

# Reflektioner om FN:s framtid

## En organisation som behövs

Av Hans Corell

*Hans Corell är folkrättsjurist och var tidigare undergeneralsekreterare och rättschef i FN.*

När detta skrivs (december 2004) har den av FN:s generalsekreterare Kofi Annan tillsatta "High-level Panel on Threats, Challenges and Change" (i fortsättningen FN-panelen) just lagt fram sin rapport. Den erbjuder en intressant läsning med väl genomtänkta och noggrant avvägda förslag.

Två avsnitt i rapporten "En säkrare värld: Vårt gemensamma ansvar" är av särskilt intresse i detta sammanhang: resonemangen om FN-stadgans regler om självförsvar i artikel 51 och övervägandena om säkerhetsrådets kompetens.

I den första frågan anför FN-panelen att artikel 51 varken behöver skrivas om eller omtolkas, vare sig för att utsträcka dess sedan gammalt gällande handlingsutrymme (för att ge rum för motåtgärder i ett läge där hotet inte är omedelbart) eller för att inskränka den (så att den får tillämpas endast om ett anfall verkligen äger rum).

När det gäller säkerhetsrådets kompetens anser FN-panelen att några ändringar i FN-stadgan inte är påkallade; rådet har den kompetens det behöver för att kunna agera effektivt. Som bekant är säkerhetsrådet det FN-organ som har huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

### ARTIKEL 51

Dessa slutsatser måste hälsas med tillfredsställelse. FN-panelens tolkning av artikel 51 överensstämmer med vad som gällt enligt folkrätten sedan länge, nämligen att militärt ingripande får ske om anfallet är överhängande och inga andra medel kan avvärja det samt att aktionen står i proportion till hotet.

När det gäller säkerhetsrådets kompetens kan konstateras att rådet under de senaste åren har brutit ny mark inom FN-stadgans ramar. Ett av de mera uppse-

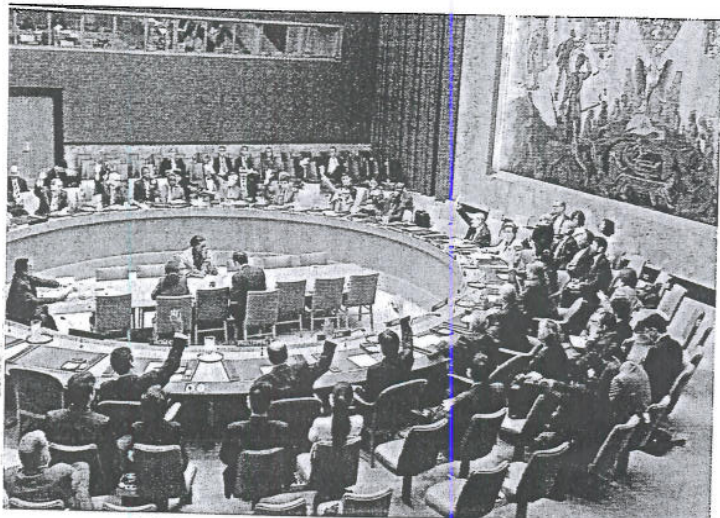


*Frankrike, Kina, Sovjetunionen, Storbritannien och USA fick namnet "Big 5" i samband med bildandet av FN. Här möts de fem delegationerna under San Franciscokonferensen 1945. Foto: FN*

endeväckande exemplen från rättslig utgångspunkt är inrättandet av krigsförbrytartribunalen för det förra Jugoslavien år 1993 och den motsvarande tribunalen för Rwanda året därpå. Att rådet ansåg sig kunna ta ett sådant steg – politiskt och juridiskt – är uppseendeväckande och av stor betydelse när det gäller att förstå FN-stadgans innebörd.

Besluten om de båda tribunalerna har sedan följts av flera resolutioner med mer eller mindre vittgående förpliktelser för medlemsstaterna. Resolutionerna 1267 (1999) och 1526 (2004) om Afghanistan (åtgärder mot talibanregimen, Usama bin Ladin och al-Qaida) kan nämnas som ett exempel. Ett annat exempel är resolution 1373 (2001), som antogs efter attackerna mot World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001, och resolution 1535 (2004) som är en uppföljning av den föregående.





Säkerhetsrådet antar resolution 1588 och förlänger därmed mandatet för FN:s förberedande mission i Sudan. Foto: FN/Rick Bajornas

Det senaste bidraget till denna utveckling är resolution 1540 (2004) som antogs den 28 april 2004. Genom denna resolution åläggs medlemsstaterna bland annat att anta och genomdriva verk samma lagar för att förhindra att kärnvapen eller kemiska eller biologiska vapen kommer i händerna på enskilda som inte får befatta sig med sådana vapen, det vill säga i klartext att förhindra att massförstörelsevapen kommer i händerna på terrorister. Resolutionen innehåller detaljerade förpliktelser som är omedelbart bindande för medlemsstaterna samt bestämmelser om bistånd länder emellan.

### SÄKERHETSRADETS KOMPETENS

Den fråga som måste ställas i detta sammanhang är hur långt säkerhetsrådets kompetens egentligen sträcker sig. Någon uttrycklig regel som ger svar på den frågan finns inte i FN-stadgan. Säkerhetsrådet agerar på medlemsstaternas uppdrag, och staterna har enligt stadgan skyldighet att följa dess beslut (artiklarna 24 och 25). För att rådet skall kunna fatta beslut under det tvingande kapitel VII fordras att rådet eller minst nio av dess medlemmar konstaterar att den situation man ingriper i utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet eller är en angreppshandling.

Samtidigt står det emellertid klart att rådet inte kan gå hur långt som helst. De nyss nämnda resolutionerna innehåller förpliktelser som staterna normalt tar på sig

genom frivilliga beslut av parlamentet eller något annat organ med behörighet att göra sådana åtaganden. Om rådet enligt allmän uppfattning bland FN:s medlemsstater beslutar om alltför omfattande skyldigheter för dem, skulle detta kunna leda till en kris med allvarliga konsekvenser för FN-systemet. Det är alltså viktigt att rådet utnyttjar sin kompetens med omdöme och urskillning.

Ett annat problem är att en säkerhetsrådsresolution kan leda till konflikt med andra folkrättsliga förpliktelser, särskilt på området mänskliga rättigheter. Fallet med svenskarna som tagits upp på en av säkerhetsrådet upprättad lista över personer misstänkta för samväre med terrorister är ett sådant fall. Rådet måste därför noga analysera vilka effekter en tilltänkt resolution kan få i detta hänseende.

### FÖRENKLAD E ARGUMENT

I debatten görs ofta gällande att FN-stadgan är omodern och återspeglar den geopolitiska situationen efter andra världskriget. Det ligger givetvis någon sanning i detta. Men man skall inte låta sig förledas av detta tämligen förenklade argument. Visst kan detta sägas om säkerhetsrådets sammansättning. Reglerna om de fem permanenta medlemmarna – Amerikas Förenta Stater, Frankrike, Kina, Ryssland och Storbritannien, alla med vetorätt – återspeglar naturligtvis läget efter andra världskriget. Men på denna punkt lägger också FN-panelen fram alternativa lösningar till en utvidgning av rådet.

Det saknas anledning att här gå närmare in på denna rent politiska fråga. Den har för övrigt stötts och blötts i många år. Noteras bör emellertid att medlemsstaterna står inför ett dilemma. Säkerhetsrådets nuvarande sammansättning är inte tillräckligt representativ, varför rådet måste utvidgas. Men frågan är hur många ytterligare medlemmar man kan ta in i rådet utan att dess effektivitet blir lidande. Dilemmat måste lösas för att atmosfären i organisationen skall förbättras.

Egentligen är det dock inte detta saken gäller i första hand. Oavsett hur rådet är sammansatt är nämligen dess ansvar för upprätthållande av internationell fred och säkerhet detsamma. Rådet måste här handla konsekvent och på ett sätt som är ägnat att väcka respekt. Tyvärr är detta inte alltid fallet idag. Frågan är om det blir lättare med ett utvidgat medlemskap.



## FÖREVÄNDNING FÖR KRITIK

Låt oss återigen se på frågan om behovet av stadgeändringar. Bortsett från att reglerna om säkerhetsrådets sammansättning måste ändras är behovet i praktiken inte särskilt stort. Mycket av talet om stadgeändringar har en annan förklaring; det ger stater som inte är beredda att helhjärtat infoga sig i FN-systemet en förevändning att kritisera FN och FN-stadgan, medan bristen i själva verket ligger hos dem själva.

Studerar man stadgan noga – här bortses alltså från reglerna om säkerhetsrådets sammansättning och de fem permanenta medlemmarna med vetorätt – finner man snart tanken som går som en röd tråd genom texten. Stadgans referenser till den internationella rättsordningen och till grundläggande mänskliga rättigheter leder till slutsatsen att vad som fordras av medlemsstaterna är att de har ett demokratiskt styrelseskick och tillämpar rättsstatliga principer.

För att en stat skall kunna betraktas som en demokrati måste den respektera FN-stadgans regler om mänskliga rättigheter som de utvecklats i 1948 års allmänna förklaring om mänskliga rättigheter och i de många konventioner som har sin grund i detta dokument. Av avgörande betydelse är här respekten för reglerna om yttrandefrihet, åsiktsfrihet och mötesfrihet. Respekteras dessa friheter, blir resultatet en fri partibildning, vilket är en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt styrelseskick.

*Efter många års inbördeskrig fick moçambikier för första gången rösta 1994 i ett val organiserat av FN. Foto: FN/IPS. Sudbakaran*



## DEMOKRATISK ALLIANS

På senare tid har röster höjts för att man skall bilda en demokratisk allians ("democratic caucus") i FN och andra internationella organisationer. Vid första påseende kan detta tyckas vara en god idé. Men vid närmare eftertanke inser man att det kanske inte är så välbetänkt. Det är främst två frågor som anmäler sig.

Den första gäller om man bara skall se till om en stat är demokratisk. Måste man inte också se till hur staten ifråga respekterar rättsstatliga principer? Här blir det genast svårare. Tyvärr förhåller det sig så att vissa stater som berömmar sig av att vara demokratier lämnar åtskilligt att önska när det gäller respekten för mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer. I takt med att en stats standard på detta område ifrågasätts förlorar samma stat i trovärdighet när den vill placera sig och andra demokratiska stater i särklass. En annan sak är att stater med gemensamma värderingar givetvis kan samarbeta i olika frågor på samma sätt som ofta sker idag.

Den andra frågan är om det verkligen är klokt att utestänga vissa stater från delar av samarbetet i internationella organ. Är det inte bättre att innesluta dem i samarbetet och försöka påverka dem genom styrkan i argumenten för en demokratisk ordning?

I detta sammanhang framförs ofta argumentet att det är en anomali att vissa stater som har notoriskt dåligt rykte när det gäller respekten för mänskliga rättigheter väljs in i organ som FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Detta bör förhindras i framtiden, menar man. Återigen är det vid första påseende en tilltalande tanke. Men frågan är om det är så klokt att stänga dörren för dessa stater. Det är intressant att notera att FN-panelen här valt en rakt motsatt väg; man föreslår att kommissionen skall utökas från nuvarande 53 stater till att omfatta samtliga FN:s 191 medlemsstater.

## STADGAN STÅR SIG

Konklusionen av det sagda blir att FN-stadgan behöver ändras när det gäller säkerhetsrådets sammansättning. Men i övrigt står sig stadgan tämligen väl vid en närmare granskning. Här bortses från att reglerna om förvaltarstadsrådet och de så kallade fiendeklausulerna bör tas bort. Dessa ändringar framstår emellertid idag som närmast tekniska.

Det sagda leder till slutsatsen att man vid en diskussion om FN:s framtid i betydligt högre grad än vad som



sker bör rikta uppmärksamheten mot organisationens enskilda medlemsstater. FN är nämligen summan av dessa stater, och det säger sig självt att det är av avgörande betydelse för organisationens effektivitet hur dessa stater uppträder.

Ökningen från det 50-tal stater som utgjorde medlemskapet i oktober 1945, då FN-stadgan trädde i kraft, till dagens 191 medlemmar är dramatisk. Men ett stort antal medlemmar har ytterst begränsade resurser. I många länder är levnadsstandarden låg. Fattigdom och sjukdom utgör allvarliga hinder mot framsteg. Därtill kommer brister i dessa staters administration, inte minst när det gäller respekten för mänskliga rättigheter. En utbredd korruption utgör i många fall ett effektivt hinder mot att leda utvecklingen i rätt riktning. Här fordras bestämda insatser. Millenniemålen är ett försök att åstadkomma en förändring till det bättre.

Men det visar sig att också länder av vilka man kunde vänta sig bättre orsakar allvarliga problem i det internationella samarbetet. Detta blir särskilt bekymmersamt när man bland dessa länder finner sådana som var pådrivande när FN bildades. Av särskild vikt är givetvis att säkerhetsrådets medlemmar kan enas om ett gemensamt handlande i lägen där rådet bör ingripa. Här har vi emellertid sett exempel på att enskilda medlemmar i rådet inte rättat sig efter beslut som de själva varit med om att fatta. Visserligen har rådet kunnat agera på ett betydligt mera aktivt sätt än under det kalla kriget, men det skadar organisationen allvarligt om inte rådets egna medlemmar rättar sig efter dess beslut.

## DÅ OCH NU

En jämförelse mellan då och nu visar naturligtvis på en positiv utveckling i många avseenden. Många fler stater än tidigare är i dag demokratiskt styrda, och trenden fortsätter. Europa har upplevt en demokratiseringsvåg som lett till att antalet medlemmar i den Europeiska Unionen har fördubblats. Man är till och med på väg mot demokrati i Ryska federationen, kärnan i det forna Sovjetunionen. Kina har på senare år haft en snabb ekonomisk utveckling, men landets regering är ännu inte beredd att möta sitt folk i fria och hemliga val.

Allt har emellertid inte utvecklats positivt. Det är till exempel betänkligt att man i Europa har haft svårt att enas i viktiga frågor relaterade till internationell fred

och säkerhet. Irak-frågan kan nämnas som ett exempel. Särskilt bekymmersamt är också att den nuvarande administrationen i USA kommit att inta positioner och handla på ett sätt som lett till onödiga spänningar i relationerna med Europa och för den delen också med många länder i andra världsdelar.

USA:s och Storbritanniens folkrättsstridiga angrepp på Irak i mars 2003 har också allvarligt skadat tilltron till att FN kan erbjuda det system för kollektiv säkerhet som var avsett att ersätta det tidigare systemet som mer eller mindre vilade på principen att makt är rätt. Situationen i Mellanöstern tenderar att förgifta atmosfären i FN också i ärenden som inte har direkt anknytning till regionen. Den är även orsak till att FN:s medlemsstater inte lyckats enas om en övergripande definition av terrorism.

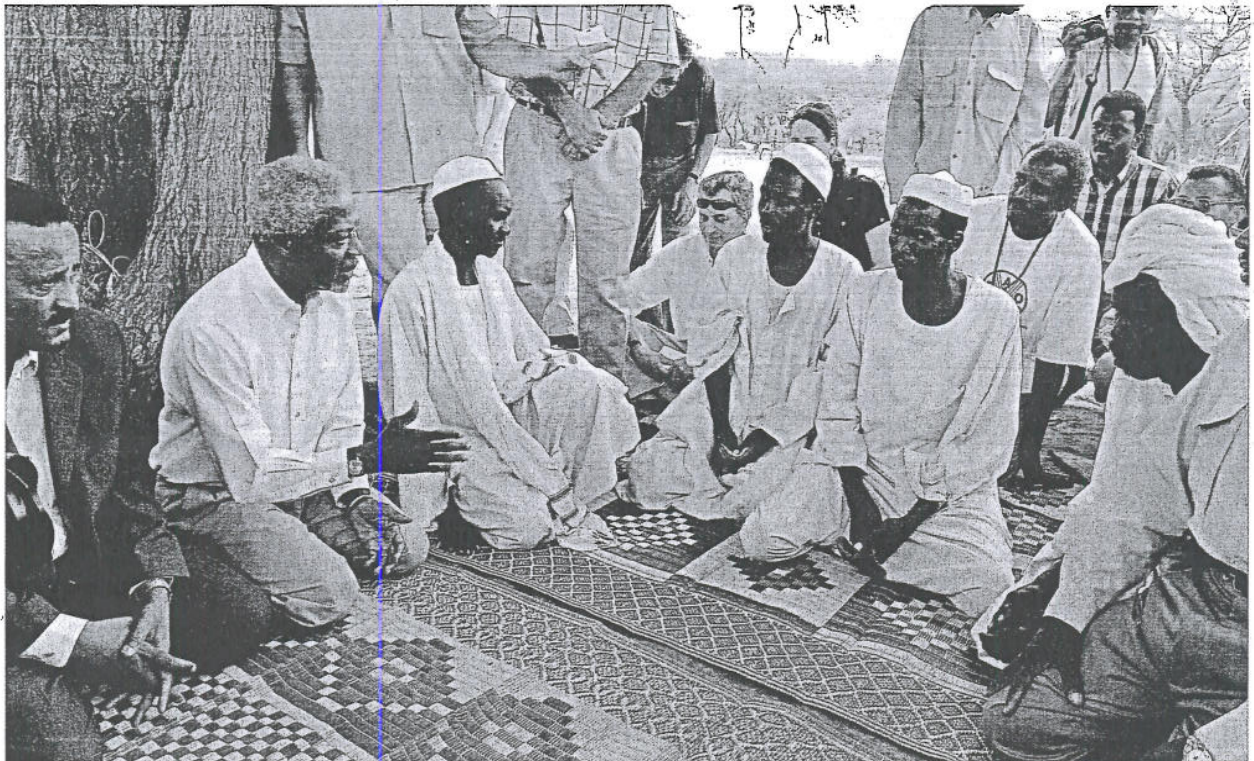
## MEDLEMSSTATERNAS ANSVAR

Avsikten med denna presentation är att peka på att FN definitivt har en framtid och att FN behövs. Erfarenheterna från den senaste tidens händelser visar också att ingen stat – inte ens den starkaste – kan handla helt på egen hand. FN behöver givetvis reformeras, men egentligen handlar det faktiskt inte så mycket om att reformera organisationen som sådan. Snarare gäller det att få medlemsstaterna att uppträda på det sätt som FN-stadgan förutsätter. Om de nämligen inte är beredda att göra det, batar det föga att reformera organisationen. En ”reform” skulle då dessutom riskera att tunna ut det ansvar som stadgan lägger på FN:s medlemmar.

Huvuddelen av de reformer som behöver genomföras inom FN kan, vilket FN-panelen också understryker, göras utan att stadgan behöver ändras. Säkerhetsrådet har redan nämnts. Generalförsamlingen måste koncentrera sig på att göra sitt arbete mera relevant i världens ögon. Detsamma gäller det ekonomiska och sociala rådet. Reformen av sekretariatet har kommit en bit på väg genom Kofi Annans initiativ, men mera kan göras.

I det framtida arbetet inom världsorganisationen är det också viktigt att få med andra aktörer. Frivilligorganisationerna och det civila samhället nämns ofta. Det ligger i sakens natur att utsikterna att lyckas med att rädda kommande generationer undan krigets gissel, som det står i FN-stadgan, blir större ju fler som engageras i arbetet för fred och säkerhet. Det intresse som visas från de många som vill medverka här måste givetvis tas till vara.





Statssuveräniteten måste utövas i befolkningens intresse, vilket inte alltid sker. Kofi Annan träffar lokala ledare för att diskutera konflikten och den humanitära katastrofen i Darfur i Sudan. Foto: FNI/Eskindir Debebe

### DEMOKRATI GER LEGITIMITET

Men detta får inte undanskymma det faktum att huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet ligger på världens suveräna stater och deras regeringar. Det talas ibland om att statssuveräniteten är förlegad och på avskrivning. Andra aktörer håller på att ta över. Många små stater har inte mycket att sätta emot när mäktiga transnationella företag uppträder på arenan. Detta synsätt måste tillbakavisas med kraft.

För det första måste statssuveräniteten idag utövas i befolkningens intresse. För det andra måste världens länder styras demokratiskt, vilket förutsätter en statskonstruktion. För det tredje måste den som är satt att styra kunna utöva myndighet – i sista hand utöva våld (till exempel genom polisen) för att upprätthålla ordning och säkerhet. Endast en regering tillkommen i demokratisk ordning kan med full legitimitet anförtros sådana uppgifter.

Därmed kommer vi till hur ländernas regeringar skall agera tillsammans. Målet är givetvis att samtliga regeringar i världsorganisationen skall vara tillkomna

i demokratisk ordning. Den dagen så är fallet kommer världsorganisationen att vara lika nödvändig som idag, med den kommer att gå in i en annan fas. Till dess så kan ske, måste arbetet fortsätta oförtrutet för att förmå alla stater att agera i FN-stadgans anda och för att påverka utvecklingen så att det demokratiska styrelsesättet sprids.

### FN-STADGANS INGENJÖRER

Detta är ingenting nytt. Att FN på allt sätt måste stödjas stod klart redan för FN-stadgans ingenjörer och första operatörer, inte minst presidenterna Roosevelt, Truman och Eisenhower. Frågan är om deras sentida efterföljare förstår att det är här lösningen ligger. Detta är just nu den allt överskuggande frågan för hur FN:s, och därmed världens, framtid skall gestalta sig.

Vi skall i sammanhanget inte heller glömma bort att det geopolitiska läget kan förändras snabbt med påföljd att tyngdpunkten mellan dagens maktstrukturer förskjuts. FN och dess ändamål och principer kommer emellertid att ha samma relevans också den dag förändringen kommer. Och den kommer!