

Strid om internasjonal straffedomstol

Gunnar M. Karlsen

1. juli 2002 trådte Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen i kraft. Da hadde over 60 stater ratifisert vedtektene, som var kravet for å kunne opprette domstolen. Domstolen ligger i Haag i Nederland og er i ferd med å starte etterforskning av sine første saker. Den kan straffeforfølge enkeltpersoner for folkemord, andre forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Men fortsatt står flertallet av verdens stater utenfor domstolen, deriblant USA, Russland, Kina og India. Å øke oppslutningen om domstolen utgjør den største utfordringen for dem som ønsker et globalt system for å sikre rettsoppgjør mot grove overgrep.

- Hva er Den internasjonale straffedomstolen?
- Hvilken myndighet har den?
- Hvorfor er det ikke full oppslutning om den blant verdens stater?

Den internasjonale straffedomstolen er den første faste institusjonen i sitt slag og representerer et viktig framskritt i arbeidet for å fremme respekt for menneskerettighetene og humanitær rett. Den kan bidra til å gjøre slutt på straffrihet for noen av de alvorligste forbrytelsene som finnes. Dermed kan den også bidra til å forebygge

slike forbrytelser og styrke rettsstat og lovstyre i områder av verden hvor dette står svakt. Og den kan gi moralsk og økonomisk oppreisning til ofrene.

Domstolen består av et presidentskap, en ankeavdeling, en domsavdeling, en forundersøkelsesavdeling, et aktorat og et sekretariat. Den har 18 dommere som velges for 9 år av gangen. En særlig viktig stilling i domstolen er hovedanklageren. Det er denne som leder arbeidet med å etterforske, tiltale og føre saker mot mistenkte enkeltpersoner. Det var derfor knyttet stor spenning til hvem som ble valgt til denne stillingen.

Strategisk valg

Det er statspartene, det vil si statene som har ratifisert Roma-vedtektene, som bestemmer hvem som skal ha de viktigste stillingene i domstolen. I april 2003 ble argentineren Luis Moreno Ocampo enstemmig valgt til hovedanklager. Også alle dommerstillingene og de fleste andre overordnede stillingene er nå besatt, men det gjenstår fortsatt å rekruttere personer til mange av de underordnede stillingene.

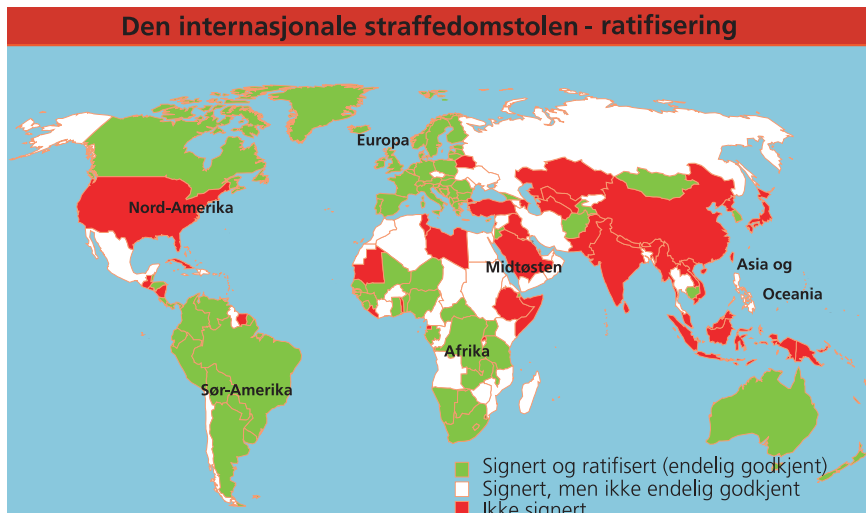
Valget av Ocampo til hovedanklager tjente flere hensikter. Han har omfattende

Hvor ligger Den internasjonale straffedomstolen?

Roma-vedtektene: det avtaleverket som Straffedomstolen bygger på og som stater signerte i Roma i 1998. 1. juli 2002 hadde tilstrekkelig mange land signert vedtektene og Straffedomstolen trådte da i funksjon.



Strid om internasjonal straffedomstol



Hva heter de to (midlertidige) forløperne til Den internasjonale straffedomstolen?

erfaring fra rettsoppgjøret i Argentina hvor han samlet bevis og førte saker mot generaler som hadde beordret drap og andre overgrep under militærstyret 1976–83. Og han er gjesteprofessor ved et av USAs mest anerkjente universiteter, Harvard-universitetet.

Ved å velge Ocampo ønsket en både å sikre høy kompetanse og gi et signal til USA om at domstolen vil bli en ansvarlig institusjon. Ocampos stilling ved Harvard-universitetet og hans gode kontakter blant amerikanske jurister kan bidra til at USA etter hvert får et mer avslappet forhold til domstolen.

Etter at George W. Bush ble president i 2001, har USAs myndigheter drevet en intens kampanje for å sikre at ingen amerikaner kan bli straffeforfulgt av domstolen. De frykter at den vil kunne gjennomføre politisk motiverte rettsaker mot amerikanske soldater eller politikere, og mener at en internasjonal institusjon de selv har stemt imot, ikke kan innskrenke amerikansk suverenitet.

Mange begrensninger

Per i dag har 92 stater ratifisert Roma-vedtektene og dermed underordnet seg domstolens myndighet (se kart). USAs nabo i nord, Canada, er medlem i domstolen og har spilt en viktig rolle i etableringen av den. Alle EU-land er medlemmer.

Selv om en stat ratifiserer Roma-vedtektene, frasier den seg ikke ansvaret for å straffeforfølge krigsforbrytere og personer som begår forbrytelser mot menneskeheten. Tvert imot bygger domstolen på at det

er nasjonalstatene som skal ha det primære ansvaret for å gjennomføre slike rettsoppgjør. Det er bare når disse er ute av stand til eller uvillige til å gjennomføre genuine rettsoppgjør at den kan gjøre det. Siden domstolen har begrensede ressurser, vil den måtte fokusere på personer med størst ansvar for forbrytelsene. Deltakere på lavere nivå vil neppe bli tiltalt.

Det såkalte komplementaritetsprinsippet begrenser domstolens inngripen i statenes suverenitet, men fører samtidig til at mange stater styrker sin innsats for å hindre straffrihet. De ønsker å unngå internasjonalt fokus på svært negative saker og å få stemplet eget rettsapparat som uvillig eller ute av stand til å gjennomføre troverdige rettsoppgjør.

Domstolen har også andre begrensninger: Den kan bare straffeforfølge personer som enten har begått forbrytelsene på territoriet (området) til en stat som har ratifisert (endelig godkjent) Roma-vedtektene, eller som er statsborger i en slik stat. Og forbrytelsene må ha skjedd etter 1. juli 2002 eller etter at territorial- eller statsborgerstaten ratifiserte Roma-vedtektene (hvis det skjedde senere enn 1. juli 2002). Et eksempel kan illustrere hvilke konsekvenser dette kan få.

Til tross for at USAs militære engasjement i invasjonen av Irak, som startet 20. mars 2003, var langt større enn Storbritannias, risikerer verken president Bush eller noen av hans generaler å bli etterforsket av den internasjonale straffedomstolen. Det gjør heller ikke Saddam Hussein eller noen av hans underordnede. Siden verken USA eller Irak er statsparter, har domstolen ingen mulighet for å etterforske saker mot amerikanske eller irakiske statsborgere. Det eneste nabolandet til Irak som er statspart er Jordan, men der skjedde ingen kamphandlinger eller overgrep.

Storbritannias statsminister Tony Blair er derimot i en annen stilling. Storbritannia er statspart, og domstolen kan derfor ha mulighet til å straffeforfølge Blair for krigsforbrytelser i Irak-krigen. Den muligheten har en gruppe advokater utnyttet. Gruppen, som heter Legal Action Against War, har bedt domstolen etterforske mulige krigsforbrytelser begått av bri-

Hvilke saker er det straffedomstolen først og fremst kan ta opp?

Hvilke begrensninger ligger på Den internasjonale straffedomstolen?

Strid om internasjonal straffedomstol

Hvor er motstanden mot Straffedomstolen sterkst? Diskuter hva som kan ligge til grunn for denne motstanden.

Bruk oppslagsverk og Internett til å finne stoff om Nürnbergdomstolen og den midlertidige domstolen for Rwanda. Hvorfor ble disse opprettet? Gjør greie for noen sentrale forhold i domsslutninger i Nürnbergdomstolen.

Hvilke framskritt innebærer opprettelsen av Straffedomstolen?

Ad hoc: foreløpig/éngangsforeteelse / midlertidig

tiske styrker i Irak, blant annet bruk av klasebomber.

Men det er lite trolig at Ocampo vil starte etterforskning av mulige britiske krigsforbrytelser. Han har mottatt over 40 henvendelser om overgrep fra koalisjonsstyrkenes side i Irak-krigen. Hovedgrunnen til at han ikke vil foreta seg noe i disse sakene, er prinsippet om at det først og fremst er opp til nasjonale myndigheter å gjennomføre rettsoppgjør mot krigsforbrytelser. Spørsmålet om krigen mot Irak var lovlig, ligger foreløpig utenfor domstolens myndighet, selv om såkalte aggresjonsforbrytelser er med i Roma-vedtektene. Så lenge det ikke er oppnådd enighet om en definisjon av forbrytelsen, vil domstolen ikke kunne avklare dette spørsmålet.

Fokus på de verste overgrepene

Både hovedanklageren, statspartene og Sikkerhetsrådet kan ta initiativ til at domstolen starter etterforskning i en situasjon med mulige overgrep. Hovedanklageren må riktignok først overbevise et panel av tre dommere om at han har en god sak – om at det høyst sannsynlig er begått omfattende overgrep. Dessuten vil han kunne stå overfor mange praktiske problemer i etterforskningen. Hvis for eksempel territoriet der forbrytelsene har skjedd, er åsted for væpnede konflikter eller myndighetene ikke ønsker å samarbeide, kan etterforskning bli svært vanskelig.

Domstolen vil stå sterkere i saker hvor en eller flere statsparter ber om at domstolen starter etterforskning. Da vil Ocampo kunne forvente samarbeid og støtte.

Domstolen vil også stå sterkt hvis Sikkerhetsrådet ber den om å etterforske. Et vedtak i rådet vil forplikte alle stater til å samarbeide med domstolen, uansett om de er statsparter eller ei. I et slikt tilfelle vil den faste straffedomstolen være i samme stilling som de to ad hoc-domstolene Sikkerhetsrådet etablerte i 1993 og 1994, domstolene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda.

Sikkerhetsrådet kan også vedta at domstolen ikke skal etterforske overgrep i en situasjon i en periode på opptil 12 måneder. Slike vedtak kan bare fattes ut fra hen-

syn til internasjonal fred og sikkerhet, og de kan fornyes. Denne bestemmelsen i Roma-vedtektene (artikkel 16) skal sikre at domstolen ikke ødelegger for Sikkerhetsrådets arbeid med å sikre internasjonal fred og sikkerhet.

Ut fra begrensningene og framgangsmåtene skissert over, er det klart at Straffedomstolen vil måtte **fokusere på de verste tilfellene**. Forbrytelser mot menneskeheten er per definisjon **omfattende eller systematiske overgrep mot en sivilbefolkning**. Og når det gjelder krigsforbrytelser, presiserer Roma-vedtektene at domstolen skal ha myndighet til å straffe forfølge slike forbrytelser «særlig når de er begått som ledd i en plan eller målsetting eller som et ledd i en omfattende utøvelse av slike forbrytelser». I tillegg kan en stat reservere seg mot domstolens myndighet i saker som gjelder krigsforbrytelser i en periode på sju år fra staten har ratifisert avtalen (artikkel 124).

Ocampo vil derfor kunne anføre at krigsforbrytelser koalisjonsstyrker kan ha begått i Irak-krigen, ikke kommer over «terskelen» til å starte etterforskning. Hovedanklageren for den internasjonale domstolen for det tidligere Jugoslavia, Carla del Ponte, konkluderte slik i en undersøkelse om Nato begikk krigsforbrytelser i krigen mot Serbia 24. mars–11. juni 1999.

Kongo og Uganda

Ocampo har derimot signalisert at han har noen andre situasjoner under nøye overvåking. En av dem gjelder omfattende overgrep mot sivile i Ituri-provinsen i Den demokratiske republikken Kongo (se HHD 2003–04: 16). Kongo ratifiserte Roma-vedtektene 11. april 2002 slik at domstolen kan ha myndighet til å etterforske forbrytelser i Ituri-provinsen. Dessuten er sentralmyndighetenes makt i området meget begrenset. Kravet om at nasjonale myndigheter må være ute av stand til selv å gjennomføre et genuint rettsoppgjør, kan derfor også synes å være oppfylt.

Konflikten i Kongo er den blodigste i verden etter andre verdenskrig. Det er beregnet at mer enn 3,3 millioner mennesker er drept i den fem år gamle krigen.

Strid om internasjonal straffedomstol



Du er rådgiver for hovedanklageren ved Straffedomstolen. En ikke-statlig humanitær organisasjon har fremmet forslag om å reise påtale mot styresmaktene i et land for omfattende overgrep mot sivilbefolkningen. Landet har signert, men ikke ratifisert (endelig godkjent) avtalen om en internasjonal straffedomstol. Hva svarer du?

Amnesti: straffefrihet/
benådning

Gunnar M. Karlsen er assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomité

Overgrepene omfatter tvungen kannibalisme og andre bestialske former for tortur.

Foreløpig har Ocampo signalisert at han vil starte etterforskning i et annet afrikansk land, nemlig Uganda.

Bakgrunnen er at president Yoweri Museveni i desember 2003 henviste forhold rundt den såkalte Lord's Resistance Army (LRA) til domstolen. LRA er ansvarlig for overgrep mot sivile og ugandiske soldater. Opprørsstyrken har kidnappet 26 000 barn og tvunget dem til å delta som soldater eller være sexslaver. 29. januar 2004 uttalte Ocampo at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å innlede den første etterforskningen i regi av Den internasjonale straffedomstolen. Siden domstolen ikke kan gjennomføre rettssaker uten at tiltalte er til stede, vil et nøkkelspørsmål være å lokalisere og arrestere lederskapet i LRA.

Ocampo understreker at mange medlemmer i LRA selv er ofre fordi de er blitt tvunget til å la seg verve. Integrering av disse i samfunnet i Nord-Uganda er en nøkkel til framtidig stabilitet. Myndighetene i Uganda har på sin side vedtatt en amnestilov som skal bidra til at LRA-soldater legger ned sine våpen. I et møte med Ocampo opplyste president Museveni at loven vil bli endret slik at amnestiet ikke vil gjelde lederskapet i LRA. Dermed signaliserte han at han ønsker å legge forholdene til rette for at de kan stilles for Den internasjonale straffedomstolen.

USAs motstand

På denne bakgrunnen er det vanskelig å forstå at USA kan være imot domstolen. Hvordan kan en slik domstol være en trussel mot amerikanske interesser? De fleste vil vel si at en domstol – som kan hindre at forbrytere som Pol Pot, Saddam Hussein eller Radovan Karadzic slipper straff – re-

presenterer et entydig framskritt for menneskerettighetene. Ikke minst er USAs motstand vanskelig å forstå på bakgrunn av sterk amerikansk innsats i etableringen av Nürnberg-, Tokyo-, Jugoslavia- og Rwanda-domstolene.

USAs holdning til domstolen endret seg betydelig etter at George W. Bush ble president i 2001. Han trakk tilbake president Bill Clintons signatur på Roma-vedtektene og fikk vedtatt den såkalte American Servicemen's Protection Act i august 2002. Loven forbyr å gi militærhjelp til stater utenfor Nato som ikke inngår avtale med USA om ikke å utlevere amerikanere til straffedomstolen. Loven blir også omtalt som «The Hague Invasion Act» siden den gir presidenten rett til å bruke militær makt for å frigjøre amerikanere som er arrestert av domstolen. USA har også fått FNs sikkerhetsråd til å vedta at personell i FN-operasjonen i Bosnia-Hercegovina ikke skal kunne utleveres til domstolen.

Den mest nærliggende forklaringen på USAs nåværende motstand er en generell skepsis til å overføre makt til internasjonale institusjoner sammen med en reell frykt for at domstolen skal gå mot amerikanske interesser. Motstanden bidrar til å hemme oppslutning om domstolen fra andre stater, og tar oppmerksomhet bort fra stormakter som Russland, Kina og India som heller ikke har ratifisert Roma-vedtektene. Blant Natos medlemmer er det bare USA, Tyrkia og Tsjekkia som står utenfor.

Domstolen er et alvorlig stridstema mellom USA og EU. EU søker å påvirke stater til å bli medlem i domstolen og å unngå avtaler med USA som er i strid med Roma-vedtektene. Men også i USA er det betydelig motstand mot den rådende politikken. Et interessant spørsmål er hvordan demokratenes presidentkandidat John Kerry stiller seg. Dessverre har han ikke uttrykkelig støttet domstolen, slik noen av konkurrentene hans gjorde. Men ut fra hans uttalte holdning om at USA må samarbeide med FN og andre internasjonale institusjoner, er det lov å håpe på en ny amerikansk politikk hvis han skulle bli valgt.

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser:
se under.