
Mångkulturell samverkan – platser och prägel

Lennart Sjöström
Henrik Amneus
Mats Bergquist
Hans Corell
Kaj Falkman
Mohammad Fazlshemi
Ingmarie Froman
Ulla Gudmundson
Jan Henningsson
Jan Hjärpe
Titti Nylander

En SSKT-bok

Stiftelsen Sverige och kristen tro (SSKT)

Stiftelsen Sverige och kristen tro verkar för saklig information på vetenskaplig grund, analys av aktuella samhällsfrågor i relation till humanistiska och kristna värderingar på basis av meningsutbyte. Stiftelsen grundades 1916 av Ernst Kjellberg, Johan Alfred Eklund, Gottfrid Billing, Ernst Lönegren.

Styrelsens ordförande är professor, teol.dr Sven-Erik Brodd.

© 2012 Stiftelsen Sverige och kristen tro

ISBN 978-91-637-0524-3

Redaktör: Sven Arne Flodell, saflodell@sstk.net

Omslagsbild: Tord Harlin, Meditationsrummet i FN-högkvarteret, New York

Layout: Omforma / Magnus Åkerlund

Tryck: Bording, Borås 2012

Bokbeställning: stiftelsen@sstk.net

Hemsida: www.sstk.net

HANS CORELL

Förmår FN leva upp till organisationens ändamål? Ett framtidsperspektiv

Syftet med denna presentation är trefalt: (1) att ge en överblick över Förenta Nationerna och FN-systemet, (2) att ge en överblick över faktorer i säkerhetssituationen i ett globalt perspektiv och (3) peka på förutsättningarna för att FN skall kunna leva upp till FN-stadgan som i själva verket utpekar organisationen som garant för en kollektiv global säkerhet.

En överblick över Förenta Nationerna och FN-systemet

Inledningsvis kan konstateras att FN är en mellanstatlig, alltså inte överstatlig, organisation som grundades år 1945. Antalet medlemmar är f.n. 193. Organisationen regleras av en stadga – FN-stadgan – som på sätt och vis kan jämföras med en grundlag på det nationella planet. En viktig bestämmelse i stadgan är dess artikel 103:

»I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.«

I praktiken betyder det att FN-stadgan övertrumfar andra internationella överenskommelser som skulle stå i strid med stadgan eller med beslut som fattas i överensstämmelse med denna.

FN har enligt stadgan fyra ändamål: (1) att upprätthålla internationell fred och säkerhet (effektiva kollektiva åtgärder; fredlig lösning av internationella tvister), (2) att utveckla vänskapliga förbindelser mellan nationerna, (3) att åstadkomma internationell samverkan (internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art; befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla) och (4) att vara en medelpunkt för samordnande av nationernas verksamhet för dessa gemensamma syften.

I stadgan läggs också fast ett antal grundsatser som kort kan sammanfattas på följande sätt:

Samtliga medlemmar är suveränt likställda

De skall ärligt fullgöra de förpliktelser, som de åtagit sig enligt FN-stadgan

De skall lösa sina internationella tvister med fredliga medel

De skall avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende

De skall lämna FN allt bistånd i varje åtgärd, som organisationen företar i överensstämmelse med FN-stadgan

De skall avhålla sig från att lämna bistånd åt någon stat, mot vilken FN vidtar förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder

De skall sörja för att stater som inte är medlemmar av FN handlar i överensstämmelse med FN:s grundsatser

FN får inte ingripa i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet

Undantag: tvångsåtgärder enligt kapitel VII!

Sammanfattningsvis kan sägas att FN-stadgans ändamål är »att rädda kommande släktled undan krigets gissel« som det står i stadgans inledning. En grundtanke i stadgan är rättsstaten, även om detta ord inte uttryckligen nämns. Det är förbjudet att använda

eller hota med våld och att blanda sig i staters interna angelägenheter. Men, som vi strax skall se, säkerhetsrådet kan tillgripa medel enligt stadgans kapitel VII. Våldsanvändning får tillgripas endast i självförsvar (artikel 51) eller enligt kapitel VII.

FN har sex huvudorgan, nämligen: generalförsamlingen, där alla medlemmar har säte och stämma; säkerhetsrådet, som har 15 medlemmar varav fem permanenta – Kina, Frankrike, Ryssland, Storbritannien och USA; ekonomiska och sociala rådet; förvaltar-skapsrådet (som i praktiken har fullgjort sitt upplag med avkolonialiseringen), Internationella domstolen (FN:s högsta juridiska organ med säte i Fredspalatset i Haag) och sekretariatet med generalsekreteraren i spetsen.

Men FN måste också ses som huvudaktör inom det s.k. FN-systemet. Det finns nämligen ett antal fackorgan, underorgan, program och organisationer som har olika ansvarsområden. Fackorganen – IPU, ILO, WHO, UNESCO, IMO m.fl. – är självständiga internationella organisationer och sköter det mellanstatliga samarbetet inom sina bestämda ansvarsområden. De har därför egna beslutande församlingar där medlemsländerna ingår.

Men här finns också en koordinering på den administrativa sidan. Den sköts av det s.k. *Chief Executives Board*, som består av de högsta cheferna i respektive organ. Ordförande i denna instans är FN:s generalsekreterare. För min del var detta särskilt intressant, eftersom jag av den anledningen under mina tio år i FN var ordförande i samrådsmötena mellan rättscheferna i alla dessa organ.

Fredlig lösning av tvister

Som nyss nämnts är fredlig lösning av internationella tvister ett av FN:s ändamål. I FN-stadgans artikel 33 finns en lång uppräkningslista av olika metoder som kan användas: förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande (t.ex. av Internationella domstolen), anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.

Detta system fungerar många gånger alldeles utmärkt. Att staterna har tvister med varandra är inget ovanligt. Det ligger i sakens natur att ju närmare grannar man är och ju tätare kontakter man har, desto större potential för att tvister skall uppstå. Det är inget skamligt i det. Det avgörande är hur man löser tvisterna. Och här är budskapet klart: Det skall ske med fredliga medel!

FN och kollektiv säkerhet

Vi har nu kommit till ett av huvuddragen i FN-stadgan, nämligen idén om att FN skall erbjuda ett system för kollektiv säkerhet.

Om inga andra medel hjälper, kan situationen vara sådan att militärt våld måste tillgripas. Som redan nämnts får våldsanvändning ske endast i självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51 eller med användande av våld sanktionerat av säkerhetsrådet enligt stadgans kapitel VII. Artikel 51 har följande lydelse:

»Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Åtgärder - - - internationell fred och säkerhet.«

Här finns ett viktigt klargörande av FNs högnivåpanel om hot, utmaningar och förändringar år 2004:

»A threatened State, according to long established international law can take military action as long as the threatened attack is imminent, no other means would deflect it and the action is proportionate.«

Detta innebär att en stat får ingripa med våld för att försvara sig om hotet är omedelbart förestående. Man behöver alltså inte vänta till dess angriparens missiler är på väg.

Den andra viktiga bestämmelsen i sammanhanget är artikel 39, som återfinns i det berömda kapitel VII:

»Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 [ej våld] eller 42 [användande av våld] i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.«

Var det här kan bli fråga om är våldsanvändning genom att säkerhetsrådet beslutar att ingripa med vapenmakt. Tidigare brukade man tala om humanitär intervention. Men det begreppet fick så småningom en dålig klang. Ibland ingrep stater med åberopande av humanitära skäl där det vid en närmare granskning skulle visa sig att den agerande staten hade andra och mera egoistiska motiv för ingripandet.

Denna fråga togs upp av FN:s högnivåpanel om hot, utmaningar och förändringar som föreslog att man i stället skulle tala om en skyldighet att skydda (responsibility to protect) som i första hand åvilar staten själv men i andra statsamfundet. Både generalförsamlingen och säkerhetsrådet har ställt sig bakom denna tanke. Den som vill se närmare på detta kan i första hand gå till generalförsamlingens resolution A/RES/60/1 från september 2005.

Här kan konstateras att FN inte alltid förmått leva upp till de förväntningar som med rätta ställs på organisationen. Rwanda, Srebrenica och Kosovo utgör tragiska exempel från tiden före 2005.

Regionala organisationer

Ett viktigt element i FN-stadgan är reglerna om de s.k. regionala organisationerna. En grundtanke är här att sådana organisationer mycket väl skall kunna användas under förutsättning att de lever upp till FN:s ändamål och principer. Men här finns en betydelse-

full begränsning. Av FN-stadgans artikel 53 följer nämligen att tvångsåtgärder (t.ex. användande militärt våld) inte får företas enligt regionala avtal eller av regionala organ utan säkerhetsrådets medgivande.

I debatten hör man ibland att regionala organisationer (t. ex. NATO eller EU) måste ingripa om säkerhetsrådet inte förmår göra något på grund av att någon stat lägger in veto eller att erforderlig majoritet inte uppnås. För egen del tar jag bestämt avstånd från sådana tankar. Om man skulle öppna för en sådan möjlighet, är vi tillbaka till den situation som rådde innan FN bildades. Säkerhetsrådet måste faktiskt ta sitt ansvar och medlemsstaterna får helt enkelt ställa säkerhetsrådets mot väggen.

En överblick över faktorer i säkerhetssituationen i ett globalt perspektiv

Globen

Ni har säkert alla sett vackra bilder av jordklotet tagna från rymden. Vad man då lätt kan konstatera är att det mesta av vår planets yta är hav. Närmare bestämt rör det sig om 70 procent. Jordens befolkning uppgår i dag till cirka 7 miljarder människor. Trots sjunkande nativitet i vissa områden beräknas världens befolkning öka till 9,3 miljarder vid seklets mitt (UN Population Division).

Globaliseringen

Ett kärt samtalsämne under senare år har varit globaliseringen. Den har många aspekter men yttrar sig främst som en ökad integration av ekonomier och samhällen världen över. Åsikterna bryts i frågan om detta är positivt eller negativt. En positiv effekt är att fattigdomen har minskat i länder som Kina och Indien. Men globaliseringen har också mötts av opposition från sådana som menar att den orsakar större ojämlikhet mellan folken och miljöförstöring. Oavsett vilken attityd man har, kan man kort konstatera att globaliseringen pågår och att ingen kan stoppa den.

Ekonomi

Ett nära samband finns mellan globaliseringen och världsekonomin. Vi måste ha klart för oss att världens geopolitiska centrum kommer att flytta sig dramatiskt under de närmaste 40–50 åren. Till detta kommer att staterna ha svårigheter att hantera företeelser på det ekonomiska området. Som exempel kan nämnas finanskrisen år 2008 och den nu pågående eurokrisen.

Den som i likhet med mig inte är ekonom skall naturligtvis vara försiktig med att uttala sig i dessa frågor. Ett sätt att följa utvecklingen är att mäta fördelningen av bruttonationalprodukten mellan världens länder. BNP är naturligtvis inte någon exakt värdemätare, särskilt inte när man kommer in på prognoser. Men som en illustration kan man kanske använda följande siffror som publicerades av Keystone India år 2005. De avser fördelningen av bruttonationalprodukten år 2004 och prognosen för år 2050:

	2004	2050
EU	34 %	15 %
USA	28 %	26 %
Kina	4 %	28 %
Indien	2 %	17 %
Japan	12 %	4 %
Övriga	20 %	10 %

Det säger sig självt att siffrorna för 2050 måste betraktas med skepsis. Men ser man till ländernas befolkning och andra faktorer, kan man nog se prognosen som en indikation på något som knappast är ägnat att förvåna.

Haven

Låt oss nu se på haven i ett säkerhetsperspektiv. På detta område har vi anledning att först fokusera på ett av de mäktigaste regelverken som åstadkommit under FNs egid, nämligen 1982 års havsrätts-

konvention. I stora stycken innebär denna konvention en kodifiering av sedvanerätten.

Från s.k. baslinjer kring staternas landmassa sträcker sig territorialhavet 12 sjömil ut i havet. Denna del av havet räknas i princip som statens territorium, även om det finns regler om rätt för fartyg som för andra stater flaggor till s.k. oskadlig genomfart.

Utanför territorialhavet kommer den s.k. exklusiva ekonomiska zonen. Den sträcker sig 200 sjömil från baslinjerna. I denna zon har kuststaten suveräna rättigheter att utforska och använda naturtillgångarna, såväl levande som icke levande, på havsbotten och där- under samt i vattnet ovanför. Häri ingår också rätten att utforska och exploatera zonen för t.ex. energiframställning. Kuststaten har också begränsad jurisdiktion i zonen. Men det är viktigt att komma ihåg att andra stater också har rättigheter i zonen, t.ex. att dra ledningar på havsbotten, om detta kan ske utan att miljön påverkas alltför negativt.

Beroende på hur stora havsområden som omger kuststaten kan den också ha rätt till en del av kontinentalsockeln som sträcker sig utanför den exklusiva ekonomiska zonen. Den yttersta gränsen går här 350 sjömil från baslinjerna eller 100 sjömil från 2500-metersisobaren, dvs. en linje som förbinder djup på 2500 meter. Här har kuststaten rätt till mineral och andra icke levande tillgångar på havsbotten och i dess underlag.

Området utanför kallas för »The Area« - »Mänsklighetens gemensamma arvedel«, där särskilda regler gäller. Men det är viktigt att hålla i minnet att reglerna om »havens frihet« innebär att fartyg från hela världen har full frihet att navigera utanför territorialvattnen.

Genom havsrättskonventionen, som trädde ikraft år 1994, har inrättats tre organ med olika uppgifter, nämligen havsrättstribunalen med säte i Hamburg, havsbottenmyndigheten med sitt kontor i Kingston, Jamaica, och kontinentalsockelkommissionen, som betjänas av FNs rättsavdelning i New York.

Anledningen till att jag uppehållit mig så relativt detaljerat vid

havsrättskonventionen är att potentialen för konflikter när det gäller avgränsningen av områden i havet är mycket stor. Samtidigt har staterna fullt klart för sig vilka regler som gäller. Det är därför som de flesta tvister på havsrättens område avgörs genom förhandlingar eller genom avgörande av skiljedomstol eller genom dom av Internationella domstolen. Mot denna bakgrund är det knappast troligt att tvister på detta område kommer att hota internationell fred och säkerhet i framtiden.

Antarktis

I ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att ha klart för sig vad som gäller i fråga om polerna. Låt oss därför först se på Antarktis, som i realiteten kan betraktas som ett jordens lackmusprov. Här rör det sig om en kontinent omgiven av hav. Denna kontinent är omkring 14 miljoner kvadratkilometer att jämföra med USAs 9,6 och Rysslands 17 miljoner kvadratkilometer.

Antarktis utgör ingens territorium även om vissa territoriella anspråk finns. På denna kontinent ligger 90 procent av jordens färskvattenresurser frusna.

Den rättsliga regleringen utgörs av det s.k. Antarktisfördraget som undertecknades i Washington den 1 december 1959, mitt under det kalla kriget. Inom ramen för detta fördrag har 45 stater ett väl fungerande samarbete. Huvudsyftet med fördraget är att se till att Antarktis i mänsklighetens intresse för all framtid skall användas uteslutande för fredliga ändamål och inte bli skådeplats eller föremål för internationell oenighet. Fördraget gäller söder om 60° sydlig bredd. Som jämförelse kan nämnas att 60° nordlig bredd går strax norr om Uppsala!

Arktis

Låt oss nu se på Arktis, som inte bara är motpolen i egentlig bemärkelse utan också det omvända förhållandet. Här rör det sig om ett hav – Norra ishavet som genom ett märkligt sammanträffande också omfattar ca 14 miljoner kvadratkilometer – omgivet av kon-

tinenter. Här finns dessutom en klar rättslig regim – främst 1982 års havsrättskonvention. Det betyder att Norra ishavet i huvudsak utgörs av territorialhav, exklusiv ekonomisk zon och kontinentalsockel. Men i takt med att isen smälter gäller här också havens frihet.

En sak som väckt stor uppmärksamhet är planteringen av den ryska flaggan på kontinentalsockeln nära nordpolen. Detta företag har använts för att i medierna piska upp stämningar om att det är fritt fram att lägga under sig områden i Arktis. Inget kan vara mera felaktigt. Flaggplanteringen har ingen som helst rättslig relevans; man får inte lägga under sig territorium i havet. Och i själva verket lämnade Ryssland in sina uppgifter om sträckningen kontinentalsockeln till kontinentalsockelkommissionen redan år 2001. Ärendet är fortfarande föremål för prövning.

Det skall inte förnekas att det finns vissa områden där stater har olika uppfattning om hur gränslinjer skall dras i Arktis. Den idag kanske mest iögonenfallande frågan gäller gränsdragningen mellan USA (Alaska) och Kanada i Beaufort Sea. Och givetvis kommer det att råda olika uppfattningar om avgränsningen av kontinentalsockeln. Men reglerna är egentligen klara, och det innebär att man inte skall misströsta om möjligheterna för fredliga uppgörelser i dessa frågor. Havsrättskonventionen är ett viktigt element i strävan efter stabilitet i förhållandet mellan staterna.

Men vad som framför allt är viktigt när det gäller Arktis är de förändringar som inträffar på grund av den dramatiska temperaturhöjningen i området. Glaciärerna på Grönland och andra landområden smälter, liksom permafrosten. Detta medför att havsnivån stiger på vår planet och att en växthusgas, metan, lösgörs i stora mängder.

Vad som behöver göras i Arktis är helt enkelt att man utvecklar regelsystemet på flera områden som t.ex. sjöfart, räddningstjänst, fiske, olje- och gasutvinning och miljöskydd. Betydelsen av internationella konventioner för miljöskyddet i Arktis kan inte nog understrykas.

Den suveräna nationalstaten

Som framgått bygger FN-stadgan på samtliga medlemmars suveräna likställdhet. Det är en återspeglning av att världen i dag styrs av suveräna nationalstater. Nästan alla är medlemmar i FN.

För egen del ser jag inget alternativ till styrning genom suveräna nationalstater. Men styrelsen måste vara demokratisk och rättsstaten måste råda. Vidare är det ett oeftergivligt krav att där makt utövas den måste övervakas bland annat av fria, uppmärksamma och kritiska medier.

Det är också viktigt att framhålla att det s.k. Westfaliska systemet, som byggde på att ingen hade rätt att lägga sig i hur suveräna stater styrs, inte längre kan accepteras. I en modern stat måste suveräniteten utövas i folkets intresse. Demokratin och rättsstaten måste vara ledstjärnorna och interaktionen med andra stater måste bygga på att skapa goda grannskapsförhållanden.

Förutsättningarna för att FN skall kunna leva upp till FN-stadgan som i själva verket utpekar organisationen som garant för en kollektiv global säkerhet

En första förutsättning för att FN skall kunna leva upp till sitt ändamål är närmast en självklarhet, nämligen att staterna faktiskt följer FN-stadgan. Detta kan knappast bli en realitet om inte demokrati råder och mänskliga rättigheter respekteras. F.n. är det nog endast omkring 120 stater av de 193 FN-medlemmarna som är demokratier. Ett stort problem är att också demokratier och rättsstater fallerar.

Ibland talas om s.k. skurkstater («Rogue States»). Men vilken stat är en skurkstat och vem har rätt att utnämna andra stater till sådana? Här kommer namn som Guantanamo och Abu Graib i tankarna, liksom USA:s och Storbritanniens angrepp på Irak i mars 2003 och Rysslands angrepp på Georgien i augusti 2008.

*De fem permanenta medlemmarna i
säkerhetsrådet och deras uppträdande*

Därmed kommer man in på en fråga som är fullständigt avgörande för om FN skall lyckas uppfylla sitt mandat, nämligen hur de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet uppträder.

Rätten att använda våld regleras av FN-stadgans artikel 2 (4):

»Alla medlemmar – – skola i sina internationella förbindelser avvålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.«

Som vi tidigare konstaterat får emellertid militärt våld enligt FN-stadgan tillgripas i två situationer: i självförsvar (artikel 51) och efter ett klart och otvetydigt mandat av säkerhetsrådet (kapitel VII). Icke desto mindre antog USA i september 2002 en försvarspolicy som står i direkt strid i med dessa regler när man förklarade att USA skulle slå till i förebyggande syfte om man kände sig hotad.

En annan företeelse som inleddes med hänvisning till händelserna den 11 september 2001 är det s.k. kriget mot terrorismen. Detta begrepp är en utomordentligt farlig felbeteckning som skapat förvirring mellan den humanitära rätten (alltså krigets lagar) och reglerna om de mänskliga rättigheterna. Detta har lett till att också och stater som vill betrakta sig som rättsstater har gått kräftgång när det gäller respekten för de internationella regler som skapats för att skydda enskilda personer i skilda sammanhang.

I detta läge borde enligt min mening medlemmarna i den Europeiska Unionen ha stått på sig. Men i stället spelade man med. I vårt eget land har vi anledning att erinra oss det tragiska fallet med de två egyptiska asylsökandena Ahmed Agiza och Mohammed al-Zari som av svenska myndigheter på Bromma flygplats överlämnades till företrädare för USA:s säkerhetstjänst, som med flyg transporterade dem till Kairo, där de senare utsattes för tortyr.

Med det mandat som säkerhetsrådet har fått – att på medlemsstaternas vägnar ha huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet – måste man kräva att rådets medlemmar själva respekterar FN-stadgan och upprätthåller rättsstatens principer. Att rådets medlemmar inte alltid gör detta är i själva verket ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet.

Rättsstaten

Därmed kommer vi in på vad som menas med rättsstaten. Det finns olika sätt att definiera denna. Inom det s.k. World Justice Project används följande fyra kriterier:

Regeringen, dess företrädare och tjänstemän är ansvariga under lagarna.

Lagstiftningen är klar, kungjord, stabil och rättvis och skyddar grundläggande fri- och rättigheter, inklusive säkerheten till person och egendom.

Den process genom vilken lagarna stiftas, administreras och upprätthålls är tillgänglig, rättvis och effektiv.

Rättvisan skall vara tillgänglig genom kompetenta, oberoende och etiska rättstjänare, advokater eller andra företrädare, och domare i tillräckligt antal, som har tillräckliga resurser, och som återspeglar sammansättningen i det samhälle de tjänar.

För egen del brukar jag framhålla att rättsstaten kräver att den offentliga makten utövas under lagarna, att detta förhållande måste respekteras av alla, statschefen, parlamentet, regeringen, domstolsväsendet och de offentliga myndigheterna, samt att lagen måste överensstämma med internationell standard, särskilt reglerna om de mänskliga rättigheterna. Detta innebär att rättsstaten i princip endast kan existera i en demokrati.

Ett annat sätt att beskriva rättsstaten är att lyfta fram följande fyra kriterier: demokrati, en ordnad lagstiftning som respekterar internationella normer, institutioner, inklusive domstolar, som

tillämpar dessa normer på ett korrekt sätt, och personer med den kunskap och den integritet som krävs för att administrera dessa institutioner. Det sista kriteriet är nog många gånger det svåraste att uppfylla.

På det internationella planet måste resonemanget om rättsstaten bli något annorlunda. Här finns nämligen inte några överordnade institutioner som kan ingripa i de fall brott mot gällande regler förekommer, dvs. om man undantar FN-stadgans bestämmelser som ger säkerhetsrådet rätt att ingripa i vissa klart avgränsade situationer.

På det internationella planet måste man därför utgå från den grundläggande latinska sentensen *pacta sunt servanda* – avtal skall hållas. Folkrätten måste alltså respekteras, särskilt på området mänskliga rättigheter. Vidare måste FN-stadgan följas skrupulöst, särskilt reglerna som förbjuder våldsanvändning mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende såvida inte de villkor för vilka nyss redogjorts är uppfyllda.

Klimatet och säkerheten

En viktig fråga när det gäller FN:s ansvarsområde gäller klimatet och säkerheten. Utan att gå in på detta alltför mycket i detalj kan nämnas de effekter som orsakas av den höjning av havsnivån som förväntas under de närmaste hundra åren. Samtidigt måste vi räkna med en allt större ökenspridning. Båda dessa fenomen kommer att medföra att allt större områden på jorden inte längre kommer att vara beboeliga. Detta kommer i sin tur att leda till folkomflyttningar av kanske hittills oanad omfattning. Här kan man nog förutse en av de största utmaningarna för FN i framtiden.

Frågan om det är möjligt för statssamfundet att komma överens om åtgärder för att förhindra dessa fenomen är fortfarande öppen. Vi har alla läst om de resultat som redovisats av den internationella klimatpanelen, the Intergovernmental Panel on Climate Change, och försöken att åstadkomma internationella överenskommelser för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Ansträngningarna i Kö-

penhamn (2009), Cancun (2010) och Durban (2011) har hitintills inte varit särskilt framgångsrika.

I detta sammanhang kan också nämnas en företeelse som orsakar särskilda svårigheter när det gäller att bistå främst utvecklingsländerna på miljöområdet, nämligen korruptionen. Risker är att en stor del av de medel som enligt planerna skall överföras till dessa länder för åtgärder på miljöområdet kommer att hamna i orätta händer.

Regioner som inger farhågor

En hastig blick på vissa regioner kan kanske vara av intresse i sammanhanget. *Mellanöstern* kommer först i åtanke, eftersom vi här har en av de mest svårlösta konflikterna i världen, nämligen den mellan Israel och Palestina. På sätt och vis förgiftar den stämningen i hela FN. Vidare har vi situationen i Egypten, Libanon, Syrien, Iran, Irak, Jordanien och Jemen.

I *Nordafrika* har vi följt den så kallade Arabiska våren, dvs. händelserna i, förutom de redan nämnda länderna, Libyen, Tunisien, Algeriet, Marocko och Västsahara.

I *Asien* inger situationen i Nordkorea stor oro, liksom förhållandena i Centralasien, Afghanistan och relationen mellan Indien och Pakistan. Skall utvecklingen i Burma vändas till bättre? Och hur ligger det till med Kina? För Kinas FN-ambassadörer har jag framhållit att regeringen i Kina en dag måste passera samma tröskel som regeringarna i väst tvingats passera, ibland efter revolution: förr eller senare måste en regering möta sitt folk i allmänna val. Kommer man att klara detta i Kina utan att det leder till revolution också där?

Ser vi till *Afrika söder om Sahara* kan konstateras att mycket återstår att göra och att kontinenten framför allt måste få ett bättre ledarskap. Här kan nämnas situationen i Sudan, Nigeria, Elfenbenskusten och Zimbabwe. Många frågar sig också vart Sydafrika är på väg. Låt mig slutligen särskilt nämna situationen i Kenya, eftersom jag de senaste fyra åren varit djupt involverad här.

Kenya – Som ett exempel på skyldigheten att skydda

Efter presidentvalet i Kenya den 27 december 2007 gick det inte att klart fastställa vem som vunnit valet – Mwai Kibaki (Party of National Unity, PNU) eller Raila Odinga (Orange Democratic Movement, ODM). Våldsamheter utbröt och under de närmast följande veckorna dödades cirka 1 300 människor. Omkring 650 000 människor blev internflyktingar i landet, och många är det fortfarande.

I januari 2008 ingrep Afrikanska unionen (AU) genom att utse tre medlare, the Panel of Eminent African Personalities. Dessa är FNs tidigare generalsekreterare Kofi Annan som ordförande, förutvarande presidenten i Tanzania Benjamin Mkapa och Graça Machel från Sydafrika. Panelen agerade mycket snabbt, och förhandlingar mellan PNU och ODM inleddes enligt en dagordning med följande fyra punkter: (1) stoppa våldet, (2) hantera den humanitära krisen, (3) lös regeringsfrågan och (4) arbeta med de långsiktiga frågorna.

I de två första frågorna nåddes snabbt viss framgång. När den tredje dagordningspunkten skulle behandlas i början av februari 2008 blev jag kontaktad av Kofi Annan som bad mig komma och hjälpa till. Detta resulterade i att jag blev ordförande i en kenyansk arbetsgrupp med uppdrag att lägga fram ett förslag till lagstiftning för att lösa regeringsfrågan.

Efter några dagars intensivt arbete lade vår grupp fram förslaget till den lag som skulle bli the National Accord and Reconciliation Act 2008. Resultatet blev att den exekutiva makten delades mellan presidenten (Kibaki) och innehavaren av en nyinrättad post som premiärminister (Odinga). För detta krävdes också en ändring i Kenyas grundlag.

När detta arbete avslutats, blev det min uppgift att kvarstå som rättslig rådgivare åt AU-panelen. Detta har bl.a. inneburit att jag på närmast daglig basis följt utvecklingen i Kenya med ledning av de nyhetssammanfattningar som sänds från Nairobi till Kofi Annans kontor i Genève. På hans uppdrag har jag också haft enskilda samtal med framstående företrädare för Kenya och också granskat

viss följdlagstiftning till Kenyas nya grundlag som trädde i kraft den 27 augusti 2010. Den nya grundlagen får uppfattas som det mest framgångsrika bidraget under dagordningspunkten 4. Men mycket återstår alltjämt att göra här, och många svårigheter måste övervinnas.

En av dessa är att det måste bli ett slut på strafflösheten för de våldsamer som kommit att bli något av en tradition i samband med valen i landet. En av åtgärderna som koalitionen vidtog på våren 2008 var att tillsätta en kommission för att utreda ansvaret för våldsamheterna efter 2007 års val. Denna kommission, den s.k. Waki-kommissionen, föreslog att en särskild brottmålsdomstol skulle inrättas i Kenya inför vilken de ansvariga skulle ställas inför rätta. Ett sigillerat kuvert med namnen på de personer som misstänktes ha orkestrerat våldet överlämnades till Kofi Annan, som i sin tur skulle överlämna kuvertet till åklagaren vid specialdomstolen.

Ett förslag om en sådan specialdomstol röstades emellertid ned två gånger i nationalförsamlingen under år 2009. I juli 2009 lämnades saken därför över till åklagaren i den internationella brottmålsdomstolen (ICC); Kenya är part i den s.k. Romstadgan om denna domstol. I juli 2009 överlämnade Kofi Annan därför det sigillerade kuvertet till åklagaren vid ICC. Den 31 mars 2010 fick åklagaren tillstånd att inleda förundersökning, och den 15 december 2010 väckte han åtal mot sex personer på hög nivå i Kenya för brott mot mänskligheten. Saken är nu under prövning. Men frågan är mycket känslig, eftersom två av de åtalade anser sig vara självskrivna kandidater i presidentvalet år 2012.

Anledning till att jag relativt utförligt uppehållit mig vid denna fråga är att den av AU tillsatta panelen kan ses som ett exempel på skyldigheten att skydda utövad av en regional organisation. Den omständigheten att det var just en afrikansk organisation som ingrep har haft stor betydelse för att aktionen hitintills har varit framgångsrik – kanske mera framgångsrik än om FN ingripit.

Men personligheternas betydelse måste också betonas, både på

det kenyanska planet och inom panelen. En storkoalition kunde bildas, befast genom lagstiftning. Situationen i landet blev lugnare. En ny grundlag kunde antas efter en folkomröstning år 2010. Regeringen är nu i färd med att införa denna grundlag och att lösa ett antal återstående frågor. Men, som nämnts, svårigheter återstår.

Libyen – Som ett exempel på skyldigheten att skydda

Ett annat exempel på skyldighet att skydda, denna gång efter ingripande av FNs säkerhetsråd, är situationen i Libyen. Här var det möjligt för säkerhetsrådet att agera. Ett första steg var dess resolution 1970 den 26 februari 2011, genom vilken ICC:s åklagare fick i uppdrag att undersöka situationen i landet och eventuellt väcka åtal vid domstolen. Nästa steg kom i resolution 1973 den 17 mars 2011, som utgör ett första exempel på ett beslut av säkerhetsrådet inom ramen för skyldigheten att skydda. Som bekant blev det NATO som tog ledningen på grund av säkerhetsrådets mandat.

Situationen i landet måste nu följas med stor uppmärksamhet, och det är viktigt att de stater som kan göra det lämnar rättsligt tekniskt bistånd till övergångsregeringen.

Det är nödvändigt att FN lyckas!

I diskussionen möter man ibland uttrycket »om inte FN hade funnits skulle vi ha behövt uppfinna organisationen«. Enligt min mening är detta en farlig förenkling. FN-stadgan är ett arv från en generation som upplevt två världskrig mellan »civiliserade« stater. Stadgans uppbyggnad och dess artikel 103 är något som vi skall förvalta väl. Stater agerar alltid utifrån sina egna intressen, och det är att bedra sig själv om man tror att de kommer att agera på annat sätt bara för att de bildar en ny sammanslutning. Och är det någon som tror att staterna i dagens läge skulle kunna enas om en stadga för en ny världsorganisation?

Vad det handlar om här är på vilket sätt stater definierar sina intressen. En intressant iakttagelse som jag gjort när jag har haft förmånen att agera som rådgivare åt två organisationer för förutva-

rande stats- och regeringschefer – Madridklubben och InterAction Council – är deras mening att en stat bör definiera sina intressen på lång sikt samtidigt som de måste vara beredda att medverka till att också andra stater får tillgodose sina intressen.

Mot denna bakgrund förtjänar upprepas att vi måste slå vakt om FN och framför allt se till att staterna följer FN-stadgan. Det säger sig självt att organisationen måste ha stöd från dess mäktigaste medlemmar, särskilt USA. Därmed kommer vi in på den pågående diskussionen om en reform av säkerhetsrådet.

Reform av säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet har som nämnts nu 15 medlemmar med Kina, Frankrike, Ryssland, Storbritannien och USA som permanenta medlemmar. Denna sammansättning återspeglar naturligtvis den geopolitiska situationen år 1945. Diskussioner pågår därför om att utvidga rådet. Men frågan är med hur många medlemmar och på vilket sätt. Det högsta budet om antal medlemmar lär vara 29.

Stater som Brasilien, Tyskland, Indien, Indonesien, Japan och Sydafrika nämns som nya permanenta medlemmar. Men vilka av dessa stater skulle väljas och skall de också ha vetorätt?

För egen del har jag bestämt varnat för att utöka rådet. Redan 15 medlemmar är ett högt antal. Rådet måste definitionsmässigt vara ett exekutivt organ, och den exekutiva kapaciteten skulle gå förlorad om rådet skulle få så många medlemmar som diskuteras. Dessutom uppkommer frågan hur de nya medlemmarna skulle uppträda i rådet. Här måste på nytt konstateras det sorgliga faktum att också västliga demokratier har brutit mot FN-stadgan. Attackerna mot Irak år 2003 och Georgien år 2008 har redan nämnts. Min egen slutsats är därför att rättsstatsprincipen är viktigare än ytterligare medlemmar i rådet.

Framtidsperspektivet

När jag lämnade FN år 2004 höll jag en avskedsföreläsning över ämnet »Förutsättningarna för lagens överhöghet mellan nationer-

na«. I denna föreläsning noterade jag tendensen bland FNs medlemmar att kritisera andra för att inte respektera internationella regler om mänskliga rättigheter. Även om denna kritik sorgligt nog ofta är välgrundad, påpekade jag att det är viktigt att stater först ser till sig själva och ägnar uppmärksamhet åt hur de respekterar dessa rättigheter.

I det sammanhanget ville jag hänvisa till Matteusevangeliet 7:3 med liknelsen om grandet och bjälken. Att i FN-sammanhang hänvisa enbart till ett bibelcitat är ingen god idé. Nog måste det finnas något liknande i andra religiösa och filosofiska källor tänkte jag. Jag fick hjälp av mina kolleger på FN:s rättsavdelning, där många religioner och filosofier fanns representerade. Resultatet lät inte vänta på sig, och i min föreläsning kunde jag redovisa följande åtta citat:

»And why beholdest thou the mote that is in thy brother's eye, but considerst not the beam that is in thine own eye?« Holy Bible, Matthew 7:3

»Not the faults of others, nor what others have done or left undone, but one's own deeds, done and left undone, should one consider.« 50th Stanza from the Dhammapada (The Path of Wisdom)

»Believers, let not a group of you mock another. Perhaps they are better than you. - - - Let not one of you find faults in another nor let anyone of you defame another.« Holy Quran, Chapter 49:11 (Al-Hujarat)

»You see in others what you actually see in yourself.« The Guru Dronacharya in Mahabharata

»I went in search of a bad person; I found none as I, seeing myself, found me the worst.« Kabir, Saint Poet of North India

I wonder whether there is any one in this generation who accepts reproof, for if one says to him: Remove the mote from between your eyes, he would answer: Remove the beam from between your eyes! Talmud: Baraitha: Rashi (1050-1115 AD) quoting Rabbi Tarfon

It is easy to see the faults of others, but not so easy to see one's own faults. Gautama Buddha (563 - 483 BC)

The first half of the night, think of your own faults, the second half, the faults of others when you are asleep. Chinese proverb

Med reservation för att lärda teologer och filosofer säkert skulle ha synpunkter på processen tillät jag mig ändå redovisa resultatet med tillägget att det var viktigt för mig att det utgjorde ett bidrag från min egen personal och att det dessutom styrkte ett påstående som generalsekreteraren ofta gjorde, nämligen att det finns liknande tankar i olika religiösa och filosofiska källor som leder människor världen kring.

Jag underströk också att religionsfriheten är en grundläggande mänsklig rättighet. Denna rättighet är inte bara en rätt att få manifesteras sin egen religion utan också en skyldighet att respektera andra när de ger uttryck för sin.

En annan iakttagelse är att de värderingar på vilka folkrätten grundas i mycket liknar de värderingar som kommer till uttryck i olika religiösa källor. Samtidigt är det viktigt att inte blanda samman religionen och det sekulära här. Den internationella rätten måste kunna godtas av alla människor. Det är i det perspektivet vi skall se den av FN:s generalförsamling år 1948 antagna allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.

I föreläsningen påpekade jag också att möjligheterna att skapa kontroller där makt utövas är begränsade på det internationella planet. På det nationella finns det väl utarbetade modeller. Men på det internationella planet är realiteten den att en mäktig suve-

rän stat i ett visst läge helt enkelt kan välja att agera helt i sitt eget intresse. Det är i det läget vi behöver den kunskap, erfarenhet och vision som visades när FN skapades.

När FN grundades lades kursen mot lagens överhöghet mellan nationerna fast. Om vi håller denna kurs, är utsikterna gynnsamma. Och självfallet är läget i världen bättre i dag än vid tiden för FNs tillkomst. Härtill har FN och folkrättens utveckling bidragit.

Översatt till folkrättsliga termer betyder citaten från de olika religiösa och filosofiska källorna att vi först bör se till hur vi respekterar folkrätten i våra egna länder och rätta till det som inte uppfyller standarden, vilket dock inte innebär att stater skall avstå från att agera kollektivt inom ramen för de övervakningsmekanismer som finns.

Om alla stater i första hand såg till hur de själva uppfyllde gällande krav, skulle hoten mot internationell fred och säkerhet reduceras drastiskt. Hoten kommer inte att försvinna helt, men det skulle finnas fler stater som kunde räcka varandra handen när det gäller att hantera de problem som uppstår. Och framför allt skulle statssamfundet få mer tid och kraft att ägna sig åt miljöförstörelsen och andra hot mot vår existens på jorden.

Vårt gemensamma mål: Frihet

När jag lämnade FN sammanfattade jag vårt gemensamma mål i ett ord: Frihet! Jag underströk detta med en översättning av den berömda versen i biskop Tomas frihetssång skriven för då 560 år sedan:

»Frihet är det bästa ting
Som sökas kan all världen kring,
Den frihet kan väl bära.«

Därefter lade jag till: På en annan kontinent i en stor nation restes senare en staty för att symbolisera friheten – »Liberty« – och uttryckte förhoppningen att gudinnans fackla är höjd för att försvara

inte bara »Liberty« utan också (på de fem övriga FN-språken): »Hurriah«, »自由«; »Liberté«; »с в о б о д а«; och »Liber-tad«!

För detta krävs ett rimligt antal suveräna stater som styrs demokratiskt, som respekterar rättsstaten, som interagerar i FN och som är i stånd att hantera de verkliga hoten: fattigdomen, överbefolkningen, sjukdomarna, massförstörelsevapnen, klimatförändringen, den gränsöverskridande brottsligheten och korruptionen.

Sigtuna 26 november 2011

Hans Corell, jur. kand. i Uppsala 1962, tjänstgöring i olika domstolar 1962–1972, sakkunnig, departementsråd och slutligen rättschef i Justitiedepartementet 1972–1984, ambassadör och rättschef i UD 1984–1994, undergeneralsekreterare för rättsliga frågor och FN:s rättschef 1994–2004.

Corell var medlem i Sveriges delegation till FN:s generalförsamling 1985–1993 och har haft flera förordnanden med anknytning till Europarådet, OECD och ESK (nu OSSE). Tillsammans med två andra ESK-rapportörer författade han ett förslag om att upprätta en internationell brottmålsdomstol för före detta Jugoslavien som överlämnades till FN i februari 1993. År 1998 var han generalsekreterarens representant vid Romkonferensen om upprättande av den Internationella brottmålsdomstolen (ICC). Han är hedersdoktor vid Stockholms universitet (1997) och Lunds universitet (2007).

Han är sedan februari 2006 ordförande i styrelsen för *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* i Lund.