

SAMMANFATTNING:

Den Internationella brottmålsdomstolen, ICC, står efter elva års verksamhet inför sin största utmaning. Domstolen som skulle vara världsomspännande och opartisk har kommit att kritiseras för att vara politiserad

och rasistisk. Hittills har endast afrikaner åtalats och nu har domstolen för andra gången valt att åtala en statschef, Kenyas president Uhuru Kenyatta. Denna rapport sammanfattar ICC:s utveckling under

dess första decennium och diskuterar de problem som domstolen har att hantera om dess legitimitet som rättsskipande organ ska kunna räddas.

Politik och juridik i Internationella brottmålsdomstolen

AV: BENGT NILSSON

Det första decenniet

Efter drygt tio års verksamhet genomlever den internationella brottmålsdomstolen, International Criminal Court, ICC, nu sin svåraste kris hittills. Den ensidiga fokuseringen på afrikanska förbrytare väcker ilska och anklagelser om rasism. Experter varnar också för att ICC:s åtal kan försvåra konfliktlösningar eftersom nyckelpersoner som åtalas inte kan sitta med vid förhandlingsborden. Dessutom kritiseras ICC för att vara politiserad och oförmögen att driva sina fall fram till fällande domar.

Samtidigt har domstolen injagat respekt i makthavare världen över, som har kommit att inse att ingen är juridiskt immun. Åtalen mot Kenyas president Uhuru Kenyatta och vicepresident William Ruto skakar om hela Afrika och ifrågasätts på många håll.

En rad länder uttrycker stark kritik och hotar att lämna ICC.

Hailemariam Desalegn, premiärminister i Etiopien och ordförande för Afrikanska unionen, AU, sade i våras att afrikanska ledare var överens om att de utredningar som ICC bedriver i Afrika är bristfälliga. "Avsikten (med ICC) var att undvika alla former av straffrihet men nu har processen degenererat till något slags rasjakt", hävdade han.¹

Den växande kritiken mot ICC i kombination med att tunga länder som USA och Ryssland vägrar att ansluta sig till domstolen hotar dess legitimitet. Att entusiasmen för en internationell brottmålsdomstol svalnar kan också ses som ett tecken i tiden. Kan ske vittnar det ökande ifrågasättandet

¹ BBC News Africa 27 maj 2013: *African Union accuses ICC of "hunting" Africans.*

av ICC om en mer allmänt förändrad tilltro till globala rättsvärdande institutioner, vilket i så fall innebär ett paradigmskifte.

Denna rapport redogör för hur ICC har utvecklats under sitt första decennium, vilka händelser som har lett fram till de svårigheter som domstolen befinner sig i i dag. Domstolen agerar i gränslandet mellan juridik och politik. Avgörande för dess framtid är hur väl denna balansgång hanteras.

Bakgrund: en tribunal för hela världen

Tanken på en världsomspännande, överstatlig domstol föddes redan i början av 1900-talet. På fredskonferensen i Paris 1919 diskuterade första världskrigets segrarmakter hur man skulle kunna skapa en tribunal för att döma krigsförbrytare. Frågan togs upp

Från flera håll kom nu krav på en universell överstatlig domstol som skulle kunna gripa in där annan rättsskipning var omöjlig eller hade misslyckats

på nytt av Nationernas Förbund 1937 då förslag lades fram om en permanent internationell domstol. Man enades om en konvention som dock aldrig trädde i kraft.

Efter andra världskriget hölls de kända rättegångarna i Nürnberg och Tokyo då krigsförbrytare dömdes. Återigen väcktes frågan om en permanent domstol men kalla kriget kom emellan. Därefter samverkade flera internationella händelser till att aktualisera behovet av global rättsskipning. Sovjetunionen kollapsade, upplösningsskrigen i forna Jugoslavien bröt ut och folkmordet i Rwanda chockade världen. Tribunaler upprättades sedermera för att döma krigsförbrytare i ex-Jugoslavien, Rwanda, Kambodja och Sierra Leone, men de var tidsbegränsade och rörde enbart enskilda konflikter.

Från flera håll kom nu krav på en universell överstatlig domstol som skulle kunna gripa in där annan rättsskipning var omöjlig eller hade misslyckats. Den skulle kunna döma enskilda individer, till skillnad från den internationella domstolen i Haag som bara behandlar tvister mellan länder.

Från kalla krigets slut och Sovjetunionens kollaps kan man se hur

engagemanget i världspolitiska frågor spreds till gräsrotsnivå. Man kan säga att den globaliserades. Allt fler ickestatliga aktörer tog plats på den internationella arenan i form av organisationer som Human Rights Watch, International Crisis Group, Médecins Sans Frontières (Läkare utan gränser, förkortat MSF) och många fler. Tiden var nu inne även för rättvisan att globaliseras.

Definitionen av rättvisa i det här sammanhanget hade sitt ursprung i anglosaxisk juridik och byggde till stor del på den gamla devisen ”enom till straff, androm till varnagel”. Det betyder att den skyldiga ska straffas och andra ska avskräckas från att begå liknande brott. Men den definitionen tog inte hänsyn till hur man löser konflikter i exempelvis Afrika där amnestier ofta utfärdas för att få rebeller att ge upp, eller i muslimskt dominerade länder där blodskompensationer, så kallad *diyya*² förekommer. Det eurocentriska perspektivet skulle så småningom bli ett tämligen stort problem för det som hyllades som den globala rättvisan.

1998 antogs Romstadgan som lade grunden till bildandet av ICC. Den trädde i kraft 2002 och domstolen fick sitt uppdrag. ICC, som fick sitt säte i Haag, Nederländerna, skulle döma de skyldiga till de allra värsta brotten som vi känner till: folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott.

² I.M. Lewis, ”Clanship and Contract in Northern Somaliland”, *Africa*, 29 (1959), pp. 274-293.

Avsikten med ICC är att komplettera redan existerande domstolar. Den internationella brottmålsdomstolen ska träda in när länderna själva inte kan eller vill utreda och döma förövare av dessa brott.

International Criminal Court, ICC,

är en permanent tribunal som ska döma förövare av folkmord, brott mot mänskligheten samt krigsbrott. Domstolen har sitt säte i Haag, Nederländerna. Förhandlingar kan dock hållas var som helst i världen. ICC ska komplettera redan existerande nationella juridiska system och kan bara träda in där ett land inte kan eller vill utreda misstänkta brott.

Grundad på Romstadgan som antogs 17 juli 1998 inledde domstolen sitt arbete 1 juli 2002. 122 stater i världen är anslutna. Ytterligare 31 länder har undertecknat men inte ratificerat Romstadgan.

För närvarande utreds åtta så kallade situationer i världen. Samtliga i Afrika. Det gäller Demokratiska Republiken Kongo, Uganda, Centralafrikanska Republiken, Sudan (Darfur), Kenya, Libyen, Elfenbenskusten och Mali.

30 personer har åtalats. Förhandlingar mot 23 av dem pågår för närvarande. En person har hittills fällts, rebelledaren Thomas Lubanga i Demokratiska Republiken Kongo. Han har överklagat sin dom.³

³ ICC:s hemsida, www.icc-cpi.int.

I dag är 122 stater anslutna till ICC. Men några av världens mäktigaste länder finns inte med. Kina, Indien, Pakistan, Indonesien och Turkiet har inte ens undertecknat fördraget som ligger till grund för domstolen. Andra, som exempelvis Egypten, Israel, Iran och Ryssland, har undertecknat men inte ratificerat. Ratifikation innebär att ett avtal görs juridiskt bindande genom att det signeras av landets stats- eller regeringschef, oftast efter att ha behandlats i parlamentet.

USA:s problematiska frånvaro

Att så många stater vägrar att ansluta sig har varierande orsaker. Indien, som känner sig hotat av kärnvapenmakten Pakistan, ville att det skulle framgå av ICC:s stadgar att bruk av kärnvapen utgjorde ett krigsbrott. Men det gick domstolen inte med på, vilket den indiska regeringen ansåg sände ett häpnadsväckande budskap (*"an extraordinary message"*) till det internationella samfundet.⁴

Eftersom FN har rätt att hänvisa fall till ICC är det extra bekymmersamt att några permanenta medlemmar i säkerhetsrådet vägrar att medverka. Mest iögonfallande är USA som har undertecknat men inte ratificerat avtalet om ICC. Skälet uppges vara att USA fruktar att dess medborgare kan dras inför domstolen av politiska

skäl. Under det amerikanska deltagandet i fredsbevarande operationer i forna Jugoslavien hotade USA att dra tillbaka sina trupper från den Nato-ledda styrkan SFOR om soldaterna inte gavs immunitet av ICC. Detta tvingade FN:s säkerhetsråd att i juli 2002 undanta USA från möjliga åtal. Det utlöste en svår kontrovers eftersom ICC med sin höga svansföring var extremt mån om att framstå som okänslig för politiska påtryckningar. En attityd som förstärktes med åren och vållade allt mer gnissel i relationen med högprofilerade stater i världen.

Redan från tribunalens allra första år fanns det alltså inbyggda svårigheter som ingen riktigt klarade av att komma tillrätta med

När amerikanska övergrepp på irakiska fångar avslöjades 2004 vägrade säkerhetsrådet under dåvarande generalsekreteraren i FN, Kofi Annan, att förnya beslutet om amerikansk åtalsimmunitet. Det här är ingen partiskiljande fråga i USA. Den amerikanska avogheten mot ICC tycks vara lika djupt förankrad hos demokrater som hos republikaner.

Redan från tribunalens allra första år fanns det alltså inbyggda svårigheter som ingen riktigt klarade av att komma tillrätta med. Synbarligen sköt

det internationella samfundet problemen framför sig och hoppades att något mirakulöst skulle inträffa som kunde lösa upp dessa gordiska knutar.

Fokus på den svarta kontinenten

I likhet med andra krigsförbrytartribunaler har ICC ända sedan sin tillblivelse arbetat mycket sparsmakat med ett litet antal fall. Åtta "situationer" utreds för närvarande, samtliga från Afrika. Endast en person har dömts hittills. Det är rebelledaren Thomas Lubanga från Demokratiska Republiken Kongo, DRC, som förra året dömdes till 14 års fängelse för krigsbrott som bland annat handlade om att ha rekryterat barnsoldater till stridande förband.

Han är dock inte den mest uppmärksammade av de åtalade. Många ögonbryn höjdes när ICC:s dåvarande chefsåklagare Luis Moreno-Ocampo den fjärde mars 2009 åtalade Omar al-Bashir, president i Sudan, gällande våldet i Darfur i västra Sudan.

Fallet som skakade Afrika: Omar al-Bashir

Omar al-Bashir var den förste sittande statschefen som åtalades av ICC. Han anklagades för att vara indirekt skyldig till fem brott mot mänskligheten: mord, utrotning, tvångsförflyttning, tortyr och våldtäkt. Utöver det anklagades han för krigsbrott bestående av anfall mot civila samt plundring. Domstolen var inte enig om att

⁴ African Business: David Hoile *"Is the ICC fit for Purpose?"*

al-Bashir även gjort sig skyldig till folkmord men ansåg ändå att det fanns tillräckliga bevis för att han under fem år hade samordnat attacker mot folkgrupperna fur, masalit och zaghawa.

Åtalet, och chefsåklagare Moreno-Ocampos hantering av det väckte, stort rabalder. Inte bara bland dem som stöttade al-Bashir utan även bland kända Sudanexperter som tyckte sig se att anklagelserna handlade mer om politik än juridik. Till dem som var kritiska hör Alex de Waal, en av världens främsta kännare av konflikten i Darfur.

Redan före åtalet hade de Waal tillsammans med journalisten Julie Flint påtalat att Moreno-Ocampos inställning till Omar al-Bashir var vansklig. De hävdade att ett åtal skulle kunna innebära ökad risk för de civila i Darfur och försämra utsikterna för fred i Sudan. Moreno-Ocampo hade i ett tal till FN:s säkerhetsråd 2008 beskrivit Darfur som en jättelik brottsplats där den sudanesiska statsapparaten hade mobiliserats för att utplåna hela befolkningsgrupper.

Flint och de Waal som har studerat Darfur noga under många år och skrivit en rad böcker i ämnet noterade att de inte kände igen regionen på Moreno-Ocampos beskrivning. Fler kritiker anslöt sig. Rony Brauman som var chef för MSF, reagerade starkt på påståendet att flyktingläger i Darfur var skådeplats för folkmord. Han sade

ICC förfogar inte över någon egen poliskår och kan alltså inte gripa de åtalade. Det åligger medlemsstaterna att göra det om den åtalade inte frivilligt infinner sig i Haag

att det var "vansinne" och att det vittnade om "intellektuell inkontinens".⁵

Många har frågat sig varför Moreno-Ocampo svingade sin yxa så vilt. Det fanns en möjlig bakomliggande förklaring. Krisen i Darfur hade under en lång följd av år gnagt sig in i världssamvetet. FN hade paralyserats och saknade möjligheter att agera eftersom Kina och Ryssland – permanenta medlemmar i säkerhetsrådet – blockerade alla förslag till bestraffningsåtgärder mot Sudans regering.

En mycket röst- och resursstark lobby med namnet "Save Darfur" hade vuxit fram i USA med 190 medlemsorganisationer och världsberömda frontfigurer, som exempelvis Barack Obama (innan han blev president), Elie Wiesel och inte minst skådespelaren George Clooney. Spektakulära kampanjer arrangerades som fick stor medial publicitet. Aktrisen Mia Farrow, som också är goodwillambassadör för Unicef, hungerstrejkade för att uppmärksamma nöden i Darfur.

Kanske kände Moreno-Ocampo att han hade den moraliska majoriteten

med sig när han attackerade Omar al-Bashir så hårt som han gjorde. Vad han dock inte räknade med var att det fanns andra majoriteter att ta hänsyn till. Exempelvis merparten afrikanska och arabiska länder.

ICC förfogar inte över någon egen poliskår och kan alltså inte gripa de åtalade. Det åligger medlemsstaterna att göra det om den åtalade inte frivilligt infinner sig i Haag. De länder som inte är anslutna har möjlighet att strunta i detta, även om FN formellt kräver att alla världens länder måste gripa en person som är eftersökt av ICC. I fallet Omar al-Bashir har det visat sig att denne har kunnat röra sig tämligen fritt trots det överhängande hotet om att bli ställd inför skranket i Haag.

Sedan han åtalades har han besökt ett antal länder som exempelvis Egypten, Qatar, Tchad och Senegal. Dock stäcktes hans resplaner i början av augusti i år då han tänkte flyga till Iran för att bevista presidentinstallationen där. Saudiarabien vägrade tillåta hans flygplan att passera saudiskt luftrum och al-Bashir fick snöpligt stanna hemma.

Senast i juli i år besökte han Nigeria, inbjuden att delta i en konferens om hiv, tuberkulos och malaria. Han reste dit men lämnade landet efter ett dygn. Enligt uppgift hade några nigerianska jurister begärt att han skulle gripas.⁶

⁵ World Politics Review 23 juli 2008. Rony Brauman: *The ICC's Bashir Indictment: Law against Peace.*

⁶ Aljazeera 16 juli 2013: *Bashir leaves Nigeria amid calls for arrest.*

När Nigerias regering kritiserades för att den lät honom lämna landet anmärkte den syrligt att al-Bashir hade varit där på ett uppdrag för Afrikanska unionen, AU. I en officiell kommuniké fastslog regeringen att länderna i AU var överens om att inte gå ICC till mötes och gripa al-Bashir.⁷

Enkelt uttryckt kan man säga att AU har bestämt sig för att obstruera. Det tolkas av många som ett slags återfall i den mentalitet som gav AU:s föregångare OAU epitetet ”diktatorsklubben”. AU:s ovilja att gripa al-Bashir ska nog inte i första hand ses som en omsorg om dennes väl och ve, utan mer som ett tecken på att andra stats- och regeringschefer i Afrika fruktar att hamna i samma situation som kollegan från Sudan. Då gäller det att hålla ihop.

För ICC är AU:s obstruktion naturligtvis mycket problematisk. Den gör det så oändligt mycket svårare att lagföra al-Bashir och den får domstolen att framstå som en tandlös pappers-tiger. Om potentiella krigsförbrytare märker att det går att komma undan ett åtal från ICC och ändå leva fritt, så finns det risk att hela åtalsproceduren förvandlas till en fars som ingen tar på allvar.

Alex de Waals och Julie Flints farhågor om att ett åtal mot Omar al-Bashir skulle försämra utsikterna

för fred i Sudan har besannats. En av al-Bashirs första reaktioner var att utvisa ett större antal NGO:s – icke statliga organisationer – från Darfur. Hans medverkan i internationella fredskonferenser blev omöjlig eftersom ingen utländsk fredsmäklare skulle kunna sitta vid samma bord som den efterlyste al-Bashir.

Men därutöver inser de flesta att åtalet mot honom innebär att han kommer att klamra sig fast vid makten

Men därutöver inser de flesta att åtalet mot honom innebär att han kommer att klamra sig fast vid makten med näbbar och klor. I samma ögonblick som han mister sin position som president i Sudan kommer han att bli fredlös

med näbbar och klor. I samma ögonblick som han mister sin position som president i Sudan kommer han att bli fredlös. Det innebär att åtalet mot al-Bashir *de facto* bromsar en demokratisering av Sudan. Om en civil regering med en demokratisk strävan mot all förmodan skulle installeras i Khartoum så vore al-Bashirs öde beseglat. En sådan regering skulle inte kunna fortsätta trotsa ICC. Omar al-Bashir skulle få en enkelbiljett till Haag.

De flesta internationella bedömare anser att en fredlig lösning av konflik-

ten i Darfur förutsätter ett maktskifte i Sudan. En sådan lösning är utan tvivel ännu längre ur sikte just på grund av ICC:s agerande. Detta måste naturligtvis vägas mot behovet att göra det som ICC är till för. Nämligen åtala misstänkta krigsförbrytare.

Alan Goulty har under flera decennier följt utvecklingen i Sudan som brittisk diplomat. Han medlade i konflikten mellan nord och syd i Sudan och var Storbritanniens representant i de förhandlingar om Darfur som inleddes 2005. Sedan några år tillbaka är han pensionär och lät sig nyligen intervjuas av den Londonbaserade pan-arabiska tidningen Asharq al-Awsat.

Goulty har tidigare kritiserat att al-Bashir åtalades. När det inträffade pågick ett arbete inte bara med Darfur, utan även med att implementera fredsöverenskommelsen mellan nord och syd i Sudan. 2005 slöts ett avtal mellan regeringen i Khartoum och gerillan SPLA, efter 22 års krig. Tanken var att en folkomröstning efter fem år skulle avgöra om Sudan skulle delas och en självständig stat i södern skulle bildas, eller om landet skulle hålla samman. Under denna femårsperiod skulle båda parterna arbeta med att göra sammanhållning attraktiv, som det hette i fredsavtalet. *Make unity attractive*.

Åtalet mot al-Bashir 2009 som stämplade denne som krigsförbrytare gjorde inte folk i södern mer benägna att vilja leva under hans domvärjo. Alan Goulty menade att man måste

⁷ NAM News Network 16 juli 2013: *FM explains why Nigeria did not arrest ICC-indicted Sudan president al-Bashir*.

ta hänsyn till balansen mellan rättvisa och fred.

– Jag är inte politiker, jag är diplomat, sade han till Asharq al-Awsat. Jag anser att det första steget i Sudan vid den tidpunkten var att få stopp på kriget, nå en överenskommelse och se till att den implementerades. Jag tyckte inte att vi skulle åtala folk som var delaktiga i den processen.

– Det misstag som gjordes av västvärlden var att den undvek kontakt med al-Bashir. Man kan inte påverka någon utan att tala med honom. Det var ett misstag att avbryta kommunikationen med al-Bashir.⁸

Att en framträdande och mycket erfaren brittisk diplomat som Alan Goultly uttrycker sig så här har naturligtvis underlättat för Afrikanska unionen att inta sin kritiska hållning till ICC.

2009 blev Jens Odlander svensk ambassadör i Etiopien. Han har följt alla turerna kring åtalet mot al-Bashir och säger att det har försvårat arbetet med att hitta en fredlig lösning på Darfurkonflikten.

– Det finns en saklig kritik mot ICC som man måste lyssna till, säger han. Det är inget tvivel om att al-Bashir behövs för fredsprocessen. Jag tycker att man ska undersöka de möjligheter som finns att enligt

Romstadgan, som ligger till grund för domstolens arbete, suspendera åtalet.

– Jag skulle nog säga att tjänstemännen inom AU överlag är positiva till ICC, fortsätter han. Men det är politikerna som styr och nu har AU minimerat sina kontakter med domstolen. Och det är klart att ett land som Etiopien, som är ordförande nu, är kritiskt.

Det har varit märkvärdigt tyst i världen i övrigt när det gäller ICC:s problem med den växande afrikanska kritiken. Sverige har inte presenterat någon egen ståndpunkt i frågan.

– Nej, Sverige har inte uttalat sig sedan 2009 då vi var ordförande för EU:s ministerråd. Men kritiken mot ICC är en oerhört viktig fråga och vår ståndpunkt är att vi ska värna lag och rätt, säger Odlander.⁹

Den gäckande skuggan i Uganda

Omar al-Bashir i Sudan har hittills lyckats undvika en resa till Haag genom att mobilisera anhängare, skapa tvivel kring åtalets giltighet och vinna politiskt stöd från inflytelserika internationella aktörer.

Huvudpersonen i ett annat mycket uppmärksammat fall har sett sig nödsakad att ta till andra metoder. De handlar om Joseph Kony, notorisk våldsverkare i norra Uganda sedan lång tid tillbaka, ledare för rebellgruppen Lord's Resistance Army, LRA.

När nuvarande presidenten i Uganda, Yoweri Museveni, tog makten 1986 hamnade han genast i konflikt med en hel landsända. Acholifolket i norra Uganda signalerade tämligen omgående att de inte accepterade Musevenis styre. En ytterst bisarr

Huvudpersonen i ett annat mycket uppmärksammat fall har sett sig nödsakad att ta till andra metoder. De handlar om Joseph Kony, notorisk våldsverkare i norra Uganda sedan lång tid tillbaka, ledare för rebellgruppen Lord's Resistance Army, LRA

motståndsrörelse växte fram. Den bytte skepnad och ledare ett antal gånger men presenterade sig till slut som Herrens Motståndarsarmé, Lord's Resistance Army. Dess målsättning var att störta Museveni och upprätta en stat byggd på tio Guds bud.

I stället för att konfrontera den ugandiska armén valde LRA att terrorisera civilbefolkningen. Syftet antogs vara att göra hela norra Uganda omöjligt att styra över, men den ugandiska regeringen beskrev LRA som en grupp kvasireligiösa dårar utan politisk agenda.

Terrorkriget mot de civila i norra Uganda utvecklades snabbt till en

⁸ Asharq al-Awsat 18 juli 2013. Mohammad Ali Salih: *Former British ambassador to Sudan on secession, peace efforts.*

⁹ Telefonintervju 2013-07-24.

försörjningsmetod för de inblandade. Kriget blev en affärsverksamhet där plundring, vapensmuggling till Sudan och Kongo, olaglig utvinning av mineraler och smuggling av dessa gjorde rebellerna rika. Det som framför allt utmärkte LRA var kidnappandet av barn och ungdomar. Flickor rövades bort och tvingades bli sexslavar åt manliga rebellsoldater. Pojkar, ibland bara i tioårsåldern, fördes bort från sina hem och tvångsrekryterades till att bli soldater i LRA. För att brutalisera dem tvingade man dem att döda människor, ibland sina egna föräldrar eller syskon. Barn och vuxna i byarna i norra Uganda kidnappades, stympades och mördades.

Den ugandiska regeringsarmén liknade LRA i hänsynslöshet. Där rebeller påträffades, dödades de utan misskund. Men regeringsarméns våld drabbade även oskyldiga bönder på landsbygden. De hamnade mellan städets och hammaren och i desperation vände sig många till LRA för att slippa regeringsarméns våldsregim. Detta gjorde att en plan utvecklades för att undandra LRA rekryteringsmöjligheter bland de civila. En väldig folkomflyttning inleddes. Folk tvingades in i så kallade skyddade byar och berövades i hög utsträckning sina möjligheter att odla mat och försörja sig. Resultatet blev svält och en omfattande misär i det bördiga jordbrukslandskapet. Siffrorna varierar, men omkring en och en halv miljon människor sägs ha

tvångsflyttats till dessa skyddade byar i norra Uganda under loppet av ett par decennier.

LRA-rebellerna höll sig väl gömda i de djupa skogarna. De tog ofta sin tillflykt till södra Sudan och erhöll beskydd från det landets regering, styrd av Omar al-Bashir. Men allt detta ändrades då inbördeskriget i Sudan upphörde 2005. Khartoum miste inflytande över södern, gerillan SPLA tog makten och började jaga LRA från sitt håll. Detta försvagade Joseph Kony's rörelse avsevärt och för första gången meddelade han att han var redo för uppriktiga samtal om fred i norra Uganda.

Den ugandiska regeringen hade en oförsonlig hållning gentemot LRA, men civila organisationer och kyrkliga grupper hade under mycket lång tid arbetat för att nå en förhandlingsuppgörelse med rörelsen. Få accepterade nämligen en militär lösning på konflikten. Fattiga civila attackerades av tvångsrekryterade ungdomar som ofta var deras egna barn. Hur skulle man

Kony's replik kom blixtnabbt. Han drog tillbaka sin tveksamt utsträckta hand och lät meddela att förhandlingar nu var uteslutna. Från och med denna stund var alla vita hans fiender och skulle dödas

kunna stödja en militär kampanj mot en sådan rörelse? En uppgörelse måste bygga på att LRA lade ned vapnen, kom fram ur sina gömställen och erbjöds någon form av amnesti. Det var de flesta bedömare överens om.

Då, i det kritiska läget slog ICC till. Den 13 oktober 2005 begärde chefsåklagare Luis Moreno-Ocampo Joseph Kony och några av hans närmaste underlydande häktade. Det handlade om krigsbrott, brott mot mänskligheten plus mycket mer. Totalt 33 åtalpunkter mot Joseph Kony. Budskapet var glasklart. Kony skulle till Haag och där väntade ett mycket långt fängelsestraff.

Kony's replik kom blixtnabbt. Han drog tillbaka sin tveksamt utsträckta hand och lät meddela att förhandlingar nu var uteslutna. Från och med denna stund var alla vita hans fiender och skulle dödas. Kort därefter miste en ung turist livet i norra Uganda och en minröjare på gränsen till Sudan sköts ihjäl. Attentaten tillskrevs LRA och sägs som hämnd för ICC:s åtal.

Historien om konflikten mellan LRA och Yoweri Museveni är mycket omfattande och har en mängd bottnar. Det paradoxala är att LRA har stärkt Musevenis maktutövning. Kampen mot rörelsen motiverade en kraftig förstärkning av armén, och det är armén som garanterar Musevenis ställning. Uganda lyckades också få LRA uppsatt på USA:s lista över terroristgrupper i världen, vilket visade sig vara fördelaktigt för regeringen. Man

utverkade därmed amerikanskt militärt stöd och dödade effektivt alla försök att få LRA erkänt som en rörelse med en politisk agenda.

Ingen blev därför särskilt förvånad när det visade sig att det var Ugandas regering som hade anmält LRA till

Åtalet mot Kony väckte kritik i vida kretsar, men stimulerade också en välbehövlig debatt om ICC:s sätt att bedriva sitt arbete

ICC. Det var ett genidrag av president Museveni och gynnade även chefsåklagare Moreno-Ocampo. Museveni kom att betraktas som en ansvarskännande statsman som samarbetade med världens mest statustyngda juridiska institution. Dessutom stämplades LRA en gång för alla som en rent kriminell organisation. Det gynnade den ugandiska regeringen som inte ville tillstå att acholifolket i norr – som LRA associerades med – hade några som helst legitima politiska anspråk.

Luis Moreno-Ocampo å sin sida fick för första gången ett *case* anmält direkt från en ICC-ansluten stat, vilket var en fjäder i hatten för honom. Men många undrade varför inte Uganda själv, med sin erkänt kompetenta rättskipning, kunde lagföra Joseph Kony

och hans hejdukar. Misstankar uppstod genast om att president Museveni tvådde sina händer från ett olösligt problem genom att överlåta det åt ICC. Att en regering på detta sätt kunde externalisera ett inrikesproblem och på det viset slippa hantera det själv sågs som en oroande utveckling.

Åtalet mot Kony väckte kritik i vida kretsar, men stimulerade också en välbehövlig debatt om ICC:s sätt att bedriva sitt arbete. Richard Dowden som är chef för anrika brittiska Royal African Society menar att internationell lag som tillämpas på afrikanska tvister kan försvåra fredsöverenskommelser. Han tar norra Uganda och kampen mot LRA som exempel. Den universalistiska rättsprincipen kommer i konflikt med strävan efter försoning som ofta innefattar amnestier av olika slag. Det var just en sådan process som var i görningen gällande LRA när ICC utfärdade sitt åtal mot ledaren Joseph Kony. Vilket alltså fick denne att backa från alla sina inviter om samtal och uppgörelser. När en väpnad motsättning i Afrika får sin lösning är det vanligt att förlorare inkluderas i vinnarnas lag och ges poster som tvinnar ihop dem med sina forna antagonister. Det är ett sätt att stryka ett streck över det som varit och gå vidare.

Richard Dowden har sagt att ICC måste förstå de afrikanska krigens lokala kontext och tänka igenom vilka konsekvenser ett åtal kan få på möjligheterna till försoning mellan förövare

och offer. De så kallade gacaca-rättegångarna i Rwanda, där folkmördare har erbjudits strafflöslighet om de gör avbön och uppriktigt ber om förlåtelse, kan tjäna som exempel, liksom sanning- och försoningskommissionens arbete i Sydafrika efter apartheid.

ICC sysslar dock inte med sådant. Men vad är meningen med rättvisa om den inte följs av fred och försoning, undrar Dowden. Den sortens rättskipning som ICC tillämpar kanske inte är till för afrikaner. Den är kanske mera till för västerländska tevetittare som förfasar sig över sakernas tillstånd i Afrika.¹⁰ På sin hemsida har Dowden skrivit att ICC kommer att uppnå trovärdighet i Afrika först när George Bush och Tony Blair åtalas för sin olagliga invasion av Irak.

Den universalistiska rättsprincipen kommer i konflikt med strävan efter försoning som ofta innefattar amnestier av olika slag

I skrivande stund är LRA intakt, om än försvagat. Det senaste angreppet mot civila i Uganda ägde rum 2006. Rörelsen anses ha flyttat från norra Uganda till Centralafrikanska Republiken och Demokratiska Republiken

¹⁰ Global Policy Forum maj 2007. Richard Dowden *ICC in the Dock*.

Kongo. Joseph Kony är fortfarande en fri man. Cellen som väntar på honom i Haag är tom. Åtta år efter att åtalet utfärdades.

Näste man till rakning – en verklig tolvtaggare

De flesta av ICC:s åtalade är smitare, men de senaste misstänkta förbrytarna har lovat att inställa sig i domstolen. Det rör sig om Kenyas president Uhuru Kenyatta och hans parhäst, vicepresidenten William Ruto, samt radiojournalisten Joshua Arap Sang. William Ruto har redan varit i Haag på en så kallad statuskonferens och återvänt hem tryggt och säkert. Det ser alltså ut som ett skolboksexempel på hur åtalade personer ska förhålla sig till ICC. Men den rättsliga proceduren har knappt mer än börjat och få tror att den kommer att sluta i harmoni.

Kenyatta anklagas för att vara indirekt skyldig till mord, deportation, våldtäkt, förföljelse och andra grova brott.¹¹ Det rör sig om det våld som bröt ut efter valet i Kenya 2007. Ett mörkt kapitel i Kenyas historia då landet var snubblande nära ett regelrätt inbördeskrig. Bakgrunden till våldet som har lett fram till ICC:s åtal är omfattande. Starkt förenklat kan man säga att valet 2007 av många ansågs vara riggat. Utmanaren Raila Odinga hävdade att han rätteligen borde ha vunnit över den sittande presidenten

Mwai Kibaki. Enligt ICC ledde detta till att den nu åtalade Uhuru Kenyatta – som stödde Kibaki – organiserade attacker mot meningsmotståndare som ledde till att fler än 1 000 kenyaner miste livet i våldsamma kravaller. William Ruto anklagas för samma typ av brott som Kenyatta, medan Arap Sang är åtalad för medverkan.

I mars i år hölls nästa presidentval, och då stod kampen mellan den tidigare nämnde Raila Odinga och Uhuru Kenyatta. Det rörde sig alltså om landets två absoluta toppolitiker. Kenyatta är son till nationens grundare och förste president Jomo Kenyatta och Raila Odinga är son till Oginga

Odinga. Denne deltog i kampen mot det brittiska kolonialstyret och blev vicepresident under Jomo Kenyatta. Sedermera blev han dennes främste politiske rival. Rivaliteten har gått i arv till sönerna och manifesterade sig tydligt i det senast hållna valet.

Bland politiska bedömare var det inledningsvis en allmän uppfattning att åtalet mot Kenyatta skulle ligga honom i fatet. Kenya är Östafrikas starkaste ekonomi och samarbetar nära med USA och Storbritannien inom områdena säkerhet, politik och ekonomi. Risken att landet skulle få en president som först tvingades tillbringa det mesta av sin tid i en rättsal i Haag

EN OMSTRIDD CHEFSÅKLAGARE.

Den argentinske juristen Luis Moreno-Ocampo blev ICC:s förste chefsåklagare. Han gjorde sig snabbt känd som viljestark och impulsiv. Åtalet mot Sudans president Omar al-Bashir väckte stark kritik även bland jurister. Efter några år började somliga medarbetare reagera negativt på hans påstått egenmäktiga sätt att sköta domstolen.

I oktober 2006 anmäldes han för sexuellt ofredande. Han påstods ha gjort närmanden mot en kvinnlig journalist i Sydafrika och försökt tvinga till sig samlag. Han förnekade det hela och även kvinnan i fråga bedyrade att ingen våldtäkt hade ägt rum.

Anmälan gjordes av svensken Christian Palme, informationsrådgivare på ICC. Moreno-Ocampo avskedade genast Palme, men denne fick upprättelse genom att klaga hos International Labour Organisation, ILO, som fann avskedandet felaktigt. Palme fick ett skadestånd.¹

Trots att Moreno-Ocampo förklarades oskyldig till det han anklagats för befann sig hans stjärna ändå i dalande. Den 15 juni 2012 svors en ny chefsåklagare in vid ICC. Hon heter Fatou Bensouda och kommer från Gambia. Hon var tidigare biträdande åklagare vid domstolen. Vid sidan av det faktum att hon bedömdes vara den mest kompetenta att ersätta Moreno-Ocampo, ses hennes befordran allmänt som ett sätt att blidka ICC:s kritiker i Afrika.

11 "Situation in the Republic of Kenya", ICC:s hemsida, www.icc-cpi.int.

1 Radio Netherlands Worldwide 22 juli 2009. "Moreno Ocampo slammed for abuse of power; chief ICC prosecutor denies allegations".

Men samtidigt kan åtalet leda till att Kenya slungas in i ett politiskt kaos som kan få mycket allvarliga följder. Är den juridiska processen värd det? Det beror naturligtvis på till vem man ställer frågan

och därefter möjligen avtjäna ett långvarigt fängelsestraff borde avhålla de flesta från att rösta på honom, resonerades det.

Men det var en tankegång som inte tog hänsyn till de starka känslor av postkolonial exploatering som är mycket levande i Kenya. Kenyatta vann valet, om än med minsta möjliga marginal, och bland politiska bedömare hördes många som sade att åtalet mot honom hade varit till hans fördel. Att rösta på Kenyatta blev ett symboliskt långfinger i ansiktet på västvärlden som påstods vilja förödmjuka Kenya, genom att åtala landets mest kände politiker. Presidentvalet blev därför ett slags folkomröstning gällande ICC:s legitimitet i Kenya.

Huvudförhandlingarna mot Kenyatta ska inledas den 12 november, efter att ha skjutits upp ett par gånger. Det är alltså fullt möjligt att det blir fler fördröjningar, vilket försvaret naturligtvis hoppas på. Enligt erfarna bedömare kan processen i Haag ta ända upp till tre år och kräva ständig närvaro av Kenyatta. Hur han ska

kunna styra sitt land samtidigt är en gåta.

Värt att minnas är att den situation som nu råder inte skulle ha behövt inträffa. ICC ska gripa in endast när andra juridiska instanser har misslyckats eller vägrat ta sig an misstänkta fall av krigsbrott och brott mot mänskligheten. Det kenyanska parlamentet misslyckades två gånger med att upprätta en tribunal som skulle granska våldet efter valet 2007. Det berodde på prestigeläsningar och säkerligen även ett stort mått korruption och kamaraderi. Den politiska kutymen i Kenya föreskriver att man ska skydda varandra så länge detta inte motverkar ens egna aspirationer.

Åtalen mot Kenyatta och Ruto (i mindre utsträckning åtalet mot Joshua Arap Sang) ställer ICC:s hela problematik i blyxtbelysning. Uppdraget är att beivra grova brott. Mandatet är tydligt, en majoritet av länderna i världen ställer sig bakom detta. Men samtidigt kan åtalet leda till att Kenya slungas in i ett politiskt kaos som kan få mycket allvarliga följder. Är den juridiska processen värd det? Det beror naturligtvis på till vem man ställer frågan. Om man frågar nära anhöriga till dem som dödades under upploppen tidigt våren 2008 så blir svaret antagligen ja. De skyldiga ska ställas till svars. Offrens perspektiv glöms ibland bort när man diskuterar om ICC:s åtal verkligen är värda sitt politiska pris.

Om processen mot Omar al-Bashir fick det att mullra under vulkanen så har ICC:s åtal mot Kenyatta vållat en fullkomlig eruption av kritik i Afrika. Detta står i skarp kontrast till den situation som rådde för elva år sedan då domstolen inledde sitt arbete. Då var afrikanska länder med sina ledare de mest entusiastiska tillskyndarna. I början såg det bra ut, ur stats- och regeringschefers perspektiv. ICC fokuserade på stökiga rebeller som Thomas Lubanga och Joseph Kony.

Men när först Omar al-Bashir och därefter Uhuru Kenyatta åtalades, då sjönk stämningen genast. Salva Kiir, president i Sydsudan, har sagt att ICC:s avsikt tydligen är att förödmjuka afrikaner. Han har lovat att hans land aldrig ska ansluta sig till domstolen. Rwandas president Paul Kagame har sagt att ICC representerar en ny sorts imperialism.

Yoweri Museveni i Uganda som vann så mycket prestige på att Joseph Kony åtalades har nu bytt fot. Han fördömer ICC och har sagt att domstolen har hamnat i klorna på ett gäng lycksökare som bara vill hämnas på dem som har andra åsikter än de själva.¹²

Domstolen hänas för att vara en europeisk Guantanamo för afrikaner. Och få kan neka till att det är bestickande att endast afrikaner är åtalade hittills.

¹² Africa Review 3 juni 2013. Mercy Nalugo: *Uganda MPs attack Museveni on ICC.*

De glömda offren

Kommen så här långt i denna rapport om ICC kan det ju förefalla som om kritiken mot domstolen är kompakt och allomfattande. Så är det emellertid inte.

Det finns ett starkt stöd för ICC från en mängd stater samt NGO:s och grupper som arbetar för mänskliga rättigheter. *Coalition for the International Criminal Court*¹³ fungerar som ett samlande paraplyorgan och säger sig ha 2 500 medlemsorganisationer i form av representanter för civilsamhället från 150 länder. Koalitionens målsättning är att stärka det internationella stödet för ICC.

Tunga kulturpersonligheter i Afrika, som exempelvis Wangari Maathai, Wole Soyinka och Desmond Tutu, har också uttryckt sitt fulla stöd för domstolen. Det motstånd mot ICC som har vuxit fram bland afrikanska stats- och regeringschefer under senare år betraktas som ett uttryck för egenintresse. För första gången konfronteras Afrikas mäktiga ledare med en domstol som de inte kan styra, muta eller döda. Och det gillar de inte.

ICC-motståndarnas viktigaste kritik är att domstolen så ensidigt fokuserar på afrikanska fall, vilket är sant. Men då bör man tänka på att det också handlar om fokus på afrikanska offer. *The Trust Fund for Victims*¹⁴ utgår

från Romstadgan i sitt arbete med att hjälpa offer för krigsbrott och brott mot mänskliga rättigheter.

Vinna eller försvinna

De närmaste åren kommer att bli avgörande för ICC:s anseende i världen. Domstolen kan inte för sin trovärdighets skull fortsätta ta emot anklagelser om rasism, enögdhet beträffande val av åtalade, politisering och juridisk inkompetens.

Domstolen hänas för att vara en europeisk Guantanamo för afrikaner. Och få kan neka till att det är bestickande att endast afrikaner är åtalade hittills

ICC måste visa att den behövs för den globala rättvisan och att den står över allt politiskt rävspel. Så länge USA och andra giganter i världspolitiken väljer att inte ansluta sig blir detta naturligtvis mycket komplicerat.

Frågan är om det går att reparera ICC:s skadade rykte. Åtalen mot Kenyas president Uhuru Kenyatta och hans vicepresident William Ruto kommer att bli ett *test case*. Åklagaren måste vinna för att upprätta ICC:s trovärdighet. Allt annat än fällande domar kommer att tolkas som att domstolen har böjt sig för påtryckningar. I det upphetsade opinionsläge

som just nu råder i Afrika kring ICC kan ett felsteg av chefsåklagare Bensouda bli ödesdigert.

Men det blir en gigantisk utmaning för domstolen. Det är en sak att åtala, men något helt annat att driva fallen till fällande dom. Ett av de allra största problemen blir att hitta trovärdiga vittnen som vågar framträda och att garantera dessa skydd. Den kenyanska politiska miljön är mycket brutal och de metoder som används för att styra individens vittnesmål är ofta rent maffialika. Mordhot mot dem som avslöjar högt uppsatta politikernas missdåd förekommer ofta.

ICC har nu funnits i elva år. Kommer den fortfarande att bedriva sitt arbete om ytterligare ett decennium? Det avgörs kanske i de processer som i höst inleds i Haag.

”The Prosecutor v. *Uhuru Muigai Kenyatta*, William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang”. Spännande som en thriller att följa.

¹³ Coalition for the International Criminal Courts hemsida, www.iccnw.org.

¹⁴ The Trust Fund for Victims hemsida, www.trustfundforvictims.org.

KÄLLOR:

Ali Salih, Mohammad. Former British ambassador to Sudan on secession, peace efforts. Asharq al Awsat 18 juli 2013.

Aljazeera 16 juli 2013: Bashir leaves Nigeria amid calls for arrest.

BBC News Africa 27 maj 2013: African Union accuses ICC of "hunting" Africans".

Brauman, Rony: The ICC's Bashir Indictment: Law against Peace. World Politics Review 23 juli 2008.

Coalition for the International Criminal Court hemsida. <http://www.iccnw.org/?mod=home>

Dowden, Richard. ICC in the Dock. Global Policy Forum maj 2007.

Hoile, David. "Is the ICC fit for Purpose?" African Business

ICC:s hemsida http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200109/Pages/situation%20index.aspx

ICC hemsida http://www.icc-cpi.int/EN_Menus/ICC/Pages/default.aspx

Lewis, I.M. "Clanship and Contract in Northern Somaliland", Africa, 29 (1959), pp. 274-293

Nalugo, Mercy. Uganda MPs attack Museveni on ICC. Africa Review 3 juni 2013.

NAM News Network 16 juli 2013: FM explains why Nigeria did not arrest ICC-indicted Sudan president al-Bashir.

Odlander, Jens. Telefonintervju 2013-07-24

Radio Netherlands Worldwide 22 juli 2009. "Moreno Ocampo slammed for abuse of power; chief ICC prosecutor denies allegations".

The Trust Fund for Victims hemsida <http://www.trustfundforvictims.org/homepage>

FÖRFATTAREN:



Bengt Nilsson är journalist, författare och filmare. Han har under årtionden rest och arbetat i en mängd afrikanska länder. 2008 gav han ut boken Sveriges afrikanska krig (Timbro).

© Författaren och Frivärld 2013. Att kopiera rapporten är inte tillåtet utan tillstånd från Frivärld.