

Anförande av Ambassadör Hans Corell

Helsingfors den 4 april 2005

”Reflektioner kring Dag Hammarskjölds tankar om den internationelle tjänstemannen”

Vi har samlats för att hedra minnet av Dag Hammarskjöld, Förenta Nationernas generalsekreterare 1953-1961. Det är i år 100 år sedan han föddes. Den som haft förmånen att tjänstgöra i FN-sekretariatet vet att hans minne lever kvar där bland många trots att mer än 40 år förflutit sedan hans tragiska bortgång. För en svensk är hans närvaro påtaglig.

Det är hedersamt att få tala vid detta tillfälle. Ett varmt tack till universitetskansler Kari Raivio och ambassadör Ulf Hjertonsson för inbjudan.

Särskilt glädjande är det att se President Koivisto och företrädare för det officiella Finland närvarande. Låt mig därför först få framföra en personlig hälsning till värdlandet.

Finland – Suomi – lärde jag känna redan i tidiga år. Bland mina minnen från prästgården där jag växte upp under 1940-talet är min fars kontakter med kyrkoherden i Anjala. Vi försökte bistå församlingsborna i vår krigshärjade vänort, och besöken därifrån var många. Mina lärare i svenska och historia på gymnasiet kom från Finland. Under studietiden hade jag många kontakter med vänner från Finland. Allt detta innebar att jag tidigt kom i kontakt med finlandssvenskan – idag en färgstark påminnelse som väcker många fina minnen till liv.

Under mina många år i Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet hade jag förmånen att delta i det nordiska samarbetet. I många lagstiftningsprojekt hade vi nära kontakter med kollegerna i Finland. Vi var inte bara kolleger – vi blev också vänner. Att senare få medverka i det nordiska samarbetet i FN var en givande erfarenhet.

Ämnet för min framställning är ”Reflektioner kring Dag Hammarskjölds tankar om den internationelle tjänstemannen”.

Perspektivet i rubriken kan synas snävt med tanke på alla de stora frågor som just nu står på FN:s dagordning – inte minst det reformprogram som FN:s nuvarande generalsekreterare Kofi Annan lade fram den 21 mars i år. Men – som det skall framgå – den internationelle tjänstemannens ställning har stor betydelse för hur FN skall kunna fullgöra sina viktiga uppgifter i framtiden.

I detta sammanhang är det på sin plats att nämna den insats som Finlands förutvarande president Martti Ahtisaari gjorde under sin tid i FN. Bland annat var han under åren 1987-1991 FN:s undergeneralsekreterare för administrativa frågor, alltså organisationens högste personalchef närmast under generalsekreteraren. Den som under ett antal år kunnat följa detta arbete på nära håll vet vilka krav som ställs på innehavaren.

Hur uppfattade Dag Hammarskjöld Förenta Nationerna när han tillträdde sitt ämbete? Vi förflyttar oss tillbaka till det kalla krigets dagar.

Inom FN rådde olika uppfattningar om hur organisationen skulle fullgöra sina uppgifter. Främst 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 i detta sammanhang är 1961 års upplaga av generalsekreterarens årliga rapport till generalförsamlingen. Dag Hammarskjöld avlämnade den 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. En kort sammanfattning kan vara på sin plats.

Artikel 97 klargör att generalsekreteraren är organisationens högste tjänsteman. Men, som Dag Hammarskjöld framhöll i ett berömt tal i Oxford den 30 maj 1961, 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. Mer om detta strax.

Enligt artikel 100 är generalsekreteraren och sekretariatets personal när de fullgör sina uppgifter förbjudna att begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller från någon myndighet utanför organisationen. De skall också avhålla sig från varje handling som kan inverka menligt på deras ställning som internationella tjänstemän. Som sådana är de ansvariga endast inför organisationen.

Enligt samma bestämmelse förbinder sig medlemsstaterna att respektera den uteslutande internationella karaktären hos generalsekreterarens och personalens uppgifter och att inte försöka påverka dem. Men den som har någon erfarenhet av internationellt arbete vet att staterna inte sällan försöker göra just detta.

Artikel 101 syftar till att FN skall tillförsäkras personal som fyller de högsta krav på duglighet, kunnighet och rättrådighet. Där finns också en geografisk aspekt: rekryteringen bör ske från så många länder som möjligt.

Slutligen: I artikel 105 föreskrivs att tjänstemännen skall ha de privilegier och immuniteter som behövs för att de i fullt oberoende skall kunna fullgöra sina FN-uppgifter.

Detta var alltså de formella regler som väntade Dag Hammarskjöld vid ankomsten till New York.

På grund av sin bakgrund är det klart att Dag Hammarskjöld kom till FN med den nordiska ämbetsmannatraditionen i bagaget. Men som vi redan konstaterat uppfattade han 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.

I sammanhanget kan erinras om att Dag Hammarskjöld anlände till FN under McCarty-perioden. Den amerikanske senatoren hade kallat FN för ett tillhåll för kommunistiska spioner, och FBI hade börjat undersöka amerikanska FN-anställdas bakgrund. Under tidigt 1950-tal rådde alltså en förtroendekris mellan USA och FN.

Denna löstes så småningom. Det är intressant att notera att USA:s president Dwight D. Eisenhower, republikan och före detta general, i sitt andra installationstal i januari 1957 uttalade sig på följande sätt om FN:

“We recognize and accept our own deep involvement in the destiny of men everywhere. We are accordingly pledged to honor, and to strive to fortify, the authority of the United Nations. For in that body rests the best hope of our age for the assertion of that law by which all nations may live in dignity.”

Detta citat förtjänar upprepas. Låt oss hoppas att det kan bli en ledstjärna också i dag!

En av Dag Hammarskjölds första framgångar som initiativtagare var hans berömda insats för att få loss ett antal amerikanska piloter, formellt under FN-kommando, som hade skjutits ned under Koreakriget och hamnat i kinesisk fångenskap. När han lyckades med detta efter ett uppmärksammat besök hos Chou En-lai i Peking betraktades det som en triumf för FN och Dag Hammarskjöld personligen.

Det ligger nära till hands att dra en parallell mellan detta risktagande och Kofi Annans insats när han vid ett besök i Bagdad i februari 1998 lyckades få till stånd ett avtal med Saddam Hussein som gav FN:s vapeninspektörer tillträde till presidentpalatsen. Att sedan detta avtal bröts av Saddam Hussein några månader senare är en annan sak.

Men låt oss återvända till 1961 års Oxford-tal. 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 Dag Hammarskjöld invercade detta uppenbarligen på hela FN-sekretariatets roll.

En annan fråga som Dag Hammarskjöld tog upp i sitt Oxford-tal var frågan om tjänstemännen i sekretariatet skulle vara anställda med permanenta kontrakt eller för bestämd tid. Han accepterade den senare metoden i begränsad omfattning men var mycket bestämd när han menade att det stora flertalet tjänstemän skulle vara permanent anställda. Om inte, skulle man hamna i klar konflikt med artiklarna 100 och 101.

Det är lätt att hålla med om detta. Men kanske utgick Dag Hammarskjöld från sina egna höga ideal. Det förhållandet att personalen i allmänhet anställts på permanent basis har medfört att alla inte fullgör sina förpliktelser med den nit och med det intresse som krävs. För en avdelningschef kan det vara oerhört frustrerande att konstatera att alla inte bidrar på ett effektivt sätt till den gemensamma ansträngningen. Och att avskeda personal är näst intill omöjligt.

Detta är en av anledningarna till att man inom sekretariatet på senare tid börjat övergå från permanenta kontrakt till tidsbestämda. Självfallet kan det få återverkningar på oberoendet, men jag tror inte att man skall överdriva.

Det är här viktigt att påpeka ett annat fenomen som inte existerade på Dag Hammarskjölds tid. På den tiden var tjänstemännen i huvudsak kontorspersonal i högkvarteret. Numera utgörs en stor andel av tjänstemännen personal som rekryteras till kortvariga anställningar i samband med ett allt större antal fredsoperationer, somliga rent av med mandat att utöva regeringsmakt. De internationella krigsförbrytardomstolarna skall också nämnas här. Personal till sådana operationer kan inte anställas på permanent basis.

När det gäller verkställighet av beslut i kontroversiella frågor menade Dag 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 illustrera 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, SRSG – en befattning som för övrigt under en period innehades av Finlands förutvarande statsminister Harri Holkeri) 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.

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 lades 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. Låt oss se vad som blir resultatet för sekretariatets del av de pågående utredningarna innan vi stämmer in i den ultrakonservativa kören på andra sidan Atlanten!

Kontroversiella frågor får givetvis en särskild dimension om någon eller några av stormakterna är involverade. Dag Hammarskjöld var framsynt också på denna punkt.

I Oxford-talet menar han 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:

”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 det senaste exemplet 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 när han senare vädjade om att Falluja inte skulle angripas.

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. I kombination med att de övriga FN-organen inte agerar som stadgan förutsätter skulle det innebära att världsorganisationen råkar i vanrykte och förlorar sin relevans.

FN behövs. Dwight D. Eisenhowers ord är lika relevanta idag som för nästan 50 år sedan. 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 och Srebrenica nämns ofta som exempel. Men det är i sammanhanget viktigt att hålla i minnet 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 organisationen 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. Aldrig mer sades det efter Rwanda! Och för vilken gång i ordningen?

Idag står FN inför stora utmaningar. Det är bara att hoppas att det reformprogram som Kofi Annan har lagt fram vinner gehör och att organisationen därigenom 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 på senare tid. Den som följt honom några år vet att han – precis som Dag Hammarskjöld – kommer att lämna ett respektingivande legat till eftervärlden.

Vid ett kollokvium som hölls till Dag Hammarskjölds minne på Backåkra den 1 oktober 2004 diskuterades den internationelle tjänstemannens förändrade roll. Deltagarna kom från akademiska kretsar och från internationella organisationer. Från Finland deltog den tidigare FN-ambassadören Klaus Törnudd. I en öppen och frank diskussion kom vi fram till att oberoende och integritet är avgörande förutsättningar för att internationella tjänstemän skall kunna utöva ledarskap. Dag Hammarskjöld framstår i detta hänseende som en förebild och en källa till inspiration.

En annan slutsats var att internationella tjänstemän måste vara övervakare, som kan utvärdera resultat och som kan arbeta i nära samspel med regeringar i en relation som baseras på ömsesidigt förtroende och respekt.

När det gäller olika typer av ledarskap diskuterade vi strukturellt ledarskap, förmåga att ta initiativ och intellektuellt ledarskap. Med andra ord: i det första fallet förmåga att ge uttryck för organisationens auktoritet och legitimitet, i det andra förmågan att koordinera, underlätta, förhandla och medla, och i det tredje förmågan att föra fram idéer som skapar perspektiv för dem som deltar i utformningen av handlingslinjer på det internationella planet. Den samstämmiga uppfattningen var att alla dessa ledarstilar kan och bör kunna besörjas av internationella tjänstemän.

Dag Hammarskjölds tänkande återspeglas också i hans Vägmarken. Boken gavs ut år 1963. Utan tvekan hämtade denne ledamot av Svenska Akademien styrka genom att läsa poesi och genom att själv uttrycka sina tankar i bunden form.

Tyvär fick jag aldrig träffa Dag Hammarskjöld. Jag besökte hans meditationsrum i FN-byggnaden i New York sommaren 1960. Föga anade jag då att jag något år senare som student i hans hemstad skulle vara en av marskalkarna vid hans begravning i Uppsala Domkyrka. Ett av de mest gripande ögonblicken vid denna ceremoni finns fortfarande kvar på näthinnan: synen då kistan fördes bort mellan två ringlande led studenter i sina vita mössor – en anspråkslös men stilenlig hedersvakt.

När Vägmärken kom ut blev uppmärksamheten stor. Dag Hammarskjölds tankar har gett ledning och styrka åt många. Citat ur boken kommer ofta väl till pass. Ett av dem påminner om hur man förändras när man utsätts för nya intryck. Detta gäller i högsta grad vid tjänstgöring i FN-sekretariatet, där påfrestningarna inte sällan är stora. Varje internationell tjänsteman upplever säkert vid hemkomsten det som Dag Hammarskjöld uttryckte så målande:

Du återvänder aldrig.
En annan man
finner en annan stad.

Dag Hammarskjöld fann styrka i litteraturen och poesin. Eftersom vi befinner oss i Helsingfors tillåter jag mig avsluta med en utmaning – en fråga med anknytning till finländsk poesi. Frågan är kanske något oväntad, men säkert i Dag Hammarskjölds anda.

En av Finlands nationalskalder är Arvid Mörne. Han gick bort år 1946. Hans dikt ”Nytt Världskrig” gjorde ett djupt intryck på mig när jag läste den första gången. Dikten, som ingick i samlingen ”Hjärtat och Svärdet” från 1935, finns numera också citerad i protokollet från juridiska utskottet i FN:s generalförsamling. Ja, den har till och med tonsatts av den amerikanske tonsättaren Joseph Turrin. Ibland har jag undrat om Dag Hammarskjöld kände till den och i så fall vad han hade för tankar om den. Frågan är: Kanske någon vet? Sista strofen stämmer till särskild eftertanke:

Vad väger tyngst, när med sin värld till doms
bland solar bortom Vintergatans dis
Den Högste sitter, evig, from och vis:
en idog myrstacks öde eller Roms?