

Svår utmaning att bygga rättssystem i konflikt-drabbade länder

När internationella aktörer ska hjälpa konflikt-drabbade länder att bygga upp sina rättssystem sätts målen ofta för högt, och utan hänsyn till lokala normer, behov och resurser. Det leder inte sällan till ett misslyckande, menar Richard Zajac Sannerholm, forskare i juridik och verksam vid Folke Bernadotte Akademin.

Text: Richard Zajac Sannerholm

Richard är forskare i juridik och verksam vid Folke Bernadotte Akademin.



Under de senaste tio åren har rättsstatsbegreppet blivit ett övergripande mål för olika former av internationella insatser i konflikthärjade länder. FN:s Säkerhetsråd använder begreppet i nästan alla resolutioner som handlar om freds- och statsbyggande. Europeiska Unionen likaså.

PROBLEM FRÅN POLICY TILL VERKLIGHET

FN:s Generalsekreterare har fört fram en rättsstatsdefinition som blivit vägledande för organisationen. Definitionen innehåller flera olika principer så som lagens överhöghet, maktindelning, rättssäkerhet, allas likhet inför lagen, deltagande i beslutsfattande och respekt för grundläggande fri- och rättigheter. På en internationell nivå är det ungefär så rättsstaten brukar beskrivas även av andra aktörer – som ett starkt normativt begrepp. Problem uppstår dock när begreppet skall omvandlas från policy till projekt och program i fält.

BEHOV AV AFGHANSKT RÄTTSSTATSBEGREPP

En grundläggande problematik är att den syn som internationella aktörer har krockar med de konflikt-drabbade ländernas normer och rättsuppfattningar. Ett exempel är Afghanistan. Sedan Bonnkonferensen 2001, som i sig kan ses som ett första reformsteg där både konstitutionell och straffrättslig lag bestämdes, har det internationella samfundet fokuserat på rättsstatliga reformer i Afghanistan. Rättsstatsuppbyggnaden i Afghanistan liknar reformarbetet i Kosovo, Sierra Leone, Liberia och andra krigshärjade länder där det internationella samfundet tagit ett stort ansvar. Samtidigt har den rättsliga pluralismen i Afghanistan resulterat i flera konflikter mellan ett internationellt rättighetsbaserat perspektiv och religiösa och sedvanerättsliga normer. I Afghanistans Nationella utvecklingsrapport från 2007 poängteras därför behovet av ett Afghanskt rättsstatsbegrepp som är bättre anpassat till den rättsliga kulturen.

ÖKAT NATIONELLT ÄGANDE

Förslaget är i sig inte kontroversiellt. Tvärtom skulle det kunna leda till ett ökat nationellt ägandeskap och ansvar. Samtidigt väcker en sådan anpassning många frågor. Innebär en större hänsyn till sedvanerätt att likhet inför lagen undermineras? På vilket sätt kan förutsebarhet och rättssäkerhet tillgodoses och vad händer vid en konflikt mellan internationella förpliktelser som Afghanistan åtagit sig och religiösa normer.

Rättsstaten får sitt värde genom begränsandet av godtycklig maktutövning och upprätthållandet av rättssäkerhet. Detta sker genom tydliga regler för stiftandet, tolkning och tillämpning av lagar. Om rättsstatsbegreppet formas utifrån religiösa och sedvanerättsliga normer riskerar rättsstatens skydd och analytiska skärpa att undermineras, framförallt för sårbara grupper så som kvinnor och etniska minoriteter.

ETT SNÄVT PERSPEKTIV

Ett annat problem är att det internationella samfundet ofta ser rättsstaten som synonymt med rättsväsendet: polis, åklagare och domstolar. Detta är problematiskt av den enkla anledningen att de flesta personer träffar helt andra delar av statsapparaten i sin vardag. Oavsett om det gäller födelsebevis, lagfart, licens för att starta företag eller en ansökan om identifikationshandlingar, så köar personer utanför olika förvaltningsmyndigheter för stämplor, bevis och dokument. Stöd till polis och domstolar är viktigt för att garantera medborgares

säkerhet. Samtidigt är frånvaron av reformer för att tillgodose ett minimum av rättssäkerhet i den offentliga förvaltningen oroväckande. De reformer som genomförs inom den här delen av statsapparaten handlar oftast om effektivitet, organisation och ekonomisk styrning, men väldigt sällan om rättslig kvalitet i myndighetsutövningen.

FÖR HÖGT STÄLLDA KRAV OCH OMÖJLIGA MÅL

Ett tredje problem med att omsätta rättsstatsbegreppet i praktisk handling är ambitionsnivån och kunskapsbristen bland internationella aktörer. Rättsstatliga reformer tar oftast sikte på högt ställda standards som för den konflikt-drabbade förvaltningen är omöjliga att uppnå. Det handlar om allt från ratifiering av internationella konventioner och överenskommelser - utan hänsyn till möjligheten att leva upp till dessa förpliktelser - till komplicerade och resurskrävande domstolsreformer där nya institutioner och funktioner införs.



Foto: Malin Lager

påminner om den amerikanska. Att använda internationella eller nationella modeller är en pragmatisk strategi, men hänsyn måste tas till vilken kapacitet och grad av förankring det finns bland

underfinansierade så består utmaningen istället av hur internationella aktörer uppfattar rättsstaten, vilka möjligheter som finns för att ta reda på hur den existerande rättskulturen ser ut, samt svårigheter att hantera konflikter mellan olika rättsstatsideal.

MÅLEN MÅSTE VARA REALISTISKA OCH LÅNGSIKTIGA

I dagsläget finns det flera initiativ för att förbättra rättsstatliga reformer, bland annat utvecklandet av olika analysverktyg för att förstå främmande rättssystem och bättre behovsanpassa rättsstatliga reformer. Samtidigt krävs det också att internationella aktörer och enskilda givarländer blir tydligare med vad som menas med rättsstatsidealet och en större medvetenhet kring de problem som är förenade med ett starkt normativt begrepp. I många fall använder givar-samfundet en värdeladdad retorik som riskerar att stöta bort nationella aktörer. Det är också viktigt att se realistiskt på vad man kan åstadkomma i konflikt-härjade länder och att ett kortsiktigt projektänkande byts ut till långsiktigt engagemang där även den offentliga förvaltningen i stort inkluderas inom rättsbiståndet.

□

Foto: Farah Saighani



ITALIENSKA DELAR I AFGHANSKT RÄTTSSYSTEM

Kunskapsbristen visar sig genom avsaknaden av bra analysinstrument för att förstå främmande rättssystem, särskilt där sedvanerättsliga och religiösa system är dominerande. Detta resulterar i en "export" av lagar och institutioner från givarländerns system. Det är ingen slump att det straffrättsliga systemet i Afghanistan innehåller delar av italiensk rätt, eller att Iraks konstitution

beslutsfattare, lagstiftare och tillämpare, liksom hur olika modeller förhåller sig till den nvationella rättsapparaten.

VPROBLEMET ÄR INTE RESURSRELATERAT

Det internationella samfundet står inför en utmaning när det handlar om rättsstatliga reformer i konflikt-drabbade länder. Utmaningen beskrivs ibland som resursrelaterad. Detta är missvisande. Även om rättsstatliga reformer ofta är