de tilfeller der disse prinsippene virker begrensende på egen politikk. Denne «fornuftige egeninteressen» forutsetter en evne til å erkjenne og godta at også andre aktører har legitime egeninteresser. Det forutsetter en forståelse av folkerett som et system av gjensidige forhold der partene ikke kun ligger i strid med hverandre, men også beskytter hverandre. En stats rettigheter er i et slikt system de andres plikter – og vise versa.

Et nærliggende eksempel på at denne «fornuftige» egeninteressen settes til side gjelder handlinga av fanger i den pågående «krigen mot terrorisme». Når USA i dag nekter å anerkjenne og behandle Taliban-krigere som krigsfanger – slik det blant annet skjer på Guantanamo-basen hvor rundt 600 fanger utsettes for en inhuman behandling – så er dette ikke bare et overgrep mot folkeretten, men også i strid med USAs fornuftige egeninteresse. Det øker risikoen for at amerikanske soldater som blir tatt til fange i fremtidige kriger ikke blir behandlet ifølge folkeretten. Fra fagmilitært hold er USAs ledelse advart mot en slik utvikling.⁴ Når USA (og Norge) har gått til krig i Afghanistan, så er det i de stridendes interesse at anerkjente regler for krig-

føring fortsatt respekteres, herunder behandling av krigsfanger. Det grunnleggende prinsippet her er at stridende på begge sider har samme rettigheter som stridende, at det altså ikke skal gjøres en politisk eller ideologisk forskjellsbehandling ut fra hvem som har retten på sin side. En krigførende part ville ellers alltid kunne hevde at «retten» er på hans side og at fiendtlige soldater følgelig fortjener dårlig behandling. Dette er den totale krigs logikk og skulle den gjelde ville Geneve-konvensjonene som regulerer disse spørsmålene, raskt miste sin betydning. Denne innsikten har også USAs regjering tidligere klart formulert. I Håndbok for USAs flyvåpen fra 1976 heter det blant annet:

«Lovene for væpnede konflikter anvendes likt for alle deltakere i en væpnet konflikt, uansett om det internasjonale samfunnet betrakter eller ikke betrakter noen av deltakerne som 'aggressor' eller 'offer'....Disse prinsippene er av vital nødvendighet. Begivenhetene siden Den andre verdenskrig har vist at det vanligvis er umulig å oppnå internasjonal konsensus om grunnene for den enkelte konflikt. Å oppnå enighet om hvem som er aggressor og hvem som er offer er enda vanskeligere.Alle militære personer i nasjoner som er involvert i væpnet konflikt drar nytte av loven. Det er uakseptabelt å gjøre deres legale beskyttelse betinget av en internasjonal konsensus om konfliktens årsaker»⁵

Dette burde tilsi at også soldater underlagt Taliban-regjeringa i Afghanistan behandles som normale krigsfanger, uansett også om noen av dem er utlendinger og uansett om Talibanregimet fordømmes av en hel verden. Siden folkeretten består av gjensidighetsrelasjoner vil en parts folkerettsbrudd kunne slå tilbake i form av nye folkerettsbrudd. Sjøl USA bør regne med muligheten for at deres egne soldater taes til fange.

Et annet interessant eksempel på fornuftig egeninteresse er det etter min mening når Storbritannias utenriksdepartement på 1980-tallet i en utredning med tittelen *Is intervention ever justified?* formulerte en rekke viktige argumenter mot humanitær intervensjon. Her slås det fast at «det overveldende flertallet av juridisk ekspertise er imot eksistensen av en rett til humanitær intervensjon». Videre at FN-pakten ikke inneholder noen slik rett og at det i de siste to hundre år «i beste fall» kun finnes en håndfull eksempler – og ut fra de fleste mening: ingen i det hele tatt – på humanitær intervensjon. Endelig legges det avgjørende vekt på de negative *følgene* for det internasjonale rettssystemet dersom en slik rett tillates:

«Utsiktene til at en slik rett vil bli misbrukt er et sterkt argument mot å etablere en slik rett....dens tvilsomme nytte blir langt mer enn oppveid ved dens kostnader når det gjelder respekt for folkeretten.»⁶

I den leseverdige utredningen som disse ordene er hentet fra, vises det en prisverdig evne til å tenke de langsiktige konsekvensene – i form av misbruk og effekt på andre staters agering – av å hevde retten til humanitær intervensjon. Her innses det at det høyst subjektive skjønn som vil være knytta til

praktiseringen av en slik rett, åpner for en uberegnelig og farlig verden – i strid med enhver stats elementære egeninteresser. Beklagelig nok var disse erkjennelsene glemt 13 år seinere, da den britiske statsministeren og utenriksministeren var blant de mest aktive til å forsvare NATO-krig mot Jugoslavia ut fra humanitære argumenter – og uten FN-mandat.

Folkeretten befinner seg i realitetenes verden og tjener i en viss forstand bevaring av status quo. At undertrykte folkegrupper og enkeltindivider fikk sterkere rettsbeskyttelse i løpet av Det tjuende århundre, er et resultat av grusomme krigserfaringer og omfattende politisk organisering av underklassebevegelser. Dette at ikke-statlige krefter etter hvert påvirker utviklinga har virket positivt. Likevel er det fortsatt stater som er det sentrale elementet i internasjonal politikk. Det er bare stater som kan skape og revidere folkerett. Det er også kun stater som har oppgaven å verne om folkeretten og straffe folkerettsbrudd. Individer eller folkegrupper kan heller ikke her «ta retten i egne hender». Skal individer og folkegrupper ha innflytelse på folkeretten, må det skje hovedsakelig ved påvirkning av sine respektive stater eller ved arbeid gjennom internasjonale organisasjoner. Folkeretten har en desentralisert karakter. Det betyr at det i statenes folkerettslige forpliktelse også inngår plikt til å straffe folkerettsbrudd – helt klart innafor egne grenser, men også til en viss grad utafør egne grenser. (jfr forsøkene på å stille Pinochet for en spansk domstol og Sharon for en belgisk domstol). Det finnes ingen verdensomspennende domsmakt som kan erstatte statene her. Om det vil lykkes å etablere en fungerende internasjonal straffedomstol gjenstår å se. Men sjøl om en slik domstol vil bli etablert, så vil også denne domstolen være avhengig av statenes understøttelse i jakten på krigsforbrytere osv. Folkeretten har en desentralisert karakter i den forstand at det beror på statene om den blir effektivt håndhevet. Den har ingen egne politistyrker eller militærapparat til sin disposisjon.

Folkeretten forutsetter eksistensen av *flere stater*. Den er utenkelig uten et mangfold av stater som anerkjenner hverandre som likeverdige og suverene. Dette forutsetter igjen et klart skille mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik. Dette innebærer at indre politiske konflikter avgjøres internt i hver stat og poenget med folkeretten er å gi staten en elementær trygghet når det gjelder å løse slike konflikter uten voldelig innblanding utenfra. Sjølsagt vil det alltid være slik at statene påvirker hverandre, men denne påvirkninga kan ikke være av militær og voldelig karakter under gjeldende folkerett. Den samme respekt for suvereniteten gjelder også for klassisk folkerett, men kun så lenge krig ikke uttrykkelig er erklært.

Europeisk folkerett og europeisk ekspansjon – Folkerettens janusansikt

Fra 1400-tallet av utviklet det seg i det vestlige Europa sjølstendige og noenlunde likeverdige stater. Siden da er internasjonal politikk i økende grad

preget av at stadig flere stater er blitt trukket inn og anerkjent i et system av folkerettslige relasjoner. Folkerettens utgangspunkt var de kaotiske og destruktive konfliktene mellom de nye nasjonalstater og de nye religiøse fellesskap som reformasjonen skapte. I tidlig nyere tid forelå det tre ulike tilnærminger for hvordan internasjonale forhold skulle tenkes. For det første den klassiske imperietanken. Målet var dannelsen av et europeisk imperium på kristen grunn og med den katolske kirka som sentral aktør. Problemet var nettopp at det aldri lyktes for noen av statene å bli så mektig at de kunne underlegge seg resten av Europa. Den andre posisjonen var Machiavellis. Statene befinner seg i en tilstand av alles kamp mot alle, i en naturtilstand av rå makt og de vil aldri komme ut av denne tilstanden. Krig er det høyeste uttrykket for denne naturtilstanden. Den tredje var ideen om at det internasjonale samfunn iallfall delvis kunne reguleres av lover som statene var forpliktet til å følge. Lov ble forstått naturrettslig. Stater og individer var utstyrt med naturlige retter. Men mens individene er disiplinert av et statlig rettssystem, finnes det ingen rettsinstans som står over statene. De er imidlertid bundet av iboende og evige naturlige plikter og rettigheter. Gjennom sin fornuft var menneskene i stand til å erkjenne disse pliktene og rettighetene, og deretter inngå i rettslige forhold med hverandre. Omvendt var brudd på naturretten et uttrykk for ufornuft og irrasjonalitet. Et prekært og uløst problem var: hvem definerer hva som er naturrett? Svaret var sjølsagt: de europeiske maktene. I dag er definisjonsmakten over folkeretten fratatt statene og lagt i hendene på internasjonale organer som Sikkerhetsrådet, Generalforsamlingen og den internasjonale domstolen i Haag. Dette er heller ikke noen problemfri ordning.

På den ene sida var folkeretten et teoretisk produkt som forutsatte de ideene – kristne, stoiske, aristoteliske, romerske, skolastiske – som var levende tradisjoner på 1500- og 1600-tallet. Men på den andre sida måtte folkeretten slik den etter hvert ble en del av de ulike staters *praksis*, alltid være tett sammenknyttet med den realhistoriske utviklinga. Det var realhistoriske forhold som avgjorde hvilke deler av den ideelle tradisjonen som skulle «aktualiseres». Folkeretten var fra første stund en legitimasjonsvitenskap. Men møtet mellom ulike tradisjoner og erfaringer knytta til *ulike stater* – sterke og svake, seierherrer og tapere – sikret at folkeretten ble *noe mer* enn en legitimasjonsvitenskap. I hovedsak handler det om to realhistoriske utviklinger i den tidlige kapitalismens epoke. For det første utviklinga innad i Europa, dvs. mellom de vesteuropeiske statene. For det andre den europeiske ekspansjon mot resten av verden og kampen om hegemoniet i denne ekspansjonen.

Sentralt når det gjelder det første var det at krig som en form for voldsbruk ble skarpt atskilt fra føydal og slektsmessig strid, piratvirksomhet, kriminalitet, opprør og all slags «hverdagsvold». Krig ble statens ytre anliggende. Alt det andre kom inn under statens indre anliggende. Målet var

her å pasifisere det indre statsrommet, dvs. opprette et fullstendig statlig voldsmonopol. Dermed ble krig noe som foregikk kun mot andre stater. Fienden i krig var ikke en forbryter. Fiendene var likeverdige, i og med at de var stater. Ingen stat hadde i utgangspunktet en større rett på sin side enn andre stater. Dette åpnet for muligheten for å sivilisere krigens metoder gjennom moderne folkerett. Forutsetninga var imidlertid at stater anerkjennes som likeverdige i kraft av å være stater. Og ikke et system som la avgjørende vekt på statenes religiøse eller politiske kvaliteter, for eksempel ved å si at katolske stater er onde og protestantiske stater er gode eller – som i moderne tid – ved å si at kommunistiske/sosialistiske stater er onde, mens kapitalistiske stater er gode etc. «Kvalitetsvurderinger» av denne typen lot seg vanskelig forene med en folkerett basert på alle aktørers likhet. En slik inndeling av verden i gode og onde sto sterkt under den kalde krigen. Og i dagens verden undergraves folkeretten av det faktum at det er utviklet enorme forskjeller økonomisk, sosialt og militært mellom et fåtall rike, kapitalistiske land og svært mange ustabile og lutfattige land. For å unngå det totale anarki har man fått krigsforbudet og prinsippet om ikke-innblanding i staters indre anliggender. Grunnlaget for dette igjen er at verden ikke domineres totalt av en makt som vil omforme verden i sitt bilde, dvs. påføre verden sine prinsipper for samfunnsutvikling. Det er denne problemstillinga som aktualiseres av USAs supermaktsposisjon.

Fra Europas urtid til langt inn på 1700-tallet fløt ennå de ulike typer voldsbruk: kriminalitet, piratvirksomhet, borgerkrig, opprør, internasjonale kriger sammen.⁷ Det tok lang tid før internasjonale kriger prinsipielt ble utskilt fra den øvrige, indre-statlige voldsbruken. Det tok enda mye lengre tid før dette faktisk skjedde og – tilbakefall skjer stadig. (Nettopp under dagens regime av global deregulering skjer en ny oppblomstring av privatorganisert vold, stimulert av «fri flyt» av våpen av alle slag, finansiert av kriminell virksomhet, føydale «skattleggings»-systemer og lysskye former for kapitalisme. Både Kosovo (UCK) og Afghanistan (krigsherrene) er eksempler på dette.) Men iallfall: forutsetningen for denne atskillelsen mellom privat og offentlig vold var at den moderne staten fikk absolutt kontroll over et klart avgrenset territorium og at krig var nær knytta til forsvar av territoriet. Denne innsikten og viktige følger av den ble først klart formulert på 1700-tallet. Hos Rousseau i *Samfunnspakten* leser vi:

«Krigen er altså slett ikke et forhold mellom de enkelte, den er et forhold mellom statene, hvor de enkelte bare forbigående er fiender, og det er de slett ikke som mennesker, heller ikke som borgere, men som soldater.»⁸

For det andre handlet det om den nye kapitalismens ekspansjon mot ikke-europeiske områder, dvs. handel, piratvirksomhet, erobringer, kriger, slaveri av ikke-europeiske folk og direkte folkemord – kort sagt alle de mindre hyggelige sider ved kapitalismens såkalte opprinnelige akkumulasjon. Her sto man ikke overfor siviliserte, kristne stater, men – iallfall i Amerika og

Afrika – om store landområder som kun var befolket av «ville» som befant seg i en førstetlig naturtilstand. Eller overfor fyrster i Asia som det ble inngått tvilsomme avtaler med som sikret monopol for de ulike europeiske handelskompaniene. Ikke minst: det brøt ut en uhemmet og kaotisk konkurranse mellom rivaliserende europeiske makter om utbyttet av kolonialismen. 1600-tallet var også en overgang fra territoriale kriger på det europeiske kontinent hvor religiøse motiver fortsatt var medvirkende til kriger hvor maritim konkurranse og sjømakt spilte en økende rolle. Kriger med en nesten global krigsarena og hvor en uhemmet handelskapitalistisk grådighet var en hoveddrivkraft. Som Marx påpekte: et rent handelskapitalistisk herredømme – slik det ble etablert i de to første kapitalistiske land: Nederland og England – innebærer «et system av plyndring».⁹ Alt dette var så og si medaljens bakside. Her ble det definert et annet rettsrom, hvor den folkerett som gjaldt for europeiske landkrig, ikke gjaldt. Det var dette Carl Schmitt kalte en «avlastning» for de ekspansive energier som befant seg i Europa.¹⁰

På dette maritime og utenom-europeiske området var det umulig å skille mellom private og statlige aktører, eller rettere sagt: private aktører utøvde vold som var legalisert av staten. Statens interesser og de private handelsinteressene fløt over i hverandre. Det var de private handelsselskapene som gjennomførte den koloniale ekspansjonen, men de opererte juridisk sett med utstrakt myndighet fra staten. Om det nederlandske Ostindiakompaniet (VOC, Verenigde Oostindische Compagnie) sier Lademacher: for det første fikk selskapet handels- og monopolrettigheter, for det andre retten til å føre krig mot fiendene av disse monopolrettighetene. «Dette innebar et vidt arbeidsfelt. VOC kunne på vegne av generalstendene i Haag slutte traktater med fyrstene i Asia, anlegge festninger, rekruttere og underholde hærer, ansette guvernører.»¹¹ I denne tidlige kapitalistiske fase vokste handelskriger og pirat- og kaperfart til uante høyder og alle maritime stater deltok, herunder også Danmark-Norge. Det å drive kaperfart var – sagt med moderne ord – en tidlig form for statsunderstøttet, internasjonal terrorisme. Pirater brakte rikdommer hjem til fedrelandet, samtidig som deres aktivitet svekket konkurrerende land både økonomisk og militært. Og det var særlig England, som etter hvert ble den maritime supermakt, som var førende på dette området. Kriminalitet og statlig legitimert vold var uatskillelige. Datida erkjente at det var slik. I 1598 ble Francis Drake, den berømte sjøhelten som ble adlet av dronning Elisabet I., omtalt som «the noble pirat, Francis Drake».¹² I 1744 ga den engelske kongen amnesti til alle kriminelle som ville delta i kaperfart.¹³

Den prinsipielle atskillelsen mellom statlig vold utad (= krig) og voldsanvendelse i det sivile samfunnet (= privates voldsbruk), gjaldt altså ikke og kunne ikke gjelde for koloni- og handelsekspansjonen. Kolonialismens historie strekker seg fram til 1960-tallet. Først i det tjuende århundre ble det

avlastningsrommet som Schmitt snakket om oppfylt av anti-koloniale frigjøringsbevegelser og deretter av stater som i dag gjør krav på likestilling med Vesten. Det finnes ikke lenger noe avlastningsrom! I dag er nye stater blitt integrert i det internasjonale systemet. Nå er det dem som står i begynnelsen av sin «statsbygging». De har ikke pasifisert et indre statsrom – kriminalitet, føydal strid, sosialt og etnisk opprør og krig er fenomener som derfor flyter over i hverandre. (Eksempler: Kosovo, Tsjetjenia, Afghanistan, Somalia osv.) Disse nye statene er utsatt for Vestens økonomiske og politiske dominans og bygger derfor sine stater under betydelig mer ugunstige ytre forhold enn tilsvarende for Europa mellom 1500 og 1900, som jo i denne perioden var ledende økonomisk og teknologisk. Det utvikles derfor i dag et ustabilisert internasjonalt system der mange stater og store menneskemasser er tapere og derfor ønsker endringer av status quo, mens Vesten og USA i hovedsak forsøker å stabilisere det bestående. At terror og blind voldsbruk på tvers av landegrensene har grobunn i en slik verden, burde ikke forbause noen – især ikke den som ser tilbake på de europeiske statenes *tidlige historie*. I dag fører USA sin krig som en «global» krig mot terror, ikke mot en konkret stat på et konkret sted. Fienden demoniseres og diskrimineres som kriminelle, den absolutte ondskap. Det betyr: folkeretten gjelder ikke for slike fiender. Dette er noe av bakgrunnen for folkerettens krise i dag.

Tidlig folkerett

Det var særlig i de mest aggressive handelsnasjonene England og Holland at de teorier oppsto som var mest tilbøyelige til å rettferdiggjøre kolonialisme, intervensjoner og voldsbruk mot fremmede folkeslag.¹⁴ Det var også i disse land liberalismen utviklet seg – med fokus på privateiendommens frihet (forstått som en «naturlig rett» som staten ikke kan avskaffe). La oss i dette perspektivet se på den tidlige folkeretten.

Den som gjerne regnes som grunnleggeren av folkeretten, hollenderen Hugo Grotius, skrev sitt første verk – *Mare Liberum* (Havets frihet, 1609) – for å begrunne Hollands rett til ikke bare fri ferdsel på alle hav, men også som begrunnelse for Nederlands kaprervirksomhet rettet mot Portugal. Bakgrunnen for Grotius sitt skrift var at et skip tilhørende det nederlandske Ostindiske kompani i 1603 hadde kapret og tatt i besittelse et fullastet portugisisk skip i Malakkastredet (mellom nåværende Malaysia og øya Sumatra). Hollendernes aggressive atferd var motivert av et ønske om å undergrave portugisernes monopol på østasiatisk handel. Den humanistisk skolerte Grotius' skrift om frihandel til havs fungerte som forsvarsskrift på nederlandernes side. Handelsekspansjon og tilhørende konflikter mellom europeiske makter var altså bakgrunnen for Grotius' innsats på dette området av folkeretten.

Grotius forsvarte i det minste tre standpunkter vedrørende krigsretten som i dagens folkerett ikke lenger aksepteres (eller i det minste er meget tvilsomme): For det første at individer (i praksis private selskaper av typen Det Ostindiske kompani) har en naturlig rett til å forsvare sine interesser og derved sjøl i visse tilfeller kan føre krig. I dette synet var Grotius på kollisjonskurs med det vanlige syn i middelalderen, for eksempel hos Thomas Aquinas, at rettferdig krig er noe som kun stater kan føre. På den andre sida har, ifølge Grotius, et individ rett til å nekte å ta del i en urettferdig krig. Grotius opptrer altså som forsvarer av en ny borgerlig individualisme.

For det andre – og dette er det viktigste i vår sammenheng – kan en stat føre en rettmessig krig ikke bare for å forsvare sine innbyggere og sitt territorium, men også for å straffe urett begått et annet sted og mot andre folk når det dreier seg om «alvorlige krenkelser av naturens eller nasjonenes lov», som det heter i hovedverket *Om krigens og fredens rett (De Jure Belli ac Pacis, 1625)*. Eksempler på dette kan være en konges tyrannisk atferd eller barbariske folks grusomme skikker, for eksempel kannibalisme. Her er med andre ord det som seinere er blitt kalt «humanitær intervensjon» legitimert.¹⁵

For det tredje forsvarte Grotius prinsippet om at en krig mot en stat var en total krig i den forstand at dersom krigen er rettferdig, «er alle absolutt nødvendige midler...også lovlige og rettferdige og enhver handling som er en del av straffen, slik som å ødelegge fiendens eiendom og land ved brenning eller på annen måte, faller også innfor rettferdighetens grenser.» Ifølge Grotius er det lovlig for eksempel å angripe «et hus okkupert av røvere, til tross for at det...i dette huset kan befinne seg mange uskyldige personer, hvis liv settes i fare ved et slikt angrep.»¹⁶ For øvrig ble disse standpunktene forsvart av en lang rekke forfattere, for eksempel Ludvig Holberg i *Natur- og Folkerettens Kundskab* hvor det hevdes at alle innen et fiendtlig land er fienden, også kvinner og barn.¹⁷

Det er åpenbart at både Grotius og liberalismens urfader John Locke – de var begge involvert i den tidlige ekspansive kapitalisme gjennom egne investeringer i selskaper som drev slavehandel, Locke var dessuten sekretær for *The Council of Trade and Plantation* på 1670-tallet – gjennom sine teorier legitimerte imperialisme og kolonialisme. Faktum er at disse to lysende navn i den borgerlig-liberale tradisjon forsvarte den kanskje verste forbrytelsen som vestlig kapitalisme har gjort seg skyld i, handelen med slaver fra Afrika til Amerika – et tema som i vår sammenheng kun skal være nevnt.¹⁸ Det argumenteres hos Locke med at ethvert individ er «eksekutør av naturens lover» (i *Two Treatises of Government*, bok II, 2) og følgelig kan og bør straffe og tilrettevise dem som setter seg utafør fornuftens lover, for eksempel innfødte som forbryter seg mot de naturrettslige lovene.¹⁹ Når det fortsatt i våre dager argumenteres for krig i menneskerettighetenes navn så er ikke argumentasjonen så helt ulik Grotius, Lockes og andres refleksjoner ut fra «naturlige retter» eller humanitær nødvergerett. Det er altså ifølge Grotius

og Locke tillatt å gå til krig ikke bare som følge av et angrep, men også som følge av at noen krenker de naturlige rettene – for eksempel ved å motsette seg Guds vilje om at jorda skal tilhøre «de arbeidsomme og rasjonelle», slik Locke hevder i *Two Treatises of Government* (bok II,5). Derved åpnes det en mulighet for å legitimere kolonialisme. Det var jo ikke alltid indianere og andre ikke-europeiske folk gikk til angrep. Rettsgrunnlaget for en erobring-krig manglet. Men når de innfødte «forbryter» seg mot de naturlige rettene, oppstår det likevel et rettsgrunnlag. Det etableres et rettslig og ideologisk fundament for at en «høyere» produksjonsmåte, nemlig kapitalismen, har en «naturlig rett» til å fordrive en befolkning av «late og arbeidssky» innfødte som befinner seg innafor en nomadisk eller andre «primitive» produksjonsmåter. Disse må ut fra kapitalismens ekspansive logikk fordrives fra territoriet for å gi plass til dem som gjennom kapitalismens arbeids- og bytteprosesser er blitt formet som «arbeidsomme og rasjonelle» individer. Det folkemordet som seinere ble gjennomført med suksess mot Amerikas indianere, har i teorier som de her nevnte en liberal-kapitalistisk begrunnelse.

Som sagt var disse tenkemåtene særlig utbredt i ekspansive handelsnasjoner. På den andre sida bidro tenkere som Wolff, Rousseau og Kant (alle på 1700-tallet) til en mer sivilisert folkerettstenkning. De distanserte seg fra en forståelse av krig som total krig også mot sivilbefolkninga. Kant fordømte det han kalte «straffekrig» og «utryddingskrig» – kun forsvarskrig er akseptabelt. Bemerkelsesverdig er det også hvor klart Kant i sitt skrift *Zum Ewigen Frieden* (1795) fordømmer kolonialismen som «siviliserte, særlig handelsstater, i vår verdensdel» bedriver. «Urettferdighetene som de ved sine besøk hos fremmede land og folk...legger for dagen er omfangsrrike inntil det forskrekkelige... De innfødte regner de som intet.»²⁰

Det finnes også andre og mer sympatiske sider ved Grotius og andre liberale tenkere. Et hovedpunkt for Grotius var at de kristne statene må anerkjenne hverandre som likeverdige og sameksisterende aktører på grunnlag av naturlige retter. Grotius er blitt ansett som en åndelig far for freden i Westfalen i 1648 som avsluttet 30-årskrigen og stabiliserte et europeisk statssystem. Den rene statsinteresse og ikke religiøse anliggender, skulle være bestemmende for forholdet mellom statene.²¹ Men det var neppe teorier i seg sjøl, men heller utviklinga av de nye absolutistiske statene i Europa som tvang fram dette. Situasjonen i Westfalen 1648 var i en viss forstand parallell med situasjonen i 1945: Europa var utslitt og ødelagt etter kaotiske kriger. Og ett element som blir framhevet som sentralt for den westfalske ordninga, finner vi ingen spor av i Grotius' skrifter, nemlig tanken om maktbalanse. Det ble seinere ansett som viktig at det internasjonale systemet ikke var dominert av en stormakt. Ethvert forsøk fra en makt på å dominere systemet ble derfor møtt med at de andre allierte seg for å danne en motvekt mot denne makta.

Mot en verdensstat?

Et sentralt argument til forsvar for folkeretten og for FN har vært og er at dette systemet ivaretar den enkelte stats likeverd og uavhengighet. Et system av uavhengige stater og eksisterende folkerett betinger hverandre. Men – bør ikke siktemålet være at FN-systemet munner ut i en verdensstat som en gang for alle overvinnet et system bestående av mange stater med tilhørende ødeleggende konflikter? Det er innlysende at dette spørsmålet har sin berettigelse. Likevel er det gode grunner til å være skeptisk, i alle fall for den overskuelige framtida. For det første er den nåværende folkeretten nettopp knytta til eksistensen av uavhengige stater. En eventuell verdensstat en gang i en utopisk framtid vil være en stat der det ikke lenger er noe skille mellom utenriks og innenriks og derfor en stat som ikke behøver folkerett i vår betydning av ordet. Men en slik stat kan først tenkes etter en forholdsvis lang periode av samarbeid mellom likestilte og uavhengige stater og hvor noen av de grunnleggende ulikhetene mellom statene bygges ned. Dersom de nåværende økonomiske og sosiale forskjellene består – og de vil bestå i meget lang tid – ville en verdensstat lett bli en permanent borgerkrigstilstand. Man kan tenke seg en verdensstat som dystopi: med et dekadent, sjølrettferdig og militaristisk verdensborgerskap på toppen og med et desperat og desorganisert verdensproletariat på bunnen. Hva ville da være vunnet med en verdensstat? Riktignok rykker verdens ulike folk stadig nærmere hverandre. Det oppstår felles erfaringer og et «globalt krisefelleskap» – økokrise, fattigdom, kriminalitet og vold blir felles negative erfaringer som har en identitetsstiftende effekt. De tyske statsviterne Rittberger, Mogler og Zangl kommer i sin bok *Vereinte Nationen und Weltordnung* til «det resultat at den sosioøkonomiske og ikke minst den sosiokulturelle homogeniteten som betingelsene for en vellykket integrasjon og statsdannelse på globalt nivå foreløpig er altfor svakt utviklet.»²² Dette vil være situasjonen i lang tid framover – det er vanskelig å tenke seg at vi ikke også om la oss si femti år, fortsatt vil leve i en verden oppdelt av stater.

Ikke bare statene og elitene i den tredje verden tviholder på *sin* stat, men også de sterke og rike statene gjør det samme og på en langt mer effektiv måte. Zbigniew Brzezinski – en representant for USAs akademisk-politiske elite – avviser en verdensregjering med at den vil resultere i «et intolerant herredømme av et politisk umodent flertall».²³ Fra dette «umodne flertallet» fryktes ikke minst en økt strøm av desperate terrorhandlinger rettet mot vestlige interesser og innbyggere. Men problemet er ikke først og fremst at USA motsetter seg en verdensregjering – det gjør alle stater. Problemet er at USA tviholder på sin statssuverenitet i den grad at de motsetter seg å inngå forpliktende internasjonale avtaler. Det er det nesten kun USA som gjør. USA ønsker å ha særrettigheter som ingen andre har. Tydeligst kan dette sees i USAs forhold til den nye internasjonale straffedomstolen. Landet ser des-

sverre på folkeretten som ei tvangstrøye som det gjelder å løse seg fra og ikke som et gjensidig system av retter og plikter som skal sikre alles eksistens.

Det sannsynlige scenariet er ikke en verdensstat med et forsterket FN som kjerne, men heller at USA og NATO-statene forskanser seg i det James Mayall kaller et «citadell». Mayall er opptatt av at globaliseringa og særlig det nyliberale økonomiske regime, ikke bare har ført til at staten i den tredje verden har fått begrenset sitt virkeområde, men at effekten i noen tilfeller har vært «to roll it virtually out of existence.» Derfor trengs FN for i det minste å holde kanalene mellom nord og sør åpne. «Alternativet», fortsetter Mayall, «vil være at det blir skapt et demokratisk og velstående citadell, omgitt av et brutalt og kriminalisert omland, hvis uheldige befolkning vil måtte holdes ute – faktisk blir de allerede holdt ute med makt.»²⁴ I dette mer nøkterne perspektivet står ikke verdensstaten på dagsordenen – det som står på dagsordenen er om det skal utvikles et tettere system av internasjonale forpliktelser mellom suverene og likestilte stater på basis av «fornuftig egeninteresse» eller om snevre, nasjonale interesser og regionale maktblokker skal ta fullstendig overhånd.

Liberalismens sjølbedrag

Enhver stats politikk er interessebestemt. Dette gjelder også Vesten under ledelse av USA – som faktisk er den eneste *fungerende* maktblokk. Som alltid vil den sterkeste søke å tåkelegge egne interesser ved hjelp av humanitær retorikk. Eller ved å hevde at ens egne interesser er identisk med menneskehetens interesser. Tony Blairs argument under Kosovokrigen om at NATO er et «verdifellesskap» og ikke hadde andre interesser enn å spre frihet, rettsstat og menneskeretter til resten av verden, er et av mange eksempler. Det å benekte særinteresser og det å bedyre sin moralske omsorg for menneskehetens beste, er imidlertid erfaringsmessig slett intet varsel om at verden går fredelige tider i møte. Det er tvert imot et signal om at krig og aggresjon kan være like om hjørnet. I motsetning til såkalte idealer er interesser i det minste noe håndfast og identifiserbart. Man blir ingen moralsk helt eller martyr av å forsvare interesser – for eksempel statens territorium – men man gjør heller ikke nødvendigvis noe moralsk forkastelig derved. Det er langt større grunn til uro når noen i en politisk maktposisjon erklærer seg som fanebærer for et abstrakt «verdifellesskap» hvis velsignelser resten av menneskeheten skal påtvinges. Dette er noe vagt og udefinerbart – nettopp derfor kan det anvendes som begrunnelse for voldsbruk overalt på kloden. Man ikke bare kan, men – hevder våre liberale universalister – man har *plikt* til å føre krig for menneskerettigheter overalt der de undertrykkes fordi menneskerettene jo eksisterer universelt, hinsides alle landegrenser. Derimot er det ikke mulig å gi noen god begrunnelse for at en stat har *rettmessige*

egeninteresser overalt på kloden og at man følgelig har rett til å føre krig overalt der disse interessene trues.

La oss også huske at denne herskende liberale argumentasjonsmåten på ingen måte er noe nytt fra tida etter den kalde krigen, men har vært karakteristisk for den anglo-amerikanske kultur i nærmere 150 år – først praktisert av britene i deres velmaktsdager, dernest av USA som arvtakeren etter det britiske hegemoni. Denne evnen til moralsk sjølbedrag synes å ha vært spesiell sterk i Storbritannia omkring forrige århundreskifte da imperiet sto på høyden. E.H. Carr gir oss i sin *The Twenty Years Crisis* noen prøver på hvordan nasjonale særinteresser blir innhyllet i en moralretorikk som identifiserer disse interessene med alt som er godt og riktig. Den kjente journalisten W.T.Stead skrev slik i en programerklæring for det nye tidsskriftet *Review of Reviews* i 1891: «We believe in God, in England and in Humanity». Og videre:

«Den engelsktalende rase er en av Guds viktigste utvalgte redskaper for å få istand videre framgang for menneskehetens flertall.»

I dag har Storbritannia tapt sitt imperium, men i tillegg også posisjonen som verdensmester i moralisme til USA. Det går en sterk linje fra Woodrow Wilsons tese om at USA ble «grunnlagt til beste for menneskeheten» til Colin Powells om at «Amerika ble skapt av det himmelske forsyn for å skape orden i verden». E. H. Carrs forklaring på dette forholdet har fortsatt mye for seg. Ifølge Carr vil de dominerende makter i internasjonal politikk også dominere den herskende retorikken og moralske standarden innen internasjonal politikk:

«Teorier om sosial moralitet er alltid et produkt av en dominant gruppe som identifiserer seg sjøl med fellesskapet som helhet og som besitter midler, som de underordnede gruppene eller individene ikke rår over, til å påføre fellesskapet sitt livssyn. Teorier om internasjonal moralitet er, av samme grunn...et produkt av den dominante nasjonen eller gruppe av nasjoner. I de siste hundre år, og særlig etter 1918, har denne dominante gruppa vært engelskspråklige folkeslag.»²⁵

Vi lever fortsatt under denne dominansen. Vi overraskes ikke når vi hører en britisk statsminister eller en amerikansk president forsikrer at deres lands politikk er sammenfallende med menneskehetens interesser. Derimot ville vi nok forundres – av tilvarende historiske grunner – om denne retorikken ble benyttet av franske eller tyske ledere. Og vi ville oppfatte det som absurd om russiske eller kinesiske ledere skulle antyde noe i denne retningen.

FRA EUROPEISK TIL GLOBAL FOLKERETT

Det internasjonale samfunn er altså et felleskap av stater som alle forfølger sine interesser. Dette systemet oppsto i Europa og spredte seg etter hvert til hele kloden. Den klassiske europeiske folkeretten forvandlet seg til en inter-

nasjonal folkerett. Westfalen-freden sikret kun at kjernen av europeiske land anerkjente hverandre som suverene stater. Dette var viktig for særlig de mindre statene som Nederland, Sveits (som derved ble anerkjente sjøstendige stater) samt de tyske småstatene. For øvrig fungerte folkeretten også som nevnt til å legitimere europeisk global ekspansjon, slik visse internasjonale økonomiske avtaler i dag fungerer til å sikre frihandel og dereguleringer på Vestens premisser. Den ikke-europeiske verden sto utafør folkeretten. Verden utafør Europa var kun objekter – ikke suverene subjekter i verdenspolitikken. Etter hvert ble imidlertid stadig nye stater dratt inn i det internasjonale fellesskapet. Først alle kristne stater. Ved Wiener-kongressen i 1815 var kun europeiske, kristne stater tilstede. Ved Paris-freden i 1856 (etter Krimkrigen) var Det Osmanske rike (seinere Tyrkia) også representert. Ved Haag-konferansen i 1899 var i tillegg til de nevnte USA, Mexico, Kina, Japan, Persia og Thailand kommet til. Ved Haagkonferansen i 1907 var også 16 latinamerikanske land kommet til, slik at vi kan snakke om et internasjonalt fellesskap av stater omkring første verdenskrig.²⁶ Ved FNs grunnleggelseskonferanse i 1945 deltok 46 stater. Kriteriet for å delta i folkerettens fellesskap ble stadig mer diffust. Først var det kristne stater, deretter siviliserte stater. Enda på 1920-tallet gjorde man et skille mellom siviliserte og ikke-siviliserte områder av verden. Den internasjonale domstolen i Haag (etablert 1919) skulle blant annet dømme etter de allmenne rettsprinsipper anerkjent av «de siviliserte stater». Denne distinksjonen falt imidlertid bort og etter 1945 heter det i FN-pakten at medlemskap er åpent for alle «fredselskende» stater.²⁷ Etter frigjøringa fra koloniveldet er i dag 191 stater medlemmer av FN. Det betyr at flertallskonstellasjonen i FN er blitt *sterkt endret* i de fattige og små lands favør.

Folkeretten i Det 20. århundre

Det tjuende århundre var et århundre fylt av politiske og sosiale omveltninger som folkeretten nødvendigvis måtte bli preget av. Særlig gjelder dette på to områder. Først: de mange nasjonale uavhengighetsbevegelsene – i Europa etter første verdenskrig, deretter i hele verden etter andre verdenskrig – førte til en eksplosiv økning av antallet stater i verden og dermed fikk vi et radikalt annet internasjonalt system enn tidligere. I løpet av det tjuende århundre ble antallet stater i Europa doblet (i dag 40 stater), i Asia åttedoblet (i dag 48 stater). I dag er nesten alt territorium i verden organisert som suverene stater. De mange konfliktene mellom ulike folkegrupper, minoriteter etc i dag dreier seg nesten alltid om spørsmålet om suverenitet over et bestemt territorium. Disse konfliktene har pågått også under den kalde krigen, men økte i omfang og fremsto mer direkte som slike konflikter etter den kalde krigens slutt. Gjennom disse konfliktene bekreftes betydninga av stat og territorialitet som bærende organisasjonsprinsipper. Konflikter og kriger utkjempes ikke om

betydningsløse eller fiktive størrelser. Stort sett er det ikke irrasjonelle og gale ledere som forårsaker krig. De skyldes heller ikke «misforståelser» som lett ville bli løst dersom partene satte seg ned og «snakket sammen», men henger i de fleste tilfeller sammen med reelle interessekonflikter. (Dette er imidlertid ikke et argument for at forhandlinger alltid er nytteløst, men for at forhandlinger bør ta sitt utgangspunkt i nettopp de reelle konfliktene). Poenget er at stat og territorium fortsatt har avgjørende betydning. Staten er ikke i ferd med å dø bort, slik det ble annonsert av nyliberale globaliserings-svermere etter den kalde krigens slutt.

For det andre. Det utviklet seg i Det tjuende århundre sterke fredsbevegelser og nesten enhver krigsbegeistring og krigsheroisme forsvant i de demokratiserte sivile samfunn, særlig i de europeiske land. Bakgrunnen for dette var naturligvis grusomme krigserfaringer, og at krigen i økende grad rammet det sivile samfunnet i takt med utviklinga av moderne krigsteknologi og da særlig luftkrigens teknologi. Den grunnleggende forskjellen mellom *krigsfronten* og *baklandet* som et område avsondret fra krigsbegivenhetene, ble visket bort i løpet av det tjuende århundrets totale krig. Av de drepte var i første verdenskrig enda kun 5% sivile, i andre verdenskrig var 48% sivile og i både Korea- og Vietnamkrigen rundt 80% sivile.²⁸ Gulfkrigen og Kosovokrigen var preget av total vestlig luftherredømme og var derfor også kriger hvor sivile tap var langt større enn tap av soldater – i Kosovo rundt 70% under NATOs bombekrig. Forskjellen mellom sivile og stridende og mellom krigshandlinger og det sivile samfunn, er blitt flytende. Folkerettens krigsforbud og forbudet mot at sivilpersoner kan være krigsmål, er uttrykk for anti-krigsholdninger som er sprunget ut av faktiske historiske erfaringer. Store sivile tap som følge av bombekrig og annen høyteknologisk krigføring, er i dagens asymmetriske kriger et hovedproblem. De vestlige industriland og spesielt USA, som i dag baserer sin krigføring på absolutt lederskap når det gjelder høyteknologivåpen, er imidlertid svært lite interessert i å utdefinere slike våpen som folkerettsstridige. Sjøl om det i teorien hersker enighet om at våpen som er slik at de ikke kan skille mellom soldater og sivilpersoner, burde forbyes, fortsetter bruken av slike våpen. Atomvåpen er bare ett eksempel – USA og NATO har ingen planer om å stryke slike våpen fra sine arsener eller å oppgi doktrinen om førstebruk av a-våpen. Dette er bakgrunnen for at det ikke har lyktes å bli enig om en restriktiv og presis definisjon av hva som skal regnes som «militært mål». Dette begrepet forstås tvert imot videst mulig av generalene og politikerne, det omfatter for eksempel kraftstasjoner og fjernsynshus, slik vi så i Kosovokrigen. Antallet sivile døde på fiendesiden ser ut til å være omvendt proporsjonalt med antallet falne soldater på den høy-teknologiske, vestlige siden. Dess høyere bombeflyene flyr for å redusere egne tap mest mulig, dess mer upresis blir bombingene og dess flere «kollateralskader» oppstår.²⁹

Antikrigs-bevegelsene har siden Første verdenskrig vært bevegelser ikke kun av pasifister og intellektuelle, men med betydelig oppslutning iblant arbeidsfolk og ungdom fordi disse har vært sterkest negativt berørt av moderne krig. Det var enorme masser av arbeidsfolk, samt troppekontingenter i milliontall fra britiske og franske kolonier, som under første verdenskrig slaktet hverandre i hopetall.³⁰ Dette var i en tid da et demokratisk system ikke var fullt gjennomført i noen av de krigførende land. Menneskemassene i skyttergravene hadde med andre ord vært uten innflytelse på den krigspolitik som kostet 13 millioner av dem livet. Stemmeretten ble allmenn i England og Frankrike først som følge av verdenskrigen. Den første verdenskrig skapte fredsbevegelsene og ga den europeiske venstresida en ny karakter – mest tydelig gjennom den russiske revolusjon. I Storbritannia var krigstrøtthet, motstand mot å finansiere en kostbar imperiehær, samt konflikter i India, Egypt, Persia og Irland, bakgrunnen for at Det britiske imperium gikk inn i en langvarig nedgangsperiode fra 1920 av.³¹ Etter denne tid har grasrotbevegelser for fred og nedrustning vært et fast trekk iallfall i europeisk politikk. I Japan – som eneste land som er rammet av atomkrigens massedød – og USA siden Vietnamkrigen, har også fredsbevegelser vært sterke. På begynnelsen av 70-tallet var over 60% av USAs befolkning mot krigen i Vietnam. Videre viste opinionsundersøkelsene – motsatt en vanlig oppfatning – at det var betydelig flere motstandere fra underklassene (lavinntekts- og lavutdannelsesgrupper) enn fra de bedrestilte med høyere utdanning. Anslagsvis mellom 50000 og 100000 unndrog seg militærtjeneste under Vietnamkrigen, de fleste flyktet til utlandet.³² Fredsbevegelsene retter seg både mot bestemte lands krigspolitik, mot militarisering og opprustning – særlig mot atomvåpen – og etter kommunismens fall, imot asymmetriske og grusomme bombekriger fra USA og NATOs side. Folkerettslige argumenter og internasjonale organisasjoner som overvåker rettsbrudd under krig, slik som Human Right Watch og Røde Kors, har i dag fått økt oppmerksomhet.

Det nye ved folkeretten etter Den andre verdenskrig er ikke bare krigsforbudet og FNs sterke innretning på fred. Det nye er også at andre aktører enn stater er blitt anerkjent som folkerettslige subjekter med krav på beskyttelse. De viktigste nye folkerettssubjektene er individene som sådan. De er rettsbeskyttet gjennom menneskerettserklæringa av 1948, av de to menneskerettskonvensjonene av 1966 og av andre bestemmelser. Statene er altså forpliktet av internasjonale konvensjoner – ikke bare av egne interne lover – til å respektere sine innbyggers grunnleggende rettigheter. FNs menneskerettskommisjon har som oppgave å overvåke at konvensjonene etterfølges. Like viktig er det at folkenes sjølbestemmelse er anerkjent etter første verdenskrig og i enda sterkere grad etter andre verdenskrig. Dermed er undertrykte folkegrupper og minoriteter, altså grupper som ikke er knytta til noen stat eller som kjemper for å opprette en egen stat, anerkjent som folkerettslige subjekter. I en viss grad parallelt til dette er det i Geneve-

konvensjonens to tilleggsprotokoller av 1977 ført inn en anerkjennelse av geriljasoldater som krigsdeltakere under visse forutsetninger, blant annet at de bærer sine våpen åpent, at de inngår i en kommandostruktur og at de har et minimum av uniformering slik at de kan atskilles fra sivilbefolkningen (et uniformsmerke i det minste). Denne protokollen gir dermed irregulære soldater visse rettigheter i krig, blant annet som krigsfanger.³³

Kampen mot kolonialismen

Sjøl om FN-pakten i utgangspunktet ikke inneholdt noen fordømmelse av kolonialisme (Storbritannia og andre land hadde i 1945 fortsatt sine kolonibesittelser), ble folkeretten i etterkrigstida utviklet i retning av å godta koloniale frigjøringsbevegelser og deres kamp. Dette skjedde med støtte av flertallet i FNs generalforsamling bestående av tredje verdenland og østblokk-land og reflekterte en ny internasjonal situasjon hvor NATO-alliansen kun var et lite mindretall av verdens stater. De nye medlemslandene forsvarte sterkt prinsippet om folkenes rett til sjølbestemmelse. Dette prinsippet var nølende blitt akseptert av de europeiske maktene etter at først den nye revolusjonære regjering i Russland i 1917 hadde appellert til alle folk om en fredsordning på grunnlag av retten til sjølbestemmelse og deretter USAs president Wilson hadde sendt ut sine 14 punkter som grunnlag for fredsslutning. Kolonimaktene i Europa reserverte seg da også mot prinsippet ved fredslutningen i 1919. Prinsippet kom kun til anvendelse på territoriet til taper-maktene Tyskland og Østerrike-Ungarn samt for det tsaristiske Russland. En tredje tapermakt, Tyrkia, mistet sine arabiske områder. Disse ble omgjort til protektorater under fransk og britisk (blant annet Palestina og Irak) kontroll.

Etter den andre verdenskrig hevdet anti-imperialistene i den tredje verden med utgangspunkt i prinsippet om sjølbestemmelse at væpnet kamp mot koloniherrredømme var i samsvar med folkeretten. I 1965 vedtok FNs Generalforsamling en *Resolution on the right to use force in wars of national liberation*. Videre hevdet de ikke-vestlige land at internasjonal støtte til en frigjøringsbevegelse var tillatt fordi kolonialisme var å anse som en *internasjonal* konflikt mellom okkupant og okkupert og ikke kun en intern konflikt som andre stater ikke kunne blande seg inn i. De fikk også gjennom at Den palestinske frigjøringsorganisasjonen som representant for et folk uten stat, skulle ha permanent observatørstatus i FN, noe PLO har hatt siden 1974. Mot dette offensive synet, hevdet vestblokken at retten til sjølbestemmelse riktignok gjaldt, men at kampen for sjølbestemmelse kun skulle føres med fredelige midler. I disse diskusjonene fra 60- og 70-tallet var altså de ikke-vestlige land av den oppfatning at et absolutt volds- og krigsforbud ikke gjaldt (eller skulle relativiseres) for koloniområder som de betraktet som okkuperte områder.³⁴

Etter 1980 – pendelen svinger i vestlig favør

På 1980-tallet var kampen for uavhengighet fra kolonimaktene langt på vei avsluttet. Vi gikk over i en epoke som – i tilbakeblikk – viste seg å bli preget av ødeleggende indre konflikter og også mellomstatlige konflikter hvor det ikke lenger – sammenlignet med kampen mot kolonialisme – var like klart hva som var anti-imperialistiske og progressive krefter. Indre undertrykkelse ble gjerne kombinert med anti-imperialisme, i det minste på det retoriske planet. Når antallet stater i løpet av noen tiår var blitt mer enn doblet, var det heller ikke overraskende at det oppsto ustabile og skiftende relasjoner. Kriger mellom land i den tredje verden ble ganske utbredt – også mellom angivelig fredselskende, sosialistiske land. Vietnam-Kina i 1978 er ett eksempel. Religiøs fundamentalisme avløste i mange områder progressive uavhengighetsbevegelser og sekulære venstrebevegelser (sistnevnte ble knekket av reaksjonære regimer, gjerne i samarbeid med USA. Egypt, Indonesia og Tyrkia er viktige eksempler). Statene i «den tredje verden» var generelt i en vanskelig oppbyggingsfase og under et enormt økonomisk press fra de rike kapitalistiske land. Økonomisk deregulering ble stilt som krav for å få vestlig bistand og kreditt.

Men fokus på 80-tallet var tross alt fortsatt rettet mot rivaliseringa mellom USA og Sovjetunionen der USA etter hvert tok offensiven. USAs mot-offensiv etter det forsmedelige nederlaget i Vietnam, begynte allerede under president Carter (1977-1981). Under etterfølgeren Reagan bombet USA Libya og drepte 130 mennesker som svar på en antatt libysk bombeaksjon mot et diskotek i Berlin hvor 2 personer ble drept. Videre invaderte USA Grenada og sendte kontras-styrker inn i Nicaragua (for å nevne noe) og hevdet at dette var folkerettslig holdbart ut fra prinsippet om sjølforsvar (art 51 i FN-pakten). Samtlige av disse tre tilfellene ble fordømt av det internasjonale samfunn., tilfellet Nicaragua til og med av den internasjonale domstolen i Haag i 1986. Det førte til at USA trakk seg fra denne domstolen. USA forsøkte fra 80-tallet å innføre en utvidet rett til bruk av militær makt uavhengig av FN i forbindelse med terrorisme, ambassadeokkupasjoner (mislykket forsøk på å befri gislene i Iran med militærmakt i 1980) og andre anslag mot amerikanske interesser.

USAs problematiske forhold til folkeretten slik vi i våre dager er vitne til i forbindelse med krigene mot Jugoslavia, Afghanistan og Irak, er altså ikke noe som oppsto først etter Sovjetunionens fall. Likevel må det sies at bortfallet av den andre supermakta åpnet helt nye muligheter for å justere eller tilsidesette folkeretten. Et uttrykk for dette er at det er oppstått et system med åpenlyse bestikkelser og kjøp av stemmer fra USAs og deres alliertes side i forbindelse med viktige FN-beslutninger – altså innføring av påvirkningsmetoder som intet demokratisk land ville være bekjent av i sin innenrikspolitikk. Et viktig eksempel på dette var bruk av bestikkelser og press

mot Sikkerhetsrådets medlemmer og andre land høsten 1990 i forbindelse med Golfkrigen.³⁵ Disse bestikkelses- og utpressingsmetodene er også blitt anvendt for å sikre anti-terrorkoalisjonen etter 11. september, blant annet i forhold til Pakistan som på denne måten har kvitte seg med sanksjoner pålagt etter at landet detonerte en atombombe i 1998. (Norge har fulgt opp ved å justere seg i forhold til Pakistan nøyaktig etter USAs taktstokk.) I dag lokkes Tyrkia med en gigantisk hjelpepakke i form av gaver, billige lån og garantier på ikke mindre enn 26 milliarder dollar, dersom de oppgir sin motstand mot at tyrkisk territorium benyttes av USA i den planlagte krigen mot Irak. Ved et nei truer USA med å blokkere utlån fra IMF og Verdensbanken (jfr. f.eks. *International Herald Tribune*, 27.01.03; og *Adresseavisen*, 04.03.03).

Vi ser altså konturene av et internasjonalt mafia-system med USA som gudfar. Det brukes ikke bare bestikkelser av den nevnte typen. Det kreves også av allierte «beskyttelsespenger» (jfr Golfkrigen 1991 som ble finansiert med 80% av USAs allierte) i gjengjeld for USAs støtte: USAs NATO-allierte – herunder Norge – forventes å delta i finansiering av og med militære delkomponenter i den totale krigsmakt som i praksis USA bestemmer bruken av. Det er denne linja med å bygge ned et normalt nasjonalt forsvar, til fordel for total underordning under USAs *out of area*-operasjoner, som også har fått norske offiserer til å reagere. Slik som da flaggkommandør Jacob Børresen sa at Norge «opptrer som leiesoldat for USA». Et utsagn som for forsvarsminister Krohn Devold – en av USAs lydige støttespillere her i landet – var «en blodig fornærmelse» (jfr. *Aftenposten* 28.9.02). Det er for øvrig i dette perspektivet det skal bli interessant å se om et land som Tyskland greier å holde fast på sin linje med ikke å delta i en kommende krig mot Irak. Det vil i så fall åpne for en viktig intern NATO-konflikt og være et alvorlig brudd med dette mafiasystemet.

Etter den kalde krigen har stemningen i FN endret seg. Mens USA i 1986 klart ble fordømt for sin bombing av Libya både i Generalforsamlinga (79 mot 28 land) og av et flertall i Sikkerhetsrådet (USA nedla veto), var det i 1998 ved USAs bombing av Sudan og Afghanistan ingen formell behandling i FN-systemet og kun ikke-vestlige land protesterte. FNs generalsekretær Kofi Annan kom med forsiktig kritikk av «individuelle aksjoner» mot terrorisme.³⁶ Situasjonen i dag er snudd på hodet i forhold til den kalde krigen. Kostnadene med anti-vestlige markeringer av ideologisk og prinsipiell natur, er blitt høyere etter Sovjetunionens sammenbrudd. I dagens kamp mot terrorisme velger derfor de aller fleste stater å ligge lavt, erklære seg solidarisk med USA, for så å arbeide for egne interesser mer i det stille. Ikke minst viktig er det at mange stater har reelle interesser i å slå hardt ned på «egne» terrorister. Tilsynelatende er det oppstått en ny konsensus – men de grunnleggende politiske og folkerettslige problemene er de samme. Det gjelder ikke minst hva som er terrorisme og hva som er frigjøringskamp. Hvert land definerer dette i samsvar med egne interesser. Resultatet blir en

generell styrking av repressiv statsmakt verden over og en generell tilsidesetting av grunnleggende menneskeretter, slik en FN-kommisjon har konstatert. (Lederen for FNs menneskerettskomisjon, Mary Robinson ble presset ut av sin stilling av USA og andre stater høsten 2002 fordi de ikke likte at hun kritiserte menneskerettsbrudd begrunnet i anti-terrorkrigen (jfr. *Neue Zürcher Zeitung* 12.9.02). Tendensen går i retning av å definere enhver voldelig motstand mot undertrykkelse som illegitim, men uten at statene åpner opp demokratiske kanaler slik at grupper som for eksempel kurdere eller tsjetjenere effektivt kan fremme sine interesser innafor legale rammer. Tvert imot.

Men at dette kan skape uløselige konflikter viser forholdet mellom India og Pakistan. India krever i dag at Pakistan – som er USAs nære allierte – defineres som en terroriststat som huser og støtter terrorister som beveger seg over grensa til Kasjmir-provinsen. Pakistan anklages for å beskytte en «terroristisk infrastruktur». India hevder derfor med en viss logikk retten til å gå til krig mot Pakistan – på linje med at USA hevdet sin rett til å gå til krig mot Afghanistan fordi landet huset al Qaida.³⁷ Israel benytter i dag – og får USAs støtte for det – argumentet om «terroristisk infrastruktur» som grunn til å utslette palestinere som et fungerende sivilt samfunn og som folk. «Verdenssamfunnet» nekter å erkjenne at palestinernes destruktive sjølmordsterrorisme er et svar – preget av raseri og håpløshet – på generasjoners terror og ydmykelses. Ingen kan kontrollere denne terroren fordi det normale palestinske samfunnslivet er ødelagt.

Vi nærmer oss en tilstand hvor kun de frigjøringsbevegelser som USA definerer som frigjøringsbevegelser, får internasjonal støtte. UCK i Kosovo ble omdefinert fra terrorister til frigjøringsbevegelse (freedom fighters) kort tid før NATOs krig mot Jugoslavia og ble derved oppmuntret og direkte hjulpet til å trappe opp sin kamp, som også besto i terrorvirksomhet. Palestinerne defineres som terrorister etter at de har nektet å la seg påtvinge en fred som er i klar strid med FN-resolusjoner og folkerettsbestemmelsene om okkupert territorium. En slik fred har ikke bare USA, men også Norge gjennom Oslo-prosessen, forsøkt å påføre palestinere.³⁸ Paradoksalt nok er rettsgrunnlaget, i kraft av en rekke FN-vedtak, for en sjølstendig palestinsk stat og palestinernes rett til å bekjempe okkupasjon langt sterkere enn for kosovoalbanerne og tsjetjenere. Både FN og NATO inntar jo det standpunkt at Kosovo er en del av Serbia og Tsjetjenia en del av Russland, mens en hel verden fordømmer Israels okkupasjon.

FNs KRISE – FOLKERETTENS KRISE

Sikkerhetsrådet – et maktorgan med folkerettens legitimitet

Generalforsamlinga er FNs «parlament» hvor alle er medlem. Den domineres derfor av flertallet av stater, nemlig de fattige land i Asia, Afrika og Latin-

Amerika. (FN har pr i dag 191 medlemmer – verdens rikmannsklubb, OECD, har til sammenligning 29 medlemmer.) Men Generalforsamlinga har ingen parlamentarisk kontroll av Sikkerhetsrådet. Den kan kun vedta anbefalinger, ikke fatte bindende beslutninger for medlemmene. Når vi etter den kalde krigen har fått et mer aktivt FN er det ikke Generalforsamlinga, men Sikkerhetsrådet det tenkes på. Sikkerhetsrådet er det utøvende organ i FN. Dette er et maktorgan, og det forhold at fem stater har fast medlemskap i dette organet og i tillegg vetorett, har ingen folkerettslig, men kun en maktpolitisk begrunnelse. Fra første øyeblikk – mens USA, Storbritannia og Sovjetunionen planla FN under andre verdenskrig – var hensikten at maktforholdene i verden her skulle avspeiles. Sikkerhetsrådet skulle utgjøre systemets effektivitet og stabilitet og dermed hindre en gjentakelse av Folkeforbundets skjebne. FN-pakten gir enorm makt til de fem faste medlemmer i Sikkerhetsrådet – USA, Russland, Kina, Storbritannia og Frankrike. Gjennom vetoordninga kan disse statene stoppe enhver politikk som de finner ikke er i deres interesser. Under den kalde krigen førte dette til at FN sto på sidelinja i mange konflikter, fordi USA og Sovjetunionen ikke var enige i Sikkerhetsrådet. Etter den kalde krigen ble det større enighet mellom de fem, spesielt i forbindelse med Golfkrigen i 1991. I Kosovokonflikten 1998/99 brøt uenighet ut på nytt, idet Russland og Kina motsatte seg vedtak om krig mot Jugoslavia. NATO fattet derfor ensidig beslutning om krig, noe som åpenlyst var i strid med FN-pakten (kap VII). FN ble altså på nytt satt på sidelinja.

Sikkerhetsrådet kan i motsetning til Generalforsamlinga vedta å bruke militær makt i forsvarsøyemed dersom et medlem av FN er blitt angrepet. Det var det som skjedde da Irak i 1990 invaderte Kuwait. Begrunnelsen her var ikke menneskerettsbrudd innad i Irak, men en et angrep mot et annet land. Sikkerhetsrådet kan anmode alle FN-medlemmer å delta, etter evne, i et slikt kollektivt sjølforsvar. Dessuten bestemmer FN-paktens art. 12 at Generalforsamlinga så lenge Sikkerhetsrådet har en konflikt til behandling, ikke kan ta stilling og gi anbefalinger i denne konflikten. Dermed hindrer man eventuell strid mellom Generalforsamling og Sikkerhetsråd til sistnevntes fordel. Det at USA tross alt har kunnet leve med et FN-flertall som ofte går på tvers av USAs interesser, beror på USAs bruk av sin maktposisjon i Sikkerhetsrådet. USA har også hevdet at internasjonale domstoler ikke kan behandle saker som omfatter bruk av væpnet makt, men at det kun er Sikkerhetsrådet som kan gjøre det. På dette grunnlaget forsøkte USA på 1980-tallet å forpurre at Haag-domstolen overhodet behandlet Nicaraguas sak mot USA, men Haag-domstolen nektet å bøye seg med den begrunnelse at Sikkerhetsrådet var et politisk organ, mens domstolen var et juridisk organ og at begge kunne virke parallelt.³⁹ Den eneste juridiske begrensningen av Sikkerhetsrådets makt er bestemmelsen om at Sikkerhetsrådet alltid skal «handle i samsvar med de Forente Nasjoners formål og prinsipper» (FN-

pakten art. 24.2). Her ligger en mulighet for at et land kan avstå å følge Sikkerhetsrådets vedtak under henvisning til at vedtaket, eller måten vedtaket iverksettes på, er folkerettsstridig.

Folkeretten og krigene mot Irak

Sikkerhetsrådet har spilt en problematisk rolle i de seinere års kriser. Rådet har vært involvert både i krigen mot Irak i 1991 og dens fortsettelse opp til i dag, i NATO-krigen mot Jugoslavia i 1999 og i den pågående krigen i Afghanistan (krigen mot terrorisme). Beslutningene i disse sakene har vært kontroversielle. I det følgende kommenterer jeg noen (langt fra alle) av de folkerettslige sidene ved disse konfliktene.

Grunnlaget for Golfkrigen i januar-februar 1991 var Sikkerhetsrådet i resolusjon 678 (november 1990) som åpnet for bruk av militærmakt for å drive Irak ut av Kuwait. Fordi Irak hadde okkupert Kuwait i august 1990, var dette tillatt ifølge FN-pakten. Men i resolusjonen ble det også sagt at FNs medlemsland ble oppfordret til å «gjenopprette verdensfreden og den internasjonale sikkerhet i regionen». Denne vage formuleringen fungerte i virkeligheten som et fribrev for USA til en massiv bombekrig som gikk langt utover det som det var internasjonal enighet om, nemlig å drive Irak ut av Kuwaits territorium. Især bombinga av sivilbefolkning og sivile installasjoner gikk utover dette målet. Det irakiske samfunn ble ødelagt med det bevisste siktemål at det ikke skulle fungere etter krigen, det gjaldt blant annet elektrisitetsforsyninga som ble redusert til 4% av førkrignivå. Fra amerikansk hold ble det innrømmet at dette militært sett ikke var nødvendig. Mens man antar at 25 til 50000 irakiske soldater døde under krigen, døde det bare i det første året etter krigsutbruddet 100 000 sivile. Disse sivile tapene er seinere mangedoblet som en kombinert følge av krigen og sanksjonene vedtatt av Sikkerhetsrådet. Ramsay Clark, tidligere amerikansk justisminister, anslo i begynnelsen av år 2000 det totale antallet døde irakere som følge av krig og sanksjoner til 1,5 millioner. Dette er «en virkelig humanitær tragedie» ifølge FN-koordinatoren for den humanitære hjelpa til Irak, Hans von Sponeck. Han gikk av i protest mot at USA og Storbritannia ikke vil oppheve S-rådets sanksjoner mot Irak, som kun rammer det sivile samfunn.⁴⁰

Folkerettens krav om at en forsvarshandling skal være forholdsmessig og nødvendig ble brutt under Golfkrigen, og den ble brutt fordi det ikke var noen som kunne hindre USA i å tolke resolusjonen etter sine egne behov. Derfor er det også påpekt som en svakhet at Sikkerhetsrådet overlot krigen og ledelsen av krigen til USA og at det i vedtaket ikke var innebygd en mulighet for Sikkerhetsrådet til å blande seg inn i måten krigen ble ført på. FN ga altså legitimitet til å føre krig, men hadde ingen innflytelse over krigens gang eller om den overholdt folkerettens bestemmelser. Med det totale amerikanske lufttherredømme som var så typisk for denne krigen, burde også folkerettens

krav om strengt å unngå sivile skader bli tilsvarende høyere. Sikkerhetsrådet behandlet først Irak-spørsmålet på nytt etter at krigen var over i mars 1991.⁴¹ Krigen var USAs krig og FN ble instrumenter for USAs politikk og ikke omvendt. Vetoordningen i Sikkerhetsrådet sørget for at en justering, kritikk og omgjøring av et slikt vedtak som resolusjon 678 var umulig så lenge en av vetomaktene ikke ønsker dette. Dersom Sikkerhetsrådet fatter vedtak som er folkerettsstridige eller som åpner for – gjennom vage formuleringer – handlinger som er i strid med folkeretten, ville det ikke være noen instans som kan hindre dette bortsett fra Sikkerhetsrådet sjøl.

Som betingelse for våpenhvile ble Irak pålagt meget strenge krav til nedrustning herunder forbud mot kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen (Resolusjon 687). Opphevelse av sanksjonene som rammet sivilbefolkningen, ble gjort avhengig av at Irak gjennomførte dette. Oppfølginga av disse kravene ble kontrollert av FNs våpeninspektører (UNSCOM). Det er god grunn til å tro at både CIA og Israels etterretning plantet agenter blant UNSCOMs personell. I tillegg var UNSCOM avhengig av etterretning om Irak fra disse organisasjonene. Omvendt ble etterretning som skulle være intern i UNSCOM sluset over til USA og Israel. UNSCOM kom under sterkt press fra USA, samtidig som Irak i økende grad hindret UNSCOMs arbeide. I 1998 ble våpeninspektørene anklaget for spionasje og utvist fra Irak. Deretter gjennomførte USA og Storbritannia massiv bombing av Bagdad. USA har seinere åpent erklært et regimeskifte i Irak som sitt mål. Tross dette kunne UNSCOM bekrefte en betydelig nedrustning i Irak, særlig før 1996. Det er internasjonal enighet om at Irak i dag militært er enormt svekket i forhold til i 1991.⁴² Heller ikke de nye inspeksjonene som Irak har tillatt fra høsten 2002 har avdekket at Irak har masseødeleggelsesvåpen.

I 1991 og 1992 innførte USA i samarbeid med Storbritannia, flyforbuds-soner over irakisk territorium nord for 36 breddegrad og sør for 33 breddegrad, dvs. over mesteparten av irakisk territorium. Irak har, i motsetning til sanksjonene og våpeninspektørene, ikke godtatt denne ordninga. Flyforbuds-soner er ikke nevnt i noen FN-resolusjoner og er dermed definitivt ikke i samsvar med folkeretten. Amerikanske og britiske fly har siden sonene ble opprettet patruljert over Irak og gjennomført en praktisk talt kontinuerlig bombekrig. I sum kan vi fastslå at krigen mot Irak har pågått kontinuerlig siden 1991 – uten FN-godkjenning. Men fordi regimeskifte og tilhørende langvarig okkupasjon av Irak er noe langt alvorligere og langt mer kostbart enn bombekrig, ønsker USA i dag å samle maksimal støtte for en slik operasjon gjennom FN-systemet. USA trenger FN for å sikre seg støtte fra andre land og for å legitimere den ordning som Irak vil bli pålagt av USA etter at krigen er avsluttet. Gjennom hele 2002 og til i dag har det pågått en drakamp om hvorvidt de andre land – og særlig de øvrige vetostater – skal godta at USA bruker FN på denne måten.

USA har generelt argumentert for at ethvert medlem av FN kan gå til militær aksjon mot Irak uten ytterligere vedtak i Sikkerhetsrådet dersom Irak bryter med våpenhvileavtalen etter Golfkrigen (Resolusjon 687). En absurd konsekvens av en slik logikk, vil være at ulike FN-medlemmer kan sette i gang aksjoner mot Irak som motstrider hverandre.⁴³ (USA har seinere trukket seg på denne oppfatningen. Høsten 2002 ble en ny Irak-resolusjon forhandlet fram i Sikkerhetsrådet.)

Et annet argument for flyforbudssoner og bombing av Irak har vært at dette blir berettiget ved at flere S-rådsresolusjoner leses i sammenheng, og at USA – eventuelt sammen med andre stater – sjøl kan bestemme om og når aksjoner kan iverksettes. Her i Norge kan vi merke oss at Torbjørn Jagland har gått ut med direkte støtte til en slik egenartet «lesning» av FN-vedtak. Til avisa *Ny Tid* så seint som 20.9.02 sier han følgende:

«Selv om det ikke foreligger noe spesifikt vedtak om flyforbudssonene, så er jeg ikke i tvil om at resolusjonene samla gir dem legitimitet.»

Han forstår altså ikke at adgang til bruk av militærmakt – og flyforbudssoner er bruk av militærmakt – må skje uttrykkelig og presist i en S-rådsresolusjon. Det er ikke opp til enkelte land verken å «lese» adgang til voldsbruk ut av flere resolusjoner eller å lage sin egen private tolkning av en resolusjon og så igangsette militærmakt på dette grunnlaget. Dersom noe slikt tillates – og nettopp det ønsker USA – vil det åpne for ulike og motstridende tolkninger og tilhørende praksiser fra ulike staters side. Noe som vil ha uante negative konsekvenser for folkeretten. Mens de andre norske politikerne som *Ny Tid* intervjuet om Irak-spørsmålet, er enten avvisende eller i det minste noe usikre til om den pågående britisk-amerikanske bombing er dekket av FN-vedtak, så kan vi konstatere at Jagland er krystallklar i sin støtte til USAs linje. Nærmest som en søvngjenger gjentar han USAs argumenter og ser ikke eller vil ikke se hva konsekvensene blir av en slik linje.

Videre har USA også presentert en merkelig tolkning av resolusjon 678 (november 1990) som altså åpnet for Golfkrigen. USA har hevdet at denne ikke bare gjaldt *inntil* konflikten om Kuwait var avsluttet, dvs. inntil våpenstillstand mellom Irak og den USA-ledede alliansen i mars 1991, men at denne resolusjonen autoriserer bruk av militærmakt mot Irak i alle *framtidige* situasjoner der Irak truer «internasjonal fred og sikkerhet». Den amerikanske folkerettseksperten John Quigley har – i en meget kritisk analyse av USAs forhold til Sikkerhetsrådet – påpekt det uholdbare i dette. Den eneste rimelige tolkninga av resolusjon 678, er at denne resolusjonen utelukkende befatter seg med irakiske folkerettsbrudd inntil dato for resolusjonen (november 1991) – ikke alle mulige irakiske folkerettsbrudd i *framtida*.⁴⁴

Når det gjelder flyforbudssonene, så ble disse fordømt som illegale av Russland og fra 1996 klart kritisert av Frankrike. (På dette tidspunktet lå de to kurdiske geriljagruppene i Nord-Irak som skulle beskyttes av flyforbudssonen i nord i krig med hverandre – Barzanis DKP var til og med i allianse

med Saddam Hussein. I denne situasjonen ble det vanskelig å argumentere med flyforbudssoner som et humanitært forsvar mot irakiske myndigheter.) Likevel opprettholdes flyforbudssonene fortsatt av USA og Storbritannia, med skiftende argumentasjon. Ifølge Quigley dreide det seg om at USA «tiltok seg myndighet som tilhørte Sikkerhetsrådet.» Det har gått så langt at USA – når irakisk anti-luftskyts har beskyttet amerikanske fly i disse sonene – har påberopt seg retten til sjøforsvar som grunnlag for å bombe irakisk territorium.⁴⁵ Bombetoktene pågikk i 2002 nesten daglig – i enkelte tokt deltok opp mot 100 fly. Rundt 1500 irakere skal være drept i slike tokt siden Golfkrigens våpenhvile i 1991 (jfr. *Klassekampen* 7.9.02).

Den 8. november 2002 vedtok Sikkerhetsrådet etter lange forhandlinger resolusjon 1441 som forsterker de strenge krav til nedrustning som Irak ble pålagt i 1991 (resolusjon 687). Til tross for at Irak er langt svakere i dag enn i 1991 og ikke utgjør noen trussel verken mot sine naboer (som ikke ønsker krig) eller USA, kreves det «uinnskrenket oppfyllelse» av denne og andre relevante resolusjoner. Imidlertid trues det ikke direkte med væpnet makt, kun med alvorlige konsekvenser dersom Irak ikke oppfyller resolusjonen. Ethvert brudd på dette skal *diskuteres* i Sikkerhetsrådet, men det sies ikke i resolusjon 1441 at Sikkerhetsrådet skal fatte et nytt vedtak før et eventuelt angrep mot Irak.

Resolusjon 1441 er et kompromiss – et kompromiss som ikke kunne bli annerledes dersom en alvorlig krise skulle unngås. Alternativet ville *enten* vært at USA ble møtt med et veto. *Eller* USA kunne ha gått til krig uten overhodet å bry seg om FN-behandling, slik de jo også bomber Irak jevnlig uten FN-godkjenning. Begge disse mulighetene ville skapt sterke konflikter mellom USA og de andre vetomaktene, noe begge parter ville ha tapt på. Det inngåtte kompromisset har imidlertid langt fra løst den folkerettslige konflikten. Man skyver den bare foran seg. To momenter taler for at USA fortsatt vil forbli på «FN-sporet» i denne saken. Det vil være en belastning for USA å gå til krig uten FN-vedtak samtidig som resten av verden – både politikere og folkeopinion – ikke ønsker denne krigen. Og i tillegg kan USA satse på at verken Frankrike, Russland eller Kina kommer til å bruke veto mot USA før deres egne *vitale interesser* er truet, noe som vel ikke er tilfellet i Irak-konflikten. Dette tilsier at USA fortsatt prøver å arbeide gjennom FN og at hele saken dermed vil ta noe tid før det kommer til en konklusjon. Et mulig resultat vil være at motstanderne av USAs planer nøyer seg med å stemme avholdende og dermed tillater en krig med FN-godkjenning samtidig som de sjøl stiller seg på sidelinja i en slik krig.

Spillet som har pågått i Sikkerhetsrådet handler egentlig om hvorvidt USA i framtida fullstendig skal styre FN og gjennom FN skal få legitimitet for sine aksjoner – eller om det skal settes noen grenser for USA. Dersom Frankrike, Russland og Kina aksepterer krig mot Irak, har man en presedens for preventivkrig og regimeskifter i framtida. Da har man ikke bare grunn-

leggende endret gjeldende folkerett, men også åpnet for nye kriger mot «ondskapens akse». Ja, til syvende og sist for det som spøker i bakhodet på USAs høyrefløy-krig mot Kina, som i kraft av sitt potensiale vil bli en rival i framtida.⁴⁶

NATOs krig mot Jugoslavia

Å fastslå som faktum at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet er grunnlaget for at Sikkerhetsrådet kan gi adgang til bruk av militærmakt. Om det derimot foregår overgrep mot menneskerettene og en humanitær katastrofe *internt* i et land, så gir dette i seg sjøl ikke adgang til bruk av militærmakt. Det er først når en slik intern katastrofesituasjon av S-rådet fastslåes også å være en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, at det foreligger et mulig grunnlag (men ingen automatikk) for bruk av militærmakt. Under Kosovo-krigen var den *offisielle* krigsbegrunnelsen fra NATO-statene nettopp «internasjonal fred og sikkerhet», ikke humanitær nødrett. Dette til tross for at debatten, særlig i Europa, dreide seg om humanitær intervensjon. Nettopp fordi det var åpenlyst for en hel verden at krigen manglet folkerettslig forankring, fikk debatten om krigen så sterke moralske overtoner.

Det vage uttrykket «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» er nært knyttet opp mot bruk av tillatt militærmakt under FN-systemet. Det ble som nevnt også brukt i forbindelse med Golfkrigen. Da hevdet USA og Storbritannia at det var tilstrekkelig at det forelå et fredsbrudd og at krav var stilt til Irak om å trekke seg ut av Kuwait som grunnlag for å gå til krig mot Irak. (Kravet var fremsatt i resolusjon 660, august 1990). Fordi de andre vetomaktene ikke var enig i dette, ble resolusjon 678 vedtatt (november 1990). Den satte en bestemt tidsfrist (15.1.91) for Iraks tilbaketrekking og truet med bruk av militærmakt dersom fristen ikke ble overholdt. (Bombeangrepene begynte 16.1.) Her ble det tydelig sagt at alle nødvendige midler ville bli tatt i bruk for å sørge for Iraks tilbaketrekking fra Kuwait.

Under Kosovo-krisa var USAs og Storbritannias linje likeledes at Sikkerhetsrådet høsten 1998 hadde slått fast at krisa i Kosovo truet internasjonal fred og sikkerhet og at dette var tilstrekkelig grunnlag for å gå til krig i og med at Jugoslavias regjering ikke greide å løse krisa.⁴⁷ Ifølge USA og Storbritannia trengtes det heller ikke her noe ytterligere FN-mandat. Forskjellen mellom Golfkrigen og Kosovo var imidlertid at det var langt sterkere motstand mot bruk av militærmakt i Kosovo enn mot Irak i 1991, og at spesielt Russland og Kina var definitivt imot. Grunnen til dette lå i den ulike statusen til de to krigene: Irak invaderte Kuwait, mens Kosovo-konflikten i utgangspunktet var en borgerkrig. (Krigen mot Jugoslavia var i det hele tatt annerledes – og fra NATOs side mindre vellykket – enn krigen mot Irak: den var langt mindre tapsbringende (rundt 1500-2000 drepte på 11

uker) enn den uhemmede bombekrigen mot Irak, hvor anslagsvis mellom 30000 og 70000 ble drept på under 6 uker, og langt flere seinere som følge av krigen.)

Sikkerhetsrådets betydning var under Kosovo-krisa langt mer beskjeden fordi Russland og Kina truet med veto mot et vedtak om bruk av militærmakt mot Jugoslavia. Derfor tok USA saken i egne hender. NATO gikk til krig uten FN-mandat og det oppsto en folkerettslig krise. Hele FN-systemet kom i miskreditt. Denne krisa varer ved, for det er ikke mulig å forsone FN-paktens forbud mot bruk av militærmakt med et prinsipp om at et eller flere land ensidig kan gå til krig når de mener et land krenker menneskerettighetene. Sikkerhetsrådet og FN fikk likevel en rolle i konflikten. Nemlig å rydde opp etter NATO-krigen ved å overta suvereniteten over Kosovoprovinsen. Under FNs overhøyhet har så massive menneskerettsbrudd fortsatt i Kosovo, nå med motsatt fortegn: alle ikke-albanske folkeslag er blitt utsatt for terror og etnisk rensing med 40000 NATO-soldater som tilskuere. Sikkerhetsrådet fungerte som rettferdiggjørere i etterkant av et etablert faktum. (Resolusjon av 10.6.1999) Det fleretniske samfunnet som NATO offisielt gikk til krig for å sikre er like langt fra sin realitet under FN- og NATO-styre, som det var under Milosovic. Kina kunne hindret dette nye FN-protectoratet ved å nedlegge veto, men stemte kun avholdende. Kina henviste til Jugoslavia som godtok avtalen. Og Jugoslavia var bombet til å godta avtalen. NATO-krigen skapte altså nye politisk-juridiske fakta som FN måtte bøye seg for.

Krigen mot Afghanistan etter 11. september 2001

USA benytter seg av en vag FN-legitimitet i visse situasjoner, men – som Kosovo viser – ikke i alle. I antiterrorkrigen etter 11. september har FN vært helt fraværende i ledelsen av den konkrete kampen mot terrorismen. En slik ledelse ville ha fratatt USA definisjonsmonopol på hva som er terrorisme og hvordan kampen skal føres. FN er imidlertid tilstede som en diffus legitimeringsinstans gjennom særlig Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 av 12.9.2001. Denne er rettsgrunnlaget for USA anti-terrorkrig – i den grad USA i det hele tatt legger vekt på et *internasjonalt* godkjent rettsgrunnlag. Synet til USAs ledelse er at i denne saken – hvor USA sjøl er offer for terrorisme – har USA rett til ensidig å bestemme mål og midler. På den andre sida vil det være vanskelig å si rett ut at man ikke bryr seg om FN og internasjonal godkjenning. Det vil kunne gjøre det vanskelig for USA å bruke FN-systemet som instrument for egne interesser i kommende konflikter. Derfor slår ikke USA fullstendig handa av FN, men poengterer heller ikke FNs betydning som rettsgrunnlag. Treffende kommenterte avisa *Financial Times Deutschland* (4.1.2002) at dette var den linja som «Richard Holbrooke ... alltid hamret inn i tjukkskallene i kongressen: FN ... kan være et middel

for USA til å få satt gjennom sine egne interesser.»⁴⁸ FN skal brukes – men skal aldri bli en sjølstendig maktfaktor som USA må bøye seg for.

I rådets resolusjon den 12.9.01 blir ikke bare terrorangrepet den 11. september definert som «en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet». Men «enhver form for internasjonal terrorisme» er en slik trussel. Kodeordet «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» forekommer gjentatte ganger i FN-pakten, for eksempel i art. 39 som gir rådet (og ikke enkeltland) myndighet til både å fastslå om en slik trussel foreligger og hvilke tiltak som skal treffes for å «gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet».

Afghanistan er ikke nevnt i resolusjon 1368. På det tidspunkt – 12. september, dagen etter terrorangrepet – visste man knapt noe om bakgrunnen for angrepet. I Golfkrigen og i Kosovo-konflikten var det iallfall klart hvem som var adressaten for de S-rådsvedtak som ble fattet. I «krigen mot terrorismen» tolker USA resolusjonen slik at landet sjøl kan utpeke hvem som er fienden. Dette behøver ikke å nevnes i FN-vedtak. Men dette er uholdbart. Som prinsipp vil noe slikt bety fullstendig undergraving av FNs myndighet. Resolusjon 1368 er en vag resolusjon som tar avstand fra all terrorisme og uttrykker solidaritet med USAs kamp mot terrorismen etter angrepet den 11. september. Den sier at rådet er klar til å «ta alle skritt» (men folkerettseksperten Ove Bring har påpekt at det ikke står «alle nødvendige skritt», som er en ordbruk som i FN-terminologien dekker bruk av militærmakt) for å besvare terrorangrepene, men samtidig at dette må skje i overensstemmelse med FN-pakten og folkeretten. Resolusjonen gir på ingen måte adgang til å gå til krig mot stater som ikke er nevnt i resolusjonen. Den inneholder heller ingen adgang til bruk av militærmakt. Men dens vaghet åpner for forskjellige tolkninger. Og denne resolusjonen kan ikke tilbakekalles dersom man i etterhånd finner ut at USA misbruker den. I så fall vil USA nedlegge veto. Ifølge Ove Bring handler ikke dette om noen «arbeidsulykke» i FN-systemet, men om at de andre vetomaktene med åpne øyne har akseptert denne uklare resolusjonen som et fribrev til USA i krigen mot terrorisme.⁴⁹ Det er altså snakk om at en «kreativ tvetydighet» bevisst bygges inn i resolusjonene, slik at de seinere kan benyttes som legitimering av militærmakt. Bevisst upresise resolusjoner som åpner for forskjellige tolkninger er i det hele blitt vanlig i FN-systemet. Årsaken er de andre lands maktesløshet overfor USA og mangel på felles opptreden. Et elementært minstekrav til vedtak som legitimerer krig må imidlertid være at både målet og fienden direkte nevnes og at det klart sies at hensikten er bruk av militær makt. Dette er ikke noe det kun kan hentydes til. Tidligere i FNs historie har det i det minste vært klart når hensikten var å bruke makt – det gjelder fra Korea-krigen og fram til 1990-tallet.⁵⁰

Terrorisme og statsterrorisme

I praksis har USA både definert hva som er målet og fastlagt midlene i «krigen mot terrorisme». Å si at fienden er terrorisme er omtrent like presist som å si at fienden er «selve ondskaperen». Sjøl om man altså betegner fienden med et ord som per definisjon er negativt ladet, blir man like klok på *hvem* fienden er. Det er altså noe helt annet å si at fienden er et bestemt land. «Ondskap» og «terrorisme» er noe som bør utryddes på samme måte som vi ønsker å utrydde aids. Et land kan og bør ikke utryddes. Det har eksistensrett – sjøl om det føres krig mot landet. Sagt på en annen måte: en total og absolutt krig mot et land er folkerettsstridig.

Sjøl sagt finnes det ikke noe FN-mandat for å gå til krig mot enhver terrorisme i framtida. Det ville bety at FN frasa seg retten til å vurdere enhver ny internasjonal krise og hvilke tiltak den krever. Det eneste det finnes et klart rettsgrunnlag for (særlig gjennom en rekke konvensjoner mot terrorisme, for eksempel vedrørende flykapring), er å forfølge terroristiske handlinger som kriminalitet, altså i en koordinert politimessig aksjon. I den grad kampen mot terrorisme har vært vellykket, så har den vært det som kriminalitetsbekjempelse – ikke som den pågående krigen i Afghanistan.

Bak terroristiske handlinger står det alltid bestemte grupper av individer. Disse kan ikke bekjempes med krig, men med politimessige metoder. Er derimot terroristene et direkte redskap for en stat, kan denne staten bli utsatt for militærmakt i forsvarsøyemed. Dette må imidlertid bevises. Entydige bevis for at det var en forbindelse mellom 11. september-terroristene og Afghanistan eller en annen stat, ble ikke framlagt før USAs bombing av Afghanistan. Dersom USA har funnet materiale i Afghanistan som beviser denne forbindelsen mellom 11. september-sjølorderne, Bin Laden og videre til Afghanistan, så burde det forlengst vært offentliggjort. Heller ikke noe FN-vedtak har fastslått at 11. september var styrt av en bestemt stat. Man kan ikke utelukke en omfattende internasjonal terrorisme som operere uten noen støtte fra en stat. Det er dramatisk at USA nå mener seg berettiget til å gå til krig mot enhver stat som USA mener er knyttet til terrorisme på den ene eller andre måten. Dette vil i så fall være en preventivkrig, uten forutgående angrep, og derfor i strid med folkeretten. Men det er nå blitt *offisiell* doktrine i USA. I dokumentet *The National Security Strategy of the United States* (september 2002) kan vi lese at dette i lang tid har vært USAs posisjon: «De forente stater har lenge hevdet muligheten for forebyggende aksjoner ... (USA) vil om nødvendig, handle forebyggende.» (Sitert etter *New York Times* 20.9.02 hvor dokumentet er opptrykt) Det er en slik preventiv krig USA nå ønsker mot Irak. Samtidig blir andre stater fristet til å følge opp med våpenbruk mot *sine* fiender. Russlands president Putin hevder å ha rett til å gå til krig mot Georgia fordi Georgia huser tsjetjenske terrorister på sitt område.⁵¹ India har hevdet den samme retten overfor Pakistan med den

samme begrunnelse. Etter at USA har erklært sin globale krig mot terrorisme, ser India i dag muligheten for – med ordene til en lederartikkel i *International Herald Tribune* (7.6.02) – «å tvinge fram en slutt på Pakistans støtte til opprørerne i Kasjmir, uten å ta opp de underliggende politiske spørsmålene» (min uthevelse). Det er nettopp «underliggende politiske spørsmål» verden over som drukner når konflikter defineres som «kamp mot terrorisme».

Det bør fortsatt være et avgjørende skille mellom individer, eller grupper av individer, og stater som fiender. Militære midler kan bare anvendes mot en stat. Blir de anvendt utafor eget territorium mot individer, vil det uansett bety at man enten raskt kommer i konflikt med en stat eller sikrer seg tillatelse fra en stat for å gjøre militære operasjoner på denne statens territorium (slik som i dagens Afghanistan – da er det snakk om en borgerkrig der regjeringa får militær støtte fra andre stater). I den grad kampen mot terrorismen føres som en krig, må dette nødvendigvis bety krig mellom stater. Bare stater (eller væpnede opprørsavdelinger i en borgerkrig) kan være en så konkret fiende at krigen får et mål, en begynnelse og en avslutning. En varig avslutning av en krig er dessuten avhengig av at det finnes en stat (eventuelt en opprørsbevegelse som kontrollerer et territorium) som kan inngå våpenhvile og deretter har makt over sitt territorium til å iverksette våpenhvilen, dvs. sørge for å pasifisere eventuelle smågrupper som er uenig i våpenhvilen. «Krig mot internasjonal terrorisme» er derimot en krig uten avslutning, både fordi det alltid vil være en mulighet for at små terrorgrupper dukker opp i det sivile samfunn og fordi man alltid vil kunne definere all voldsbruk fra kriminalitet, bombeaksjoner, voldelige demonstrasjoner og berettiget opprør som «terrorisme». Her vil det kort sagt være en uendelig mulighet av «fiender».

At stater støtter terrorisme hører vi nesten daglig, derimot svært sjelden at USA og andre vestlige stater bedriver statsterrorisme. Det var neppe vestlige stater president Bush tenkte på da han den 21. november 2001 uttalte:

«Amerika har et budskap til verden: viss dere huser terrorister, er dere terrorister. Viss dere lærer opp og bevæpner en terrorist, er dere en terrorist. Viss dere forsyner eller finansierer en terrorist, er dere en terrorist, og dere vil bli trukket til ansvar av De forente stater og deres allierte.»⁵²

En rekke stater har støttet terrorgrupper på ulike vis, herunder ikke minst USA sjøl. Det var president Reagan som i sin tid slo fast at USA støttet «freedom fighters» omkring i verden, og ikke bare verbalt. I en tale den 1. mars 1986 lanserte han den såkalte Reagan-doktrinen:

«Frihetsbevegelser oppstår og gjør seg gjeldende. Det gjør de på nesten alle kontinenter befolket av mennesker – i Afghanistans fjell, i Angola, i Kampuchea, i Mellom-Amerika...De er våre brødre, disse frihetskjemperne, og vi skylder dem vår hjelp.»⁵³

Det praktiske resultatet av denne politikken var støtte til islamsk fundamentalisme, støtte til UNITA i Angola som samarbeidet med Sør-Afrika, støtte til Pol Pots geriljakamp etter at Pol Pot var styrtet og støtte til Contras i Nicaragua. Alle disse bevegelsene hadde klare terroristiske sider.

Støtten til islamske fundamentalister i kampen mot Sovjetunionen i Afghanistan på 80- og begynnelsen av 90-tallet er en vesentlig bakgrunn for Taliban-regimet. Fra slutten av 80-tallet ble over 30000 unge menn fra 43 ulike islamske land – herunder også en del kriminelle – transportert til afghanske eller pakistanske leire, hvor de fikk våpenopplæring og ideologisk skoling. Osama bin Laden deltok i organiseringa av dette arbeidet. Operasjonen var uttrykkelig støttet – politisk, finansielt og med våpen – av USA, i samarbeid med Saudi-Arabia og Pakistan. Disse 30000 skulle utgjøre en *Internasjonal islamsk brigade* i kampen mot «ondskapens imperium». Taliban-bevegelsen som i 1996 overtok makta i Afghanistan, var nært forbundet med betydelige deler av denne brigaden. USAs krig i Afghanistan høsten 2001 tok både knekken på Taliban og «araberne» som samarbeidet med dem. Uten USAs aktive støtte, ville Afghanistan aldri ha blitt det senter for islamsk internasjonal fundamentalisme som det faktisk ble. Uten trekanten USA – Saudi-Arabia – Pakistan, ville det aldri ha vært noe Taliban-regime.⁵⁴

Haagdomstolen – saken Nicaragua mot USA

Et annet viktig eksempel er støtten til contras-styrkene og USAs øvrige operasjoner i Nicaragua på 1980-tallet. USA begrunnet disse operasjonene med sjølforsvar mot nicaraguansk støtte til geriljagrupper i nabolandene El Salvador, Honduras og Costa Rica. USA påsto altså at Nicaragua gjennom geriljagrupper som stedfortredere, førte en krig mot disse land. Dette rettfærdiggjorde ifølge USA støtten til Contras og den tilhørende krigføringa mot Nicaragua.

Spørsmålet om når det er anledning til å gå til krig som forsvar mot væpnet angrep, er avhengig av hva man legger i begrepet væpnet angrep. Dette spørsmålet fikk en juridisk behandling i saken Nicaragua mot USA for Haagdomstolen i 1986. Med utgangspunkt i art. 51 i FN-pakten som gir rett til sjølforsvar «når et væpnet angrep er blitt foretatt», sa Haag-domstolen seg uenig i det syn at

«... begrepet 'væpnet angrep' ikke bare inkluderer væpnede banders aktivitet av et betydelig omfang, men også assistanse til opprørere i form av våpenforsyninger, logistisk eller annen assistanse. Slik assistanse kan betraktes som en trussel eller som bruk av vold eller komme i nærheten av intervensjon i en stats indre eller utenriks anliggende.»⁵⁵

Retten fant at omfanget av den støtte Nicaragua hadde gitt til opprørsgrupper i El Salvador, Honduras eller Costa Rica, var langt unna et væpnet angrep.

Følgelig ga det ikke anledning til å gå til krig mot Nicaragua, med den begrunnelse at det handlet om forsvar mot angrep fra Nicaragua. Retten valgte altså en snever definisjon av væpnet angrep og dermed et tilsvarende snever definisjon av sjøforsvar. Logikken bak dette er at en vid og vag definisjon av væpnet angrep vil invitere til et internasjonalt anarki der en sterk stat raskt kan gå til «forsvarskrig» som følge av påståtte eller reelle krenkelser som er under nivået for krig. USA argumenterte også med at sjøforsvar kunne skje på vegne av et annet land som man var alliert med, noe som ytterligere utvider begrepet forsvarskrig.⁵⁶

Retten avviste denne argumentasjonen og fant at det ikke var noe legalt grunnlag til å væpne og finansiere *contras*-styrkene eller til å minelegge havner i Nicaragua. Med stemmetall 12 mot 3 fastslo retten at

«... USA ved å trene, væpne, utstyre, finansiere og forsyne *contras*-styrkene eller på annen måte oppmuntre, støtte eller hjelpe militære eller paramilitære aktiviteter i og imot Nicaragua, har handlet imot republikken Nicaragua, i strid med sine forpliktelser...om ikke å intervenere i en annen stats anliggender.»⁵⁷

Når vi i dag ser utviklinga av USAs krig mot terrorismen og landets forhold til «ondskapens akse», er det god grunn til å poengtere Haagdomstolens og folkerettens *begrensninger* når det gjelder adgangen til «forsvarskrig». Forsvar kan kun skje etter et væpnet angrep mot et lands territorium. Begrepene aggresjon og trussel mot freden, som også nevnes i FN-pakten, er langt mer vage enn «væpnet angrep». De utløser ikke nødvendigvis en forsvarskrig. I tillegg må kravet være at Sikkerhetsrådet avgjør om en angrepshandling foreligger.

Hva er et væpnet angrep?

Et springende punkt i denne diskusjonen er hva som mener med væpnet angrep og følgelig når en stat har rett til væpnet sjøforsvar. Den svenske folkerettseksperten Ove Bring har gjort et skille som i denne sammenheng er viktig, nemlig mellom et væpnet angrep som truer en stat som sådan og et angrep mot statens interesser.⁵⁸ Ut fra denne distinksjonen kunne man si at angrepet den 11. september – i all sin grusomhet – ikke truet USA som stat, men rammet liv og eiendom i USA og følgelig USAs interesser. Terroristiske aksjoner overalt i verden bør bekjempes som kriminelle handlinger – de er ikke i stand til å true staters eksistens, slik et angrep fra en fremmed stat kan gjøre. Heller ikke grensekrenkelsene mellom Kina og Sovjetunionen i 1969 var en krig, men heller et kontrollert «væpnet sammenstøt». I 2001 drev kosovoalbanske grupper væpnede aksjoner inne på serbisk og makedonsk territorium, men det utløste ikke krig av den grunn, sjøl om det var forkastelige aksjoner. I 1988 skjøt et amerikansk marinefartøy, MSS Vincennes, ned et iransk passasjerfly over den persiske golf hvor alle 290 om

bord omkom. Dette regnes ikke som et væpnet angrep og utløste ikke krig mellom Iran og USA. Tysklands angrep mot Sovjetunionen, Japans angrep mot USA i 1941 og Iraks angrep mot Kuwait i 1990 var derimot væpnede angrep som truet de angrepne staters eksistens. Angrepet den 11. september var verken et angrep av vedvarende eller militær karakter, men en terroristisk sjølmordsaksjon. Det ligger også i et væpnet angreps natur at det krever et *umiddelbart* sjøforsvar fra den samme staten fordi staten er under angrep. Det er dette umiddelbare sjøforsvaret FN-pakten sikter til når den tillater forsvar mot et angrep – altså før Sikkerhetsrådet fatter vedtak om hva som skal gjøres. Et slikt tilfelle kan vi ikke si at 11. september var.

FNs krise

Rent juridisk er det Sikkerhetsrådet som har «voldsmonopol». Men de facto er det altså ikke slik. I praksis har vi en situasjon der FN ikke utøver et folkerettslig definert, offentlig voldsmonopol slik FN-pakten bestemmer. Rittberger/Mogler/Zangl foreslår i boka *Vereinte Nationen und Weltordnung* å snakke om at USA har et «privat voldsmonopol». Et voldsmonopol som utøves uavhengig av juridiske normer. Et privat voldsmonopol oppstår på grunnlag av overlegen makt. Det trenger ikke nødvendigvis basere seg på rå maktbruk, men kan også skaffe seg anerkjennelse og tilsynelatende legitimitet ved at andre aktører tvinges til å underordne seg. Eller de føyer seg «frivillig» fordi det «lønner seg». I den europeiske middelalderen utøvde føydalherrer et privat voldsmonopol over visse territorier. Ingen fikk utfordre føydalherren eller klanlederens innafor dette territoriet. Til gjengjeld ga de beskyttelse og fordeler til samarbeidsvillige vasaller. Middelalderen var som kjent en tid da den moderne staten med et *offentlig* voldsmonopol ennå ikke var oppstått.⁵⁹ Det er visse paralleller mellom dette og USA makt i dagens verden. USA vil ha en «vetorett» mot bruk av vold i det internasjonale systemet. Men noe absolutt voldsmonopol vil det i framtida av en rekke årsaker bli vanskelig for USA å oppnå. En ting er at USA fortsatt vil ha innbitte fiender. En annen og like viktig kilde til vold og uorden vil ligge i at land som USA har allianseforhold til, kommer i militær konflikt med hverandre, for eksempel av typen India – Pakistan. En tredje vil være at regionalt sterke makter som Russland og EU vil utøve vold i sitt nærområde og at USA ikke alltid vil kunne hindre dette. En fjerde vil være økt opprustning, blant annet som følge av fri flyt av våpen i dagens ukontrollerte markeder.

I alle fall er det sikkert at en USA-dominert verden vil framprovosere stadig nye motkrefter og gjøre verden mer usikker. Svaret på dagens situasjon burde være økt respekt for folkeretten og et sterkere FN-system. I stedet er USA i ferd med å få realisert sin interesse av et svakt og diskreditert FN. Sikkerhetsrådet har i det store og hele vært et perfekt instrument for å

realisere maktinteressene til den eneste gjenværende supermakta. Spesielt i en situasjon hvor denne makta er enormt overlegen alle andre og også aktivt brukes til å sette de andre under press, viser FNs vetosystemet seg fra sin mest negative side. Da kan resultatet lett bli at de andre vetomaktene gir opp å opptre sjølstendig og mer eller mindre føyer seg inn under USAs vilje.

At FN-systemet har åpenbare svakheter skal ikke være noen unnskyldning for å utvanne og tilpasse det til supermaktsinteresser. Folkeretten har en sterk oppslutning fra en verdensomspennende opinion som ikke ønsker at vi skal tilbake til et mer primitivt system av den sterkestes rett. På samme måte er det bedre at Sikkerhetsrådet fatter beslutninger og setter grenser for når krig skal være legalt enn at statene sjøl gjør det. Imidlertid er dette standpunktet avhengig av at de fem vetomaktene virkelig agerer sjølstendig og inngår reelle kompromisser. I så måte vil min prognose være at USAs makt i framtida ikke vil være så absolutt at landet fullstendig kan kontrollere hva som skjer i Sikkerhetsrådet. Rådet vil derfor i det minste kunne fungere som et forum for reelle kompromisser – ikke kun som redskap for USA.

Mange har foreslått å endre selve FN- og vetosystemet. Man kunne tenke seg et system der ingen har et absolutt veto, men kun et utsettende veto eller at et vedtak kun kan blokkeres av flere vetomakter. Man tenker seg at slike forslag kan få FN ut av sin nåværende krise. Gerd Seidel, en tysk jurist, trekker opp følgende dystre perspektiv:

«Om det ikke i overskuelig framtid skjer en reform av Sikkerhetsrådet, så kan rådets voldsmonopol, som er konsipert i FN-charteret, smelte bort.

Regionalorganisasjoner og enkeltstater ville komme til å fylle det vakuum som da vil oppstå.»⁶⁰

Disse ordene, skrevet kort etter Kosovokrigen og med NATOs krig uten FN-mandat i friskt minne, er i dag ikke blitt mindre aktuelle. Problemet er bare at det er nærmest utopisk å tenke seg radikale reformer av FN-systemet, ikke minst at vetomaktene er villige til å gi bort sin maktposisjon. Endringer av FNs charter kan gjøres med 2/3 flertall i Generalforsamlinga, deretter må 2/3 av alle medlemsstater ratifisere denne endringa og samtlige faste medlemmer av S-rådet må være blant de ratifiserende statene. Når man tenker på hvor restriktiv den amerikanske kongressen er når det gjelder å ratifisere internasjonale avtaler og ikke minst FN-konvensjoner, så er det liten grunn til å håpe på snarlige endringer av FN-systemet.

USA OG FN-KONVENSJONENE

Etter andre verdenskrig har andre rettssubjekter enn statene blitt integrert i folkeretten. Individuer og folkegrupper har fått en sjølstendig rettsstatus som forplikter statene. Dette har skjedd gjennom erklæringer og konvensjoner vedtatt innafor ramma av FN-systemet. Menneskerettighetserklæringa av 1948 er et eksempel. Fordi den kun er en erklæring har den ikke bindende

rettslig virkning for den enkelte stat. Derimot har FNs to menneskerettskonvensjoner en slik bindende virkning. Den ene omhandler politiske og borgerlige rettigheter og den andre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (begge vedtatt enstemmig av Generalforsamlinga 19.12.1966). En konvensjon må ratifiseres av den enkelte stats nasjonalforsamling, det betyr at staten i sin lovgivning og politikk må rette seg etter konvensjonen. Nasjonal rett blir underordnet internasjonal rett, forutsatt at konvensjonen blir gjeldende folkerett ved at et tilstrekkelige antall land ratifiserer konvensjonen. Å tiltre FNs konvensjoner innebærer dermed en viss suverenitetsavståelse. Men til forskjell fra intern statsrett blir den enkelte stat som rettssubjekt kun forpliktet gjennom sin egen tiltredelse. En privatperson er derimot uten videre forpliktet på vedtatt lov innen en stat. På det internasjonale planet er det altså slik at et flertall ikke kan binde mindretallet av stater. (Men Den internasjonale straffedomstolen, ICC, er et viktig unntak fra denne regelen.)

I lys av dette blir det enkelte lands ratifikasjoner av konvensjoner viktig i folkeretten. Sentrale menneskerettslige konvensjoner er i tillegg til de to nevnte, folkemordkonvensjonen fra 1948, barnekonvensjonen, konvensjonen mot kvinnediskriminering, mot rasisme, mot tortur, samt Genevekonvensjonene som omhandler regler for krigføring, blant annet beskyttelse av sivile og krigsfangers rettigheter. FNs konvensjoner er sjølsagt et framskritt. De gir et viktig utgangspunkt for kritikk av stater som bryter menneskerettighetene. FNs menneskerettskommisjon har blant annet som sentral oppgave å overvåke respekten for menneskerettighetene omkring i verden. I tillegg har det også utvikla seg en brei internasjonal opinion, blant annet bestående av private organisasjoner som Amnesty International, som sørger for at grove menneskerettsbrudd kommer i fokus. FN kan dessuten vedta økonomiske og politiske sanksjoner og dette har skjedd mot en lang rekke land i hele etterkrigstida. Men det store spørsmålet som reiste seg på 90-tallet dreier seg ikke om disse fredelige påvirkningsmidlene, men om det er tillatt å bruke militær makt for å sikre menneskerettighetene innad i en stat mot denne statens vilje.

Det var ikke tilfeldig at tanken på humanitære intervensjoner fikk vind i seilene etter Sovjetunionens sammenbrudd. Den moderne, kosmopolitiske liberalismen utviklet en entusiasme for menneskerettigheter og ikke minst for maktinngrep for menneskerettene som hadde som stilltiende premiss at det kun var Vesten – USA og NATO – som var tiltenkt rollen som menneskerettens beskytter. Med eller uten FN-godkjenning. Forutsetninga for et slikt syn var at det aldri var «vi» i Vesten som forbrøt oss mot menneskerettighetene – det var alltid de andre. Realpolitisk var det ingen andre makter som kunne utfordre Vesten. I denne aksjonistiske liberalismen inngikk den naive forutsetninga at USA/NATO aldri ville la sine egne nasjonale interesser bestemme når og hvor det skulle gripes inn i menneskerettens

navn. Man var dessuten fascinert av forestillingen om at staten var en avleggs og døende organisasjonsform som raskt ville bli avløst av globalismens tusenårsrike med åpne grenser og åpne markeder.

Men vi kan ikke ganske enkelt «glemme» maktinteressene i moralistiske appeller om «verdenssamfunnets» plikt til å gripe inn, om at «vi» ikke kan «sitte stille» og se på verdens elendighet osv. En slik retorikk *forutsetter* at «verdenssamfunnet» med USA og NATO i spissen befinner seg på et sivilisasjonsnivå som er helt annerledes enn det vi faktisk befinner oss på. Vi kan *håpe* på et mer sivilisert verdenssamfunn. Men etter den mer nøkterne stemning som tross alt oppsto etter Kosovokrigen – og som bare er blitt forsterket av de seinere års kriger og kriser – aner de fleste at noen garanti for at vi beveger oss i riktig retning ikke finnes.

Moralismens logikk

Enhver hegemonisk makt vil ha en tendens til å rettferdiggjøre sine krigerske handlinger ut fra «høyere» moralske verdier og ikke kun ut fra snevre statsinteresser. Som folkerettseksperten Frede Castberg i sin tid sa det:

«Det skal være vanskelig å påvise en krig, som ikke hver av de krigførende stater gjennom sine ledere har søkt å rettferdiggjøre ut fra det ene eller andre rettslige eller etiske synspunkt.»⁶¹

I dag treffer dette poenget i særdeleshet USAs sjølforståelse. Når det gjelder FNs konvensjoner ser USAs ledere det slik at menneskerettighetene er realisert i USA, og derfor er det ikke behov for noe internasjonalt rettsvern. USAs grunnlov trenger ingen korreksjoner fra FNs konvensjoner. USAs oppgave er derfor primært å spre menneskerettighetene til andre. Det betyr sjølsagt menneskerettighetene slik USA tolker dem. Dette moralistiske verdensbildet er bakgrunnen for at USA enten ikke har ratifisert viktige FN-konvensjoner, eller har gjort det med store forbehold. Noen av disse konvensjonene skal nevnes her.

Folkemordkonvensjonen ble først ratifisert i 1988 etter 40 års motstand i den amerikanske kongress. Men med forbehold om at

«... konvensjonen ikke forplikter USA til lovgivende eller andre tiltak som er forbudt ut fra USAs forfatning, slik denne blir fortolket av USA.»⁶²

Konvensjonen om politiske og sivile rettigheter ble ratifisert i 1992 og da med forbehold fra USAs side om at landet fortsatt vil opprettholde dødsstraffen, også for mindreårige. Dette resulterte i en erklæring fra FNs menneskerettighetskommisjon i 1994 om at et slikt forbehold var uforenelig med denne konvensjonens formål. Konvensjonen mot rasediskriminering ble ratifisert i 1994 med et generelt forbehold mot alle forpliktelser som er i strid med USAs egen lovgivningsmakt. Sin forpliktelse til å respektere Haagdomstolens avgjørelser trakk USA tilbake under Nicaragua-saken mot USA i

1985. FNs barnekonvensjon, med tilleggsavtaler er ikke ratifisert av USAs kongress.

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter inneholder en rekke viktige prinsipper som rett til arbeid, rett til utdanning, rett til lik og rimelig lønn, rett til å danne fagforeninger og streikerett. Den markerer at menneskeretter også handler om grunnleggende materielle betingelser for et menneskeverdig liv. Konvensjonen ble i sin tid særlig sterkt støttet av land i den tredje verden og østblokk-land. Denne konvensjonen ble anbefalt ratifisert av president Carter i 1977, men er fortsatt ikke ratifisert av USAs kongress.

Det er ikke mulig å hevde at USAs rulleblad når det gjelder å slutte opp om forpliktende internasjonale menneskerettslovgivning er imponerende. Det er et ironisk faktum at verdens sterkeste stat, som utøver en enorm og global påvirkning mot sine omgivelser, samtidig ønsker å beskytte sin nasjonale suverenitet fra påvirkning som utgår fra det internasjonale rettssystemet med FN som sin kjerne. Her er det ikke snakk om å bøye seg for globaliseringens logikk. Når det gjelder folkerett så er grensene for globalisering langt på vei USAs grenser. Landet er her i selskap med noen få andre innadvendte land som man ellers ikke like å bli sammenlignet med.

Å være medlem av FN betyr minimum å være traktatforpliktet på FN-pakten. Men denne pakten inneholder ikke annet enn en henvisning til vår positive holdning til grunnleggende menneskerettigheter (FN-paktens innledning). Den inneholder i motsetning til konvensjonene, altså ingen presist definerte menneskeretter som – fordi FN-pakten er en rettslig bindende avtale – ville ha forpliktet medlemslandene.⁶³ USAs FN-medlemskap som sådan er derfor mindre problematisk enn deltakelse i konvensjoner.

Til tross for at USA var den sentrale pådriveren bak dannelsen av FN, oppsto USAs motstand kort tid etter andre verdenskrig, i den kalde krigens mørke dager rundt 1950. En utbredt holdning i den amerikanske kongressen var at USAs konstitusjon sikret menneskerettene så godt som noe, og at tilslutning til internasjonale konvensjoner derfor ikke var nødvendig. Men under dette lå også en angst for at konvensjonene inneholdt elementer som påtvang USA lover mot landets vilje. Et sterkt FN-regime ble sett på som en trussel mot USAs nasjonale suverenitet – og dette er og forblir hovedmotivet for USAs negative holdning til menneskerettsforpliktelser. Disse holdningene resulterte på begynnelsen av 50-tallet i et drastisk endringsforlag til USAs konstitusjon, det såkalte Bricker Amendment. Senator Bricker og andre kongressmedlemmer begynte å frykte at FNs menneskeretter kunne bli brukt til å kritisere USAs rasepolitikk. De foreslo like godt at muligheten for å gjøre menneskerettskonvensjoner til lov i USA skulle blokkeres gjennom en forfatningsendring. For å hindre en slik forfatningsendring – som ville ha innskrenket presidentens makt – gikk daværende utenriksminister John Foster Dulles i 1953 ut med en erklæring om at det ikke var USAs politikk å

bli medlem av FNs menneskerettskonvensjoner, noe som også ble gjennomført.⁶⁴ På 70-tallet kom det omsider til en viss oppmykning i USAs linje under president Carter, men disse endringene var langt fra sterke nok til å hindre tilbakefall under Reagan-epoken og framover. Den amerikanske folkerettsseksperten Louis Henkin gjorde i 1974 følgende kritiske oppsummering av USAs linje i utviklinga av internasjonal menneskerettslovgivning:

«USA har kun sett på menneskerettslovgivning som beregnet på andre. Vår respekt for menneskeretter – tror vi – er allerede langt forut for enhver forutsigelig og akseptabel internasjonal standard. Det som trengs er å bringe frihetens velsignelser til andre.»⁶⁵

I det store og hele er dette fortsatt en holdning som står sterkt i dagens USA. «Verdens fremste demokrati» med en forfatning som bygger på prinsippet om individuelle rettigheter, trenger ikke å underordne seg internasjonale krav om menneskerettigheter. For her *er* allerede menneskerettighetene realisert!

Den nye internasjonale straffedomstolen

En av de viktigste konvensjonene fra de seinere år er konvensjonen om en ny internasjonal straffedomstol (International Criminal Court, ICC) som ble forhandlet fram i 1998. USAs forhold til denne konvensjonen har vært særlig krisepreget. Konvensjonen ble vedtatt – etter å ha vært planlagt og diskutert i FN-organer siden Nürnbergdomstolens dager – med 120 mot 7 stemmer. Blant de 7 var USA, Irak, Israel og Kina. Denne konvensjonen skal sikre etableringen av en uavhengig og upartisk permanent domstol for å dømme personer som begår grove menneskerettsforbrytelser – i krig eller fredstid. Den skal dermed fungere parallelt med den bestående Haagdomstolen som behandler tvister mellom stater.

USA vil ikke tiltre denne domstolen fordi man vil utelukke enhver mulighet for at amerikanske borgere skal kunne stilles for en internasjonal – og ikke amerikansk – domstol. Det har under utarbeidelsen av denne konvensjonen vært gjort store anstrengelser på å imøtekomme USA. Dette var ikke merkelig all den stund samtlige øvrige NATO-land støttet og fortsatt støtter konvensjonen. En hovedinnvending fra USAs side er at Sikkerhetsrådet ikke vil oppnevne og dermed kontrollere domstolen og dens mandat. De nåværende særdomstolene for ex-Jugoslavia og Rwanda er domstoler som er oppnevnt og løpende kontrollert av Sikkerhetsrådet. Rådet har avgjørende innflytelse på både oppnevning av dommere og av anklageren som avgjør om saker skal fremmes for domstolen. Rådet har også myndighet til å avvikle disse særdomstolene. USA med sitt veto vil her ha full kontroll.

En slik ordning er utilfredsstillende og ikke særlig upartisk. Dette betyr ikke at personer av typen Milosovic ikke fortjener å bli stilt for en slik domstol. Men det betyr at slike overgrep som NATOs bombekrig mot Jugoslavia, den etniske rensinga av serbere i Kroatia og av serbere, sigøynere

og jøder etter at NATO overtok ansvaret for sikkerheten i Kosovo, åpenlyst burde vært saker for ex-Jugoslavia-domstolen, slik blant annet Amnesty International har krevd. En undersøkelseskomite under aktoratet, konkluderte med at det ikke var grunnlag for å reise sak mot NATO-bombingen. Dens argumentasjon er temmelig pinlig. Blant annet hevder komiteen at siden det ikke finnes *spesifikke* avtaler som fordømmer bruk av utarmet uran og klasebomber, så kan det ikke reises sak mot slik bruk.⁶⁶ Dette til tross for domstolen påberoper seg «internasjonal humanitær lov» i sin alminnelighet og at Jugoslavia-tribunalets artikkel 3 punkt a vil straffe «bruk av giftvåpen eller våpen beregnet på å skape unødvendig lidelse». Komiteen nektet å ta stilling til om NATOs krig i det hele var legal, da spørsmålet om fredsbrudd (dvs. angrepskrig) ikke er nevnt i Jugoslavia-tribunalets statutter. Sjefsanklager Carla del Ponte besluttet høsten 1999 at det ikke skulle reises noen sak mot NATO. Heller ikke er det reist sak mot UCK og de kosovoalbanere som etter NATO-krigen har drept sivile serbere i et antall av over ett tusen. Også måten Jugoslaviadomstolen samler bevismateriale på er det reist kritikk mot. Det gjelder særlig avhengigheten av vestlig etterretningsmateriale. Korrespondenten for *Neue Zürcher Zeitung* skrev slik om disse forholdene:

«Haag-dommerne støttet ofte sine anklager på rapporter fra vestlige etterretningstjenester. Disse fakta ble alltid friggitt i doser, alt ettersom det passer oppdragsgiverne i Washington, London, Paris og andre steder.»⁶⁷

På bakgrunn av slike erfaringer er det viktig at det skapes en ny domstol mest mulig uavhengig av S-rådet og dermed av stormaktsinteresser. Bare slik kan en internasjonal domstol oppstå som virkelig forfølger forbrytelser uansett hvilken stat forbryterne kommer fra – altså en domstol med *universell* jurisdiksjon. Seierherrer i krig har aldri hittil måttet stå til rette for en domstol pga sin krigføring. Det gjelder Den andre verdenskrig like fullt som Kosovo-krigen. Med vår tids asymmetriske kriger med total overlegenhet – også når det gjelder mediekontroll på den ene sida, er det avgjørende at det skjer en forandring på dette punktet.

Et annet hovedpoeng ved den nye internasjonale straffedomstolen er at også personer i maktposisjon, kan stilles for retten. John R. Bolton, nåværende amerikansk viseforsvarsminister, påpekte alt i 1999 at problemet med ICC ikke kun var amerikanske soldater i fredsoppdrag, men noe langt mer. Næmlig «presidenten, regjeringsmedlemmene som utgjør Det nasjonale sikkerhetsråd og andre sivile og militære ledere som er ansvarlige for vår forsvars- og utenrikspolitikk.»⁶⁸ Dette følger av at ICC også har myndighet til å dømme tilfeller av aggresjon, dvs. en stats angrepsbehandling mot annen stat.

USA har vært motstander av at aggresjon skal være underlagt domstolens myndighet, så vel som av prinsippet om universell jurisdiksjon, dvs. at borgere av alle land – også land som ikke anerkjenner domstolen – kan stilles for retten. ICC-konvensjonen er på dette punktet noe nytt, for den påtvinger alle land en felles jurisdiksjon. Dette betyr at USAs og andre lands ledelse

kan anklages av domstolen. Men de vil ikke kunne tvinges til å stille for domstolen.

Under Vietnamkrigen ble det begått massive krigsforbrytelser, ikke minst fra USAs side, men det fantes ingen internasjonal domstol som kunne etterforske og dømme slike forbrytelser. Blant annet gjorde det såkalte Russeltribunalet (igangsatt av blant andre Bertrand Russell og Jean Paul Sartre) den gang en viktig innsats for å reise en opinion mot folkerettsbrudd og krigsforbrytelser også når de ble begått av verdens mektigste stat.

USA kjempet i Vietnam mot en geriljahær som hadde folkelig støtte. I en slik krig var overgrep mot sivile normalt. Spørsmålet om amerikanske krigsforbrytelser ble påtrengende i forbindelse med My Lai-massakren der over 500 sivile – de fleste kvinner, barn og gamle – ble drept av en amerikansk tropp. My Lai var toppen av et isfjell, den ble først slått opp i fransk presse, deretter i amerikansk etter at saken først ble ignorert. Som følge av at stemningen mot krigen var sterk i USA kom massakren for en amerikansk domstol. Kun en person ble funnet skyldig, løytnant William Calley. Han ble dømt til livsvarig fengsel, men straffen ble raskt nedsatt og han ble løslatt etter tre års soning. Dette var likevel kun en episode. Den massive terrorbombinga av Vietnam (og også over Kampuchea og Laos) var en langt større forbrytelse, men ble aldri behandlet for noen domstol.

Ifølge konvensjonen for den nye straffedomstolen, ville en sak av My Lai-typen blitt ført enten for denne domstolen eller for en amerikansk domstol. Men den internasjonale domstolen vil i det siste tilfellet ha forbeholdt seg rett til å overta saken dersom den mente at den amerikanske domstolen ikke gjorde jobben sin på en rettslig holdbar måte. Dette vil være riset bak speilet mot alle land som ikke er villig til å dømme egne krigsforbrytere etter gjeldende internasjonal lovgivning.

USAs hovedforhandler ved Roma-konferansen som vedtok den nye straffedomstolen, David Scheffer, har «truet» med at USAs villighet til å intervensjonere omkring i verden, vil minske dersom domstolen kommer i funksjon. Konsekvensen

«... vil være å sterkt begrense lovlige, men høyst omstridte og risikofylte intervensjoner som tilhengerne av menneskerettigheter og verdensfred så desperat ønsker fra USAs og andre militærmakters side. Det vil oppstå betydelige nye legale og politiske risikoer ved slike intervensjoner, som til nå stort sett har vært skjernet for politisk motiverte anklager.»⁶⁹

Hvorvidt tilhengere av menneskeretter og fred «desperat ønsker» USAs intervensjoner, skal ikke kommenteres her. Men derimot dette at Scheffer og USAs ledelse faktisk mener at deres soldater ikke skal være underlagt de samme folkerettslige forpliktelsene som andre soldater. Man prøver å innføre igjen på nytt den tvilsomme regelen om at soldater tilhørende den «gode» side skal behandles mildere enn soldater fra den «onde» siden. Den velkjente moralismen stikker igjen hodet fram.

Den amerikanske kongress har vedtatt en lov som forbyr USAs regjering å samarbeide med den nye domstolen, og å nekte militærhjelp til land som deltar i domstolen – men presidenten kan gjøre unntak dersom dette er i samsvar med USAs sikkerhetsinteresser. Det mest ekstreme er en bestemmelse om at USA ut fra denne loven kan bruke makt for å «befri» amerikanske borgere som er tatt i forvaring av en slik domstol.⁷⁰ I tillegg har USA presset Sikkerhetsrådet til å vedta ett års amnesti for amerikanske soldater for anklager fra ICC. At domstolen eksisterer er i seg sjøl et prestisjenederlag for USA. Men utover det er det klart at denne domstolen vil få en trang fødsel. Når dertil USA truer med å bruke militær makt for å undergrave domstolen, sier det seg sjøl at utsiktene for en upartisk og objektiv behandling av forbrytelser mot menneskerettighetene, ikke kan sies å være lyse.

AVSLUTNING

Med USAs nåværende politiske kurs blir det et stadig større gap mellom FNs og folkerettens bestemmelser og USAs (og også andre stater) faktiske maktbruk. En slik motsetning har riktignok eksistert i hele etterkrigstida. Forskjellen er at USA i dag åpent vedstår seg prinsipper som er fremmede for Folkeretten og skriver dem inn i sine sikkerhetspolitiske strategidokumenter. Men, kan man spørre: vil ikke folkeretten faktisk måtte endre seg dersom både statenes sedvane og det som blir vedtatt i Sikkerhetsrådet åpner for dette. Dersom USA aktivt arbeider for å justere folkeretten og lykkes i å få med seg andre stater på dette – må vi ikke da godta en endret folkerett?

Fullt så enkelt er det ikke. Sedvane oppstår først etter lang tids praksis og det må være alminnelig konsensus mellom statene om at de gamle prinsippene er avleggs, før det kan være snakk om sedvane. Og denne konsensus kan ikke være et resultat av politisk press og kjøpslåing slik USA praktiserer det, men må bygge på en faktisk og utvilsom anerkjennelse av nye prinsipper. Både under Kosovokrigen og under den pågående debatt om preventivkrig mot Irak, har det ikke bare vært langt fra konsensus – de fleste land var og er enten fullstendig uenig eller gir i det minste uttrykk for store reservasjoner. Sjøl om den amerikanske og den britiske regjeringa i dag har skaffet seg jurister som argumenterer med at FN-paktens krigsforbud de facto er satt ut av kraft, så holder ikke dette som grunnlag for en ny rettsordning. Det holder bare som en konstatering av at gjeldende folkerett blir brutt.

Dessuten: det Sikkerhetsrådet til enhver tid bestemmer, er ikke nødvendigvis folkerett. Det ville i så fall være en form for positivistisk lovforståelse på linje med å si at ethvert tenkelig vedtak i Stortinget er lovlig. Et vedtak i Sikkerhetsrådet må (ifølge FN-pakten art. 24.2) rette seg etter FNs «formål og prinsipper» og er bare på denne betingelsen folkerettslig bindende. Og selve FN-systemet med sine institusjoner, konvensjoner og

ikke minst en brei og sympatisk opinion verden over, kan ikke ganske enkelt avskaffes og glemmes. Motstanden mot et USA som systematisk bryter gjeldende folkerett vil minst bli like stor som motstanden mot de to supermaktene var under den kalde krigens dager, da de begge bidro til å lamme FN.

Tidligere i denne artikkelen nevnte jeg ett tilfelle av bruk av militærmakt for å endre samfunnsforholdene i en stat («regimeskifte») som verdenssamfunnet og flertallet av stater syntes å godta. Det var i kampen mot kolonialisme, som da folkerettslig ble å betrakte som en okkupasjon. Men kolonialisme tilhører i dag fortida – med Palestina som et mulig unntak. Derfor kan vi si at enhver bruk av væpnet makt uten forutgående angrep i dag er ulovlig. Dette er det brei konsensus om og det er og vil forbli et kjernepunkt i folkeretten.

Om man mener seg sjøl å ha verdens beste hensikter eller å representere toppen av humane og rettferdige samfunnstyper, så kan «gode hensikter» aldri i seg sjøl bli en begrunnelse for bruk av militærmakt. Dette enten nå den «gode hensikt» heter Reagan-doktrinen (som aldri er tilbakekalt), Bresjnevdoktrinen (som hevdet at andre sosialistiske land kan bruke militærmakt for å sikre sosialisme når denne er truet i et land tilhørende den sosialistiske blokken – doktrinen ble eksplisitt tilbakekalt under Gorbatsjov) eller det dreier seg om kristne eller islamske fundamentalisters kamp for å opprette Gudsriket på jorda. Eller hvilken som helst annen «god hensikt». Haagdomstolen fastslo i saken USA – Nicaragua at USA ikke kunne benytte militærmakt mot Nicaragua *fordi* Nicaragua ønsket å utvikle et annet samfunnssystem enn det USA ønsket – et «totalitært kommunistisk diktatur» ifølge USA. I dommen står følgende:

«Retten kan ikke ta i betraktning etableringa av en ny regel som åpner for en stats rett til intervensjon mot en annen på grunn av at den andre har gått inn for en bestemt ideologi eller et bestemt politisk system.»⁷¹

Samtidig påpekte dommen at USA var forpliktet på traktater og erklæringer som landet hadde sluttet seg til og som går inn for at hver stat har rett til å velge sitt samfunnssystem uavhengig av ytre påvirkning og at stater med ulike samfunnssystemer bør praktisere fredelig sameksistens.

Hva står vi så igjen med – positivt formulert? Svaret er at enhver stat må bestemme sin egen skjebne. Ikke-innblanding og ikke-intervensjon må fortsatt være bærende prinsipper i folkeretten. Endring av samfunnsforhold må bygge på viljen til innbyggerne i den enkelte stat, enten gjennom demokratiske kanaler eller – dersom det ikke finnes demokrati – gjennom revolusjonære endringer. Men det må i alle tilfeller være folket som sjøl står for endringen, ikke en fremmed stat.

De mest militante på høyrefløyen i USA og Storbritannia argumenterer i dag på en måte som bringer folkeretten tilbake til utgangspunktet. Jeg poengterte at den opprinnelige folkeretten i realiteten var todelt. I Europa

gjaldt sivilisasjon og respekt for territorial integritet. I den verden som ble utsatt for europeisk kolonialisme gjaldt en annen logikk. Medaljen hadde sin bakside. Denne tenkemåten dukker nå opp igjen. «Vi» lever i en sivilisert verden hvor lov og rett gjelder. Men det finnes også en usivilisert verden – terrorister, bøllestater, ondskapens akse, fundamentalisme, nasjonalisme – som truer «oss». I denne usiviliserte verden gjelder «jungelens lov» – her gjelder bare makt. USA har makt og må ta på seg den ubehagelige oppgaven å forsvare «oss». Sjøl når pasifister og «snille europeere» ikke forstår det. Og sjøl om dette forsvaret betyr at USA må se bort fra folkerettens bestemmelser. Folkeretten hører kort sagt hjemme i en idealverden som ikke eksisterer. Konsekvensen av dette resonnementet er at vi er tilbake til imperialismens logikk.

Enhver som er i tvil om at slike resonnementer preger det konservative USAs sjølførståelse, bør merke seg populariteten til Robert Kagans artikkel «Power and Weakness», offentliggjort i *Policy Review* (mai/juni 2002). Artikkelen er en hyllest til internasjonal maktbruk uten rettslig grunnlag. Kagan siterer også og gir sin tilslutning til følgende av briten Robert Cooper:

«I omgang med hverandre (dvs. innad i Vesten) respekterer vi loven.

Men når vi opererer i jungelen, må vi innrette oss etter jungelens lover.»

Kort sagt: det finnes ikke noen folkerett som gjelder globalt slik som FN-pakten nettopp forutsetter. «Vi» – i kraft av vår overlegne makt – definerer sjøl når vi vil respektere lov og rett og når vi ikke vil gjøre det.

Som sagt: enhver folkerettsordning hviler på et bestemt maktgrunnlag. For å hindre en utvikling i retning av ny imperialisme og militarisme, ville det være nødvendig med motmakt mot USAs hegemoni. Den moderne folkeretten er et produkt av *ulike* krefter. En *kortsiktig* historisk tendens har vært USAs økte militære makt etter den kalde krigens slutt og konsekvensene dette har fått for FN og folkeretten. Men det finnes også en mer *langsiktig* historisk tendens som virket gjennom hele forrige århundre og som besto av folkebevegelser for fred og nedrustning, en generelt økende respekt for folkeretten og FN, anti-imperialistiske bevegelser og ikke minst dannelsen av en rekke nye stater som har behov for den stabilitet og legitimitet som folkeretten gir. Dette er en underliggende, langsiktig historisk tendens. Den kan synes svak i dag, men vil virke nøytraliserende inn på USAs hegemoni og vanskeliggjøre forsøk på å endre de grunnleggende folkerettslige prinsippene.

(Februar 2003)

NOTER

- *) Takk til Rune Skarstein og Hans Ebbing for kritiske kommentarer.
- 1) Dette syn, som i prinsippet deles av realister og marxister, retter seg imot ulike utopiske og abstrakt etiske tilnærminger til internasjonal politikk. Uenigheten

går som en rød tråd gjennom forrige århundres diskusjon. Jfr realisten E.H. Carr som i tilbakeblikk på mellomkrigstida skrev: «Blant folk som er interessert i internasjonal politikk finnes det en sterk tilbøyelighet til å behandle lov som noe uavhengig av og etisk overlegent i forhold til politikk.» E. H. Carr, *The Twenty years Crisis 1919-1939*, London 1941 s. 219.

- 2) R. Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 2. Aufl. München 1994, s. 7.
- 3) Historikeren Otto Hintze: «Denne makt- og likevektspolitikken har skapt grunnlaget for det moderne Europa: det folkerettslige statssystemet liksom også de absolutistiske forfatningene og de stående hærene på kontinentet.» Jfr. «Staatsverfassung und Heeresverfassung», i: *Gesammelte Abhandlungen* Bd 1, Leipzig 1941, 59.
- 4) Se *New York Times* 29.1.02. Her fremgår det at president Bush kaller fangene «killers» – drapsmenn, altså ikke stridende i en krig.
- 5) Sitert etter Best: *War and law since 1945*, Oxford 1997, s. 236.
- 6) «Extracts from 'Foreign Policy Document No 148'». *The British Yearbook of International Law* vol. 57, 1986, s. 619.
- 7) Jfr artikkelen «Krig» i *Kulturhistoriskt Lexikon för nordisk medeltid* Bd IX, Malmö 1964, s. 256, hvor det heter: «Indtil ca år 1000 er det på nordisk område vanskelig å skelne folkerettslig, hvad der er hærgetogter, kongsemnestrid, rent røveri og primitivt alminnelig fjendskab med naboer.» Grensen ved år 1000 passer imidlertid kun når vi betrakter de folkerettslige *ideene*. I praksis gjaldt denne tilstand mye lenger og opphørte ikke fullt ut før dannelsen av de moderne statene mellom 1500 og 1700.
- 8) J-J. Rousseau: *Samfunnspakten* (bok I, 4) oversatt av H. Halvorsen, Oslo u.å., s. 27.
- 9) K. Marx: *Das Kapital* Bd III, Berlin 1966, s. 343.
- 10) Se Carl Schmitt: *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 2. Aufl. Berlin 1974. Dette verket inneholder en viktig analyse av utviklinga av tidlig folkerett, men jeg går ikke god for Schmitts «undergangsperspektiv» på både FN og den moderne folkeretten som han mener kun består av «abstrakte» og dermed maktesløse prinsipper. (Se Schmitt: *Staat, Grossraum, Nomos*. Berlin 1995, s. 592 ff. Schmitt så også anerkjennelsen av irregulære krigere, geriljasoldater etc som stridende ifølge nyere folkerett, som et tegn på folkerettens oppløsning. Se hans *Theorie des Partisanen*, Berlin 1963, hvor han forholder seg til de antikonionale frigjøringskampene i Kina, Vietnam, Cuba og Algerie. Frigjøringskrigerne og deres teoretikere – Lenin, Mao, Castro – anklages for ikke å se forskjellen på fiende og kriminell og dermed føre total krig. «Et tilbakefall i barbari er nesten uunngåelig» (*Staat, Grossraum*..., 598). Schmitt argumenterer her parallelt med dagens konservative amerikanske realister som snakker om «det kommende kaos» i den tredje verden som bare en sterk amerikansk militærmakt kan holde i sjakk. Dess mer dystert det kommende kaos utmales og dess mer folkerettsstridig fiendens praksis beskrives, dess mer rimelig blir det *sjøl* å begå folkerettsbrudd. Denne logikken gjelder i dag for Israels forhold til palestinerne, så vel som i USAs kamp mot terrorisme.
- 11) H. Lademacher: *Geschichte der Niederlande*, Darmstadt 1983, s. 144.
- 12) Se Werner Sombart: *Der moderne Kapitalismus*, 4. Aufl. Bd I, München-Leipzig 1921, s. 676.

- 13) Se Janice E. Thomson: *Mercenaries, Pirates and Sovereigns*, Princeton, New Jersey 1994, s. 23-24.
- 14) For denne påstanden se særlig Richard Tuck: *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*. Oxford 1999.
- 15) Oversatt fra den engelske utgaven H. Grotius: *The Rights of War and Peace*, Washington 1901, bok II, kap XX, s. 247.
- 16) Grotius ibid bok III, kap I, s. 291 og 292.
- 17) Holberg: *Værker i tolv bind*, ed. Billeskov Janssen Bd 1, København 1969, s. 350.
- 18) Se Robin Blackburn: *The Making of New World Slavery*, London/N.Y. 1997. Om Grotius, 193-94, om Locke, 263-65.
- 19) Se Tuck, 78ff. Om Locke, særlig 173ff. Se også Hedley Bull: «The Importance of Grotius for the Study of International Relations», i: Bull/Kingsbury/Roberts (ed.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford 1992, s. 65-93.
- 20) Immanuel Kant: «Zum ewigen Frieden», i: *Werke. Akademieausgabe* Bd. VIII Berlin 1968, s. 346-47 og s. 358-59. En betingelse for en «verdensborgerrett» ifølge Kant, er at det blant jordas folk har oppstått et så tett fellesskap at «rettsbrudd på en plass på jorda blir følt av alle» (ibid. s. 360). En betingelse som fortsatt – i vår globaliserte tidsalder – ikke kan sies å være oppfylt.
- 21) Den store taperen ved freden i Westfalen var pavekirka med sin ambisjon om et kristent imperium. Paven arbeidet forgjeves for at de katolske land – Frankrike og Spania – skulle gå i allianse, men de statlige interessene var sterkere enn religiøse hensyn. Frankrike gikk i allianse med det protestantiske Sverige og det var disse maktene som vant mest på Westfalerfreden. Paven anerkjente aldri denne fredsavtalen. Grotius *De Jure Belli ac Pacis* ble satt på index og da den fortsatt sto på index i 1899 førte det til at pavekirka ikke fikk sende noen delegasjon til den internasjonale fredskonferansen i Haag dette året. Folkerett var ifølge pavekirka en «protestantisk vitenskap». Se Bull op.cit (note 19), s. 77.
- 22) V. Rittberger/M. Mogler/B. Zangl, *Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik?* Opladen 1997, s. 19.
- 23) Z. Brzezinski, *Out of Control – Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, N.Y. 1993, s. 150.
- 24) J. Mayall, *World Politics – Progress and its Limits*, Cambridge 2000, s. 101.
- 25) Carr, *The Twenty years Crisis*, s. 97 og 101. Wilson-sitatet side 100. Powell er sitert etter min artikkel «Ved et moralsk nullpunkt. Politikk og etikk etter Kosovo», *Vardøger* 26, 2000, s. 219.
- 26) Hedley Bull, «The emergence of a universal international society», i: *The Expansion of International Society*, ed. H. Bull/A. Watson, Oxford 1984, s. 123.
- 27) O. Kimminich: *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen 1992, s. 93.
- 28) Bernd Hüppauf, «Über den Kampfgeist». i: Guha/Papcke (red), *Der Feind den wir brauchen. Oder: muss Krieg sein?*, Königstein 1985, s. 82. Jeg gjør oppmerksom på at disse tallene er omdiskutert og må betraktes som omtrentlige, sjøl om de klart viser en utviklingstendens. Se Ganzel/Schwinghammer, *Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1992*, Münster 1995, note s.107.
- 29) I Afghanistan er inntil juli 2002 over 400 sivile drept kun gjennom feilbombing. I tillegg kommer et langt høyere antall sivile drept ved bombing av «virkelige» terroristmål. Se *New York Times* 21.7.2002. Dette er et resultat av at USA

baserer sine kriger og sin terroristbekjempelse på bombekrig slik at egne og alliertes tap reduseres til nesten null.

- 30) Fra India alene deltok over to millioner soldater i krigen på britisk side. H. Kulke/D. Rothermund, *A History of India*. 3.utg London/N.Y. 1998, s. 266. Demobiliseringa og hjemvendinga av disse bidro til krisa i det britiske koloniherrdømmet rett etter krigen.
- 31) Raymond J. Sonntag: *A Broken World 1919-1939*, N.Y. 1972, s. 91-92. Året 1920 er på mange måter et vendepunkt. Da slo den økonomiske krisa inn over Storbritannia og påskyndet imperiets nedgang. Regjeringa innså at man måtte oppgi ambisjonen om å være verdens sterkeste marinemakt og aksepterte paritet med USA på dette området. Britisk opinion var i tillegg splittet i synet på den britiske armeens terrorpolitikk i India, særlig Amritsarmassakren i 1919. En slik indre splittelse var noe helt nytt.
- 32) Se Hovard Zinn, *A Peoples History of the United States. 1492-Present*, NY 1995, s. 482-484.
- 33) Se Geoffrey Best, *War and Law since 1945*, særlig s. 333-347.
- 34) Se Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, s. 363-64.
- 35) Etter vedtaket som ga adgang til krig mot Irak i november 1990 fikk Kina et lån fra Verdensbanken på 140 millioner dollar som USA inntil da hadde blokkert i Verdensbankens organer. Sovjetunionen fikk en hjelpepakke på 7 milliarder dollar fra ulike vestlige land, Egypt fikk ettergitt et lån fra USA på 7 milliarder dollar, Saudi-Arabia ble lovet enorme våpenforsyninger osv. Da Jemen, sammen med Cuba, stemte mot bruk av militærmakt mot Irak i Sikkerhetsrådet, sluttet USA å gi u-hjelp til Jemen. Jfr. Michael Ratner, «International Law and War Crimes», i: Ramsay Clark and others (ed), *War Crimes. A Report on United States War Crimes against Iraq*, Washington 1992, s. 42.
- 36) Jules Lobel, «The use of force to respond terrorist attacks: The bombing of Sudan and Afghanistan», *The Yale Journal of International Law*, vol. 24, 1999, s. 537-558, særlig s. 538.
- 37) *New York Times* 17.7.02.
- 38) For en gjennomgang av sentrale folkerettslige sider ved Israel-Palestina-konflikten, især palestinerens rett til å vende tilbake etter fordrivelsene i 1948 og 1967, se John Quigley, «Displaced Palestinians and a Right to Return», *Harvard International Law Journal*, vol. 39, 1998, s.171-229. Allerede FN's generalforsamlings resolusjon 194 fra 1948, krevde at Israel måtte la de fordrevne palestinerne vende tilbake.
- 39) Se Rosalyn Higgins i: *Reflections on the International Criminal Court. Essays in Honour of Adriaan Bos*. The Hague 1999, s. 166.
- 40) *Klassekampen* 15.2.00. Se også den grundige analysen til R. Normand/Chris af Jochnik, «The legitimation of Violence: A Critical Analysis of the Gulf War», *Harvard International Law Journal*, vol. 35, 1994, s. 387-416. Om planlagt ødeleggelse av ikke-militære irakiske mål, særlig el-forsyninga, se s. 402-407 og 412.
- 41) Rittberger m.fl., s. 29. De samme forfattere oppsummerer at sikkerhetsrådet ble redusert «til et instrument for amerikansk verdenspolitikk» (s. 30).
- 42) Opplysningene i dette avsnittet er hentet fra Amin Saikal: «Iraq, UNSCOM and the US: A UN Debacle?» *Australian Journal of International Affairs*, vol 53, 1999, s. 283-94.

- 43) John Quigley, «The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?», *Texas International Law Journal*, vol. 35, 2000, s. 141-142.
- 44) John Quigley, «The United Nations Security Council ...», *ibid.*, særlig s. 146. Quigley påpeker i tillegg følgende som burde være innlysende: «Even with a finding of a threat to peace, individual states are not authorized to take military action. A finding of a threat to the peace is only a predicate to further Security Council action» (*ibid.*, s. 150).
- 45) Quigley, *ibid.*, s. 150 og 151.
- 46) Kina er det eneste land foruten «ondskapens akse» som omtales negativt i USAs nye strategidokument: *The National Security Strategy of the United States* (september 2002). Om en mulig krig mellom USA og Kina, se Jeffrey Record, «Thinking about China and war». *Aerospace Power Journal*, vol. 15, 2001, s. 69-80.
- 47) Se Louis Henkin, «Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'», *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, s. 825.
- 48) Sitert etter Winfried Wolf, *Afghanistan, der Krieg und die neue Weltordnung*, Hamburg 2002, s. 35.
- 49) Ove Bring, «En rätt til väpnad självförsvaret mot internationell terrorism?», *Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet*, årg. 13, 2001/2002, s. 249.
- 50) I de relevante resolusjonene er uttrykk som «military measures» (Korea 1950), «use of force» (Kongo 1961), «all necessary means» (Somalia 1992) benyttet, mens ingen tilsvarende klare uttrykk er benyttet i de Irak-resolusjonene som er fattet etter krigen i 1991 og som USA hevder legitimerer militærmakt. Se Rex J. Zedalis, «The Quiet, Continuing Air War Against Iraq: An Interpretive Analysis of the Controlling Security Council Resolutions», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Bd. 55, 2000, særlig s. 188-89.
- 51) *New York Times* 13.9.02. Putin henviser til sjøforsvarsretten ifølge FN-paktens artikkel 51 og til de S-rådsresolusjoner som er vedtatt i forbindelse med kampen mot terrorisme siden 11.9.01.
- 52) Disse ordene ble ansett så viktige at de ble tatt inn i støtteresolusjonen for Israel som ble vedtatt av USAs senat (94 for, 2 mot) den 2. mai 2002. Se *New York Times* 3.5.02
- 53) Her sitert etter *Law and Force in the new International Order*, ed. Damrosch og Scheffer, Boulder 1991, s. 34.
- 54) For opplysningene i dette avsnittet se Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), *Das Kriegsgeschehen 2001*, Opladen 2002, s. 69-70.
- 55) Sitert etter F.A.Boyle, «The International Court of Justice Lives up to his Name», *American Journal of International Law* vol. 81, 1987, s. 84.
- 56) Etter andre verdenskrig betegnet representanter for USA Monroe-doktrinen – som erklærer enhver innblanding (ikke kun militær) i verdensdelen Amerika fra en ikke-amerikansk stat som en trussel mot USA – som en sjøforsvars-doktrine. Se Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, London 1951, s. 798.
- 57) Dommen på over 500 sider – «Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua.» – er opptrykt i *International Legal Materials* vol XXV, no. 5, September 1986. Sitat på side 1089.
- 58) Ove Bring, «En rätt til väpnad självförsvaret mot internationell terrorism?», *Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet*, årg. 13, 2001/2002, s. 242-51.

- 59) Se Rittberger m.fl., kap. 2 som på en interessant måte anvender Norbert Elias begreper fra *Über den Prozess der Zivilisation* om privat og offentlig voldsmonopol, til å analysere internasjonal politikk.
- 60) Gerd Seidel, «Die Völkerrechtsordnung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert», *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 38, 2000, s. 42.
- 61) Castberg, *Folkerett*, 2. utg. Oslo 1948, s. 26.
- 62) For dette sitat og for de følgende to avsnittene se Carsten Stahn, «Gute Nachbarschaft um jeden Preis? Einige Anmerkungen zur Anbindung der USA an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 60, 2000, s. 634. FNs menneskerettskommisjon offentliggjør oppdaterte lister over statenes ratifikasjoner av sentrale konvensjoner på www.unhcr.ch.
- 63) Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, s. 355-56.
- 64) Se David Weissbrodt, «The Influence of Interest Groups on the Development of United States Human Rights Policies», i: Natalie K. Hevener(ed.), *The Dynamics of Human Rights in US Foreign Policy*, New Brunswick 1981, s. 231.
- 65) Sitert etter N.K. Hevener, *ibid*, s. 293.
- 66) Komiteens rapport er gjengitt i *Human Rights Law Journal*, vol. 21, 2000, s. 255-272. Om utarmet uran og klasebomber, se s. 261-62; om bombingene av Beograds radio- og fjernsynsstasjonen, s. 268. Generelt sier komiteen: «It is the view of the committee that NATO was attempting to attack object it perceived to be legitimate military objects» (s.265). Så enkelt er det å frikjenne NATO. Og dette til tross for at Amnesty International og andre organisasjoner var av motsatt oppfatning og ønsket NATO stilt for Jugoslavia-domstolen. Amnesty International har derfor betvilt domstolens objektivitet. Se *Klassekampen* 27.1.01 med sitat av Amnesty Internationals leder Pierre Sane.
- 67) *Neue Zürcher Zeitung*, 14.12.01.
- 68) Se *New York Times*, 5.5.02
- 69) Scheffer, «The United States and the international criminal court», *American Journal of International Law*, vol 93, 1999, s. 17.
- 70) *Neue Zürcher Zeitung*, 20.12.01.
- 71) «Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua», *ibid.*, s. 1083.