

HÖGTIDLIGHÅLLANDE AV FN-DAGEN DEN 24 OKTOBER 2006

”Lagen och sanningen – Reflektioner kring kravet på FN:s trovärdighet”

Tal

av

Hans Corell

Ambassadör

F.d. biträdande generalsekreterare i FN och FN:s rättschef

**Kristine kyrka, Jönköping
24 oktober 2006**

Ärade församling,

Vi har samlats för att högtidligt hålla FN-dagen.

Låt mig först få tacka för inbjudan att komma till Jönköping. Det känns som att komma hem. Jag besökte staden ofta som barn eftersom jag hade släktingar här. Så är det fortfarande. Efter avslutade universitetsstudier kom jag till Småland för tjänstgöring i olika domstolar: som tingsnotarie i Eksjö 1962-1965, som hovrättsfiskal i Göta hovrätt 1966-1967 och som tingsfiskal i Västervik 1968-1972.

Min fru Inger undervisade på olika skolor under denna tid. Bl. a. var hon adjunkt på Per Brahegymnasiet och Junedalskolan här i Jönköping. Kanske finns det här närvarande någon eller några som vi känner från den tiden, även om det är länge sedan.

Det är en sak som jag särskilt vill framhålla från denna tid: den fostran och den utbildning som jag fick under mina år i domstolarna har varit ett ovärderligt stöd i de skiften som livet medfört.

Jönköping är Dag Hammarskjölds födelsestad. Han var Förenta Nationernas generalsekreterare åren 1953-1961. Jag träffade honom aldrig personligen, men han gjorde ändå ett djupt intryck på mig som på så många i min generation. Inger och jag var bland studenterna som hedrade honom vid begravningen i Uppsala domkyrka i september 1961. Under mina tio år som FN:s rättschef kunde jag också konstatera att Dag Hammarskjölds minne ännu lever kvar i organisationen.

Det var mot denna bakgrund som jag tyckte att det var passande att som ämne i kväll välja *"Lagen och sanningen – Reflektioner kring kravet på FN:s trovärdighet"*.

Orden "lagen" och "sanningen" är hämtade ur ett berömt tal som Dag Hammarskjöld höll i Oxford den 30 maj 1961. Jag skall återkomma till detta tal. Låt mig först förklara sammanhanget.

Genom sin bakgrund är det klart att Dag Hammarskjöld hade den nordiska ämbetsmannatraditionen med sig när han kom till FN. Han uppfattade inte sin roll som enbart verkställande tjänsteman. Redan vid ankomsten förklarade han att han inte avsåg att spela en passiv roll utan vara aktiv som "verktyg, katalysator och inspirationskälla". För Hammarskjöld var det av avgörande betydelse att vara lojal mot FN-stadgan, och den gav utrymme till initiativ från generalsekreterarens sida.

När Dag Hammarskjöld kom till FN rådde nämligen olika uppfattningar om hur organisationen skulle fullgöra sina uppgifter. Framst från sovjetisk sida hävdades att FN skulle fungera i huvudsak som ett konferensmaskineri. Några verkställande funktioner skulle inte tillkomma organisationen. Andra menade att FN skulle kunna anförtros mera exekutiva uppgifter.

Dag Hammarskjölds uppfattning var klar, och den kom till uttryck på många sätt. Av särskilt intresse är här Dag Hammarskjölds årsrapport till generalförsamlingen år 1961. Den avlämnades bara några dagar innan han dog. I rapporten ger han en utförlig redogörelse för sin syn på organisationens uppgift. Det framgår klart att han menar att generalsekreteraren

och sekretariatet skall kunna ägna sig åt exekutiva uppgifter, kort sagt att sekretariatet skall kunna agera som ett dynamiskt instrument.

Grundreglerna om tjänstemännen i FN finns främst i artiklarna 97-101 och 105 i FN-stadgan.

Artikel 97 klargör att generalsekreteraren är organisationens högste tjänsteman. Men två andra artiklar i kombination ger en annan bild. Enligt artikel 98 skall generalsekreteraren bland annat fullgöra de uppgifter som FN-organen tilldelar honom, och enligt artikel 99 har han rätt att fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på varje omständighet, som enligt hans åsikt kan hota internationell fred och säkerhet. Detta medför att det ibland kan vara svårt för generalsekreteraren att iaktta den neutralitet som internationella tjänstemän skall iaktta.

Bestämmelserna i de övriga artiklarna behöver vi inte gå in på närmare här. Låt mig bara konstatera att de innehåller särskilda regler för att skydda de internationella tjänstemännens integritet och för att säkra att de i fullt oberoende skall kunna fullgöra sina FN-uppgifter.

Jag nämnde inledningsvis att Dag Hammarskjöld år 1961 hållit ett berömt tal i Oxford. I sin analys kom Dag Hammarskjöld fram till att generalsekreteraren hade en roll som gick långt utöver begreppet icke-politisk tjänsteman och in på ett område där denne i sin ämbetsutövning kan tvingas fatta beslut med ett politiskt kontroversiellt innehåll. Enligt Hammarskjöld inverkade detta uppenbarligen på hela FN-sekretariatets roll.

När det gäller verkställighet av beslut i kontroversiella frågor menade Hammarskjöld att generalsekreteraren inte har något val. Lagen, dvs. FN-stadgan, är klar. Generalsekreterarens ansvar enligt stadgan kan inte sättas åsido bara därför att verkställigheten av besluten kan komma att orsaka politiska kontroverser. Följande förtjänar citeras ur hans tal:

”Generalsekreterarens ansvar enligt FN-stadgan kan inte sättas åsido bara därför att de beslut han verkställer sannolikt kommer att vara politiskt kontroversiella. Generalsekreteraren förblir skyldig att genomföra beslut och riktlinjer som de antagits av FN-organen; det absoluta kravet är att han gör detta endast på grund av sitt uteslutande internationella ansvar och inte för att tillgodose någon enskild stats eller statsgrupperings intresse.”

Som exempel på kontroversiella frågor nämner han ett antal resolutioner rörande situationen i Mellanöstern och Kongo. Hans slutsats står sig i högsta grad ännu idag, särskilt som besluten som skall verkställas blivit allt mer komplicerade. Låt mig skådliggöra detta med ett par exempel.

Det första gäller Kosovo. Genom resolution 1244 (1999) fick generalsekreteraren i uppdrag att organisera en operation som inte bara skulle administrera en provins i ett land härjat av väpnad konflikt. Han skulle också se till att lag och ordning upprättades. Polis, åklagare och domstolar skulle fungera. Hans särskilde representant på platsen (Special Representative of the Secretary-General, SRSR) skulle dessutom bli nödsakad att lagstifta. Att den militära styrkan i provinsen satts upp av NATO efter en invasion som inte hade säkerhetsrådets uttryckliga stöd gjorde inte saken lättare.

Denna operation pågår alltjämt, låt vara att mer självständiga strukturer satts upp lokalt. Den är utomordentligt komplicerad, inte minst genom att det är flera internationella organisationer

som deltar i den. Finlands förutvarande president Martti Ahtisaari är för närvarande FN:s generalsekreterares särskilda sändebud för processen avseende Kosovos framtida status.

En liknande situation rådde i Östra Timor. Den operationen sattes upp under säkerhetsrådets resolution 1272 (1999). Skillnaden var emellertid att här visste man att en självständig stat var i blivande. Östra Timor blev FN:s 191:a medlem år 2002. Men lika fullt blev det FN:s uppgift att regera och lagstifta för provinsen under en period, och ett sådant uppdrag leder ofelbart till kontroverser.

En annan fråga som lades på sekretariatet och som kom att medföra kontroverser var administrationen av det s.k. olja-för-matprogrammet för Irak. Grunden för detta var säkerhetsrådets resolution 986 (1995). Den som hade till uppgift att förhandla fram det memorandum som reglerade verkställigheten av programmet – undertecknat den 20 maj 1996 – ställde sig ofta frågan om säkerhetsrådet verkligen insåg vilken oerhört omfattande och svårhanterlig uppgift som rådet hade lagt på generalsekreteraren och sekretariatet.

Vad som framför allt kan noteras här är att det i vart fall tidvis bland säkerhetsrådets medlemmar rått olika meningar om det sätt på vilket sanktionerna mot Irak skulle verkställas. Samtidigt har situationen gett utrymme för kringgåenden. Det talas om skandal.

Enligt min mening visar verkställda utredningar att sekretariatet naturligtvis kunde ha gjort bättre ifrån sig. Och det är oacceptabelt att tre befattningshavare i FN är misstänkta för brott. Det är tre för många. Men vad som kommer bort i sammanhanget är att programmet under sju års livnärde en befolkning på ca 25 miljoner människor. Programmets omsättning var 65 miljarder dollar!

Vill man tala om skandal, skall man fråga varför säkerhetsrådets medlemmar inte ville diskutera sekretariatets rapporter om misstankar om att sanktionerna kringgicks och att Saddam Hussein skodde sig på programmet. Eller får man ställa staterna och företagen mot väggen – de som spelade under täcket med Saddam Hussein. Man bör också ställa frågan vart de resterande medlen på olja-för-matkontot tog vägen. Det rörde sig om 8 miljarder dollar. Enligt säkerhetsrådets beslut överlämnades dessa medel under år 2003 till USA i egenskap av ockupationsmakt efter det olagliga angreppet på Irak samma år. Var finns dessa medel nu?

I Oxford-talet menar Dag Hammarskjöld att den internationelle tjänstemannen självfallet måste söka ledning på olika sätt innan beslut fattas. Det kan gälla att studera främst uttalanden som gjorts i samband med att resolutionen antagits, men också FN-stadgan och allmänt erkända rättsprinciper. Samtidigt skall han ha klart för sig att prejudikat skapas.

Dag Hammarskjöld framhåller vidare att en tjänsteman inte kan beskyllas för bristande neutralitet bara därför att han tar ställning i en kontroversiell fråga när denna skyldighet inte kan undvikas. Men, fortsätter han, det återstår ett allvarligt intellektuellt och moraliskt problem när man kommer in på det område där det personliga omdömet spelar in. Det handlar här om integritet och samvete.

Vad det handlar om är att kunna ta den kritik som till slut inte kan undvikas. Reglerna och erkända rättsprinciper måste vara ledstjärnorna, menar han. Han avslutar resonemanget på följande sätt – och det är här som jag hämtat inspiration till rubriken till mitt anförande:

”Om integritet i meningen respekt för lagen och respekt för sanningen skulle driva tjänstemannen till ställningstaganden som kommer i konflikt med det ena eller andra intresset, då är denna konflikt ett tecken på hans neutralitet och inte på hans bristande förmåga att vara neutral – då är den i linje med, inte i strid med hans skyldigheter som internationell tjänsteman.”

Som bekant kom Dag Hammarskjöld särskilt mot slutet av sitt mandat i spänningsförhållande till främst Sovjetunionen som under uppseendeväckande former till och med krävde att generalsekreteraren skulle avgå. Men spänningar förekom också i relationen med vissa andra permanenta medlemmar i säkerhetsrådet.

För den som nära följt skeendet i FN under några år är det uppenbart att Dag Hammarskjölds analys står sig i dagens situation. Också hans efterträdare har kritiserats. Som exempel kan nämnas den kritik som förekommit från USA:s sida mot Kofi Annan för att han klart uttalat att angreppet på Irak i mars 2003 stod i strid med FN-stadgan och för att han senare vädjade om att Falluja inte skulle angripas. Den exempellösa kampanjen mot honom på grund av sekretariatets handläggning av olja-för-matprogrammet kan också nämnas.

Vad man kan se här är generalsekreterarens vanda när han kommer i ett läge där han anser att staterna brister i respekt för ”lagen och sanningen”. Detta dilemma kan inte lösas, om inte generalsekreteraren reduceras till en passiv åskådare som – kanske för egen bekvämlighets skull – skjuter problemen ifrån sig. Men om det går dithän skulle mycket gå förlorat. Om detta skulle ske i kombination med att de övriga FN-organen inte agerar som stadgan förutsätter, medför det att världsorganisationen råkar i vanrykte och förlorar sin relevans.

FN behövs. Men organisationen förtjänar utan tvekan att kritiseras. I många situationer har FN inte förmått leva upp till vad som förväntas enligt FN-stadgan och framför allt av en allt mer välinformerad allmänhet.

Rwanda, Srebrenica och Darfur nämns ofta som exempel. Men det är i sammanhanget viktigt att göra klart för sig vad man menar med FN. Är det generalförsamlingen, säkerhetsrådet eller generalsekreteraren och sekretariatet som svikit förhoppningarna? Ofta har allmänheten svårt att göra skillnad här. Det händer också att kritikerna är medvetet oklara för att diskreditera FN i största allmänhet.

Ser man närmare på saken, är det oftast medlemsstaterna och de organ där de har säte som har ansvaret. Det som just nu händer i Darfur-provinsen i Sudan är ett tragiskt exempel.

Idag står FN inför stora utmaningar. Det är bara att hoppas att organisationen förmår reformera sig så att den står bättre rustad att möta framtida utmaningar. Men en viktig faktor här är att FN också har till sitt förfogande en kompetent och effektiv tjänstemannakår, ledd av en generalsekreterare som utför sin gärning i Dag Hammarskjölds anda.

Jag vet att Dag Hammarskjöld varit och är en viktig förebild för den nuvarande generalsekreteraren. Liksom Dag Hammarskjöld har Kofi Annan blivit hårt ansatt under senare delen av sin tid som FN:s högsta tjänsteman. Men han kommer liksom Dag Hammarskjöld att lämna ett respektingivande legat till eftervärlden.

Det brukar ofta sägas att FN aldrig kan bli mer än vad organisationens medlemmar tillåter. Det ligger mycket i detta. Men enskilda människor brukar inte se saken på det sättet. De har större förväntningar.

I FN-protokollet är presidenten i generalförsamlingen den främste. Han följs av presidenten i säkerhetsrådet. Först därefter kommer generalsekreteraren. Men i allmänhetens ögon är det precis tvärt om. Det blir man varse om inte förr så när man reser tillsammans med generalsekreteraren,

Människor ser upp till honom. (Det har alltid varit en man, och så blir det också när Ban Ki Moon efterträder Kofi Annan den 1 januari.) De ser honom som en fredsmän – en person som kan åstadkomma något – och de har en klart överdriven uppfattning om vilken hans roll är enligt FN-stadgan. Följaktligen är det också generalsekreteraren som får ta emot kritiken när organisationen kommer till korta. Och staterna hukar! ”Lagen och sanningen!”

Det är här som jag kommer till min huvudtes som jag redan antytt genom hänvisningarna till staternas agerande. Det är i första hand staterna som måste ställas till ansvar för FN:s agerande.

Som jag sade är det viktigt att klara ut vad man menar med FN. Är det generalsekreteraren och sekretariatet som inte hållit måttet i en viss situation? Det kan naturligtvis vara så, men oftast är det medlemsstaterna och de organ där de har säte som svikit förhoppningarna.

Man måste naturligtvis hålla i minnet att många av FN:s medlemmar inte är demokratier. Det kommer att dröja innan samtliga delegationer i generalförsamlingen sitter där med ett folkligt mandat. Först då kan FN uppträda med full trovärdighet på den internationella arenan.

Men detta till trots kan organisationen agera med den legitimitet som FN-stadgan ger. Så sker – för att nämna några exempel – när säkerhetsrådet beslutar om fredsbevarande eller fredsframtvingande operationer eller när rådet beslutar om sanktioner. I det läget är det emellertid av yttersta vikt de stater som är demokratier och rättsstater föregår med gott exempel – att de håller sig till ”lagen och sanningen”!

Var och en inser då vilka katastrofala konsekvenser det för med sig när två permanenta medlemmar i säkerhetsrådet i strid med FN-stadgan anfäller Irak i mars 2003. Världens mäktigaste stat lämnar vid en föredragning i säkerhetsrådet uppgifter som visar sig vara osanna. Något klart tillstånd av rådet för användande av vapenmakt finns inte. Ändå anfäller man. Senare skulle det visa sig att man långt tidigare bestämt sig för att angripa Irak. Vad FN ansåg spelade i själva verket ingen roll. “Lagen och sanningen!”

Nu har man dessutom i USA antagit en ny lag som gäller Guantánamofångarnas behandling. Enligt amerikanska experter uppfyller den lagen inte de krav som måste ställas i en rättsstat och som följer av bindande internationella överenskommelser. “Lagen och sanningen!”

Här finns en viktig roll för den Europeiska Unionen. EU-staterna måste tillsammans försöka övertyga USA – den stat som två gånger under förra seklet hjälpt Europa upp ur smutsen – att man är inne på fel väg. Om världens mäktigaste stat, en av FN:s grundare och en demokrati och en rättsstat uppträder på detta sätt, riskerar mycket av det arbete som lagts ned på att säkra internationell fred och säkerhet att gå förlorat. Ett sådant uppträdande är en felaktig signal,

särskilt till de stater som USA vanligtvis kallar skurkstater. Vi andra har anledning att känna oro.

Låt oss hoppas att den amerikanska administrationen inser att den är på fel väg. Det måste ligga i alla staters intresse att stärka Förenta Nationerna. Idag på FN-dagen har vi anledning att påminna oss FN-stadgans ord om varför FN bildades: ”för att rädda kommande generationer undan krigets gissel”.

FN:s trovärdighet är givetvis beroende av hur generalsekreteraren och sekretariatet agerar. Men i än högre grad är dess trovärdighet beroende av medlemsstaternas uppträdande. Ledstjärnan måste vara att de respekterar ”lagen och sanningen”.

Ärade församling,

Låt mig få avsluta med några högst personliga ord. Som ni ser av programmet kommer vi snart att få höra orgelmusik. Variationer på ett stycke musik som jag komponerat som avskedspresent till Kofi Annan när jag lämnade FN i mars 2004.

Bakgrunden är följande. Kofi Annan hade bestämt sig för att åka till Bagdad för att förhandla med Saddam Hussein om att FN:s vapeninspektörer skulle få inspektera också presidentens palats. Utan tvekan var det en stor risk som generalsekreteraren tog. Det politiska priset hade blivit högt, om förhandlingen misslyckats. På min lott föll att klä ett eventuellt avtal i juridisk form.

Det var den 20 februari 1998. Kofi Annan hade fått låna ett flygplan av Frankrikes president. Vi befann oss på väg till Bagdad och hade just passerat Cypern. Planet låg på stadig kurs österut. Planeringen inför de kommande överläggningarna med den irakiska regeringen var klar och lunchen undanstökad. Kofi Annan och de övriga i den lilla gruppen kring honom vilade. Mina tankar vandrade. Framför mig på bordet låg ett anteckningsblock och en penna. Plötsligt slog det mig att jag lovat hålla vårtal på Svenska kyrkan i New York den 30 april. Är det nu man skall skriva några strofer till våren, tänkte jag – över Syrien på väg mot Irak? Det blev en liten dikt som jag tog med i vårtalet. Jag kallade den ”Vår 1998”:

Om några dagar vet vi
Skall förnuftet tala – eller vapnen?
Syftet med förhandlingen är klart
Han följs av mångas förbön
Förväntningarna stiger i mediebruset
Rubrikernas fetstil är säkrad
– oavsett resultatet
Cynismens logik
i människors verk

I ett längre perspektiv förändras bilden
Svunnen samtid reduceras
En skymt historia är allt som skall bli kvar
Du inser ödmjukt: det finns andra skeden
Som ett mäktigt pulsslåg i en annan tidrymd
skall den åter vara här
Våren – ständigt ny

Skapelsens logik
i ett verk av högre hand

Måtte samma hand
leda honom i hans uppdrag

Vi kom fram till Bagdad och Kofi Annan lyckades lösa den uppgift han tagit på sig så väl att säkerhetsrådet senare helt ställde sig bakom det avtal som han förhandlat fram med Saddam Hussein. Men arbetet i Bagdad var intensivt, för att inte säga pressande, och vid något tillfälle sade Kofi Annan stilla: det hjälper ofta ett be en bön.

Detta ögonblick återkom ofta i mina tankar och ledde så småningom till att jag komponerade den hymn som vi nu skall få höra. Hymnen är skriven för säckpipa – den skotska högländspipan – men kan naturligtvis spelas också på andra instrument. Den har inga ord utan tanken är att musiken skall förstås av alla världen över. Och den som lyssnar har frihet att i tankarna lägga till egna ord på sitt eget språk.

Vi kommer nu att få höra hymnen framföras som orgelvariationer. Det är församlingens organist Åke Weister som spelar. Efter studier och examina på Musikhögskolan i Stockholm var Åke Weister organist i Ockelbo i Gästrikland i sex år. Hans period i Jönköping har kommit att bli något längre. Här i Kristine kyrka har han tjänstgjort sedan år 1977, alltså närmare 30 år. Under 19 år fram till i fjol ledde Åke Weister också Jönköpings Oratoriekör.

Vi hör nu variationer över "*Secretary-General Kofi Annan's Prayer for Peace*" –
"*Generalsekreterare Kofi Annans bön om fred*"