OLE ESPERSEN

FN-STYRKER I RETLIG BELYSNING

JURISTFORBUNDETS FORLAG

Sat og trykt i Duplex-Trykkeriet,
København, Danmark
Tilrettelagt af Viggo Naae

© Ole Espersen 1965

Ole Espersen:

FN-styrker i retlig belysning

Trykfejlliste

Trykfejlene er opstået efter 3. korrektur ved en fejl på trykkeriet, der beklager fejlene meget.

Side 37,	15. linie f. o.:	Artikel 1.	læs Artikel 1,
Side 39,	16. linie f. o.:	benægtende«	læs benægtende.[5]
Side 39,	6. linie f. n.:	Sohn	læs Sohn[6]
Side 46,	sidste linie:	foreliggende.	læs foreliggende).
Side 54,	2. linie f. n.:	42.	læs 42
Side 60,	10. linie f. o.:	andre	læs indre
Side 60.	note 13:	s. 31).	læs s. 31.
Side 64,	7. linie f. o.:	bemyndigelse	læs bemyndigedes
Side 64,	9. linie f. o.:	et	læs er
Side 64,	8. linie f. n.:	udvelsen	læs udøvelsen
Side 67.	note 11:	s. 36).	læs s. 36.
Side 68,	16. linie f. n.:	komiteens	læs komitéens
Side 85,	4. linie f. n.:	problemer	læs problemet
Side 87,	16. linie f. o.:	1958	læs 1956
Side 88,	9. linie f. o.:	1950	læs 1950erne
Side 102,	3. afsnit:	læs	Henvisningen til artikel 25 yder ingen vejledning, idet denne bestemmelse blot i al almindelighed giver udtryk for, at det er medlemslandenes pligt at udføre sikkerhedsrådets resolutioner, truffet i overensstemmelse med pagten.
Side 152,	sidste linie:	de styr-	læs styr-
Side 158,	1. linie:	infdly-	læs indfly-
Side 192,	7. linie f. n.:	læsegruppe	læs lægegruppe
Side 207,	5. linie f. o.:	eksisterendt	læs eksisterende
Side 214,	13. linie f. n.:	undgås	læs indgås
Side 225,	8. linie f. o.:	erhvervede	læs hvervede
Side 232,	7. linie f. o.:	given	læs give
Side 233,	4. linie f. o.:	1935	læs 1925
Side 236,	3. linie f. o.:	cirkulær.[13]	læs cirkulær).[13]
Side 238,	7. linie f. o.:	[12]	læs [21]
Side 239,	13. linie f. o.:	fremover	læs derudover
Side 250,	22. linie f. o.:	ensidigt	læs eensidig
Side 254,	14. linie f. o.:	tiltrådt af	læs tiltrådt

Forord

Formålet med fremstillingen er at give en orientering om de fredsbevarende aktioner, som FN har foretaget ved hjælp af militære enheder. Aktionerne vil først og fremmest blive anskuet udfra *folkeretlige* synspunkter, men der er lagt vægt på i forbindelse hermed også at give en kort redegørelse for de *faktiske* begivenheder. Fredsstyrkerne vil endvidere blive betragtet fra et *nationalt* synspunkt, idet de danske medlemmers stilling i forhold til dansk ret gennemgås, ligesom den danske beredskabsstyrkes retsstilling undersøges. Andre landes tilsvarende styrker omtales ligeledes.

Arbejdet med problemerne er foregået under Det retsvidenskabelige instituts auspicier. Jeg takker professor, dr. jur. Allan Philip for bistand med tilrettelæggelsen og for særdeles værdifulde råd under arbejdets udførelse.

Økonomiske tilskud fra Københavns Universitet, Udenrigsministeriets legat af maj 1956 og P. M. Gertz' legat har sat mig i stand til at foretage en studierejse til FNs hovedkvarter i New York.

Sekretærarbejdet er udført af overassistent i justitsministeriet Oda Gronemann og stud. jur. Claus Levy har udarbejdet bogens sagregister. For denne såvel som den økonomiske hjælp bringer jeg min bedste tak.

København i maj 1965. *Ole Espersen*

Denne afhandling er den første i Det retsvidenskabelige Instituts skriftserie. Instituttet oprettedes i 1964 som et arbejdssted for de retsvidenskabelige lærere og forskere ved Københavns Universitet. Det må hilses med glæde, at det uanset instituttets foreløbig meget beskedne rammer allerede nu er muligt at udsende et arbejde, som er udarbejdet ved instituttet. Forhåbentlig kan der efterhånden skaffes sådanne ydre forhold for instituttets virksomhed, at det kan danne rammen om en mere omfattende retsvidenskabelig forskning til gavn både for det praktiske liv og for uddannelsen af forskere og lærere til de stærkt stigende studenterårgange.

København i maj 1965.

Det retsvidenskabelige Institut
ved Københavns Universitet

Udenrigsminister Per Hækkerup udtaler:

I betragtning af de forbløffende landvindinger, den moderne civilisation har bragt menneskeheden, kan man kun med dyb beklagelse konstatere, at de normer, der bestemmer staternes indbyrdes forhold, fortsat befinder sig på et primitivt udviklingstrin. Skønt verdens folkeslag i de seneste årtier på godt og ondt er bragt i så nær kontakt med hinanden, at alle må indse samarbejdets nødvendighed, beherskes den internationale udvikling nu som før af magtpolitikken; de store lande har stadig den afgørende indflydelse på udviklingsforløbet og er selv i stand til at varetage deres interesser.

Dette gælder ikke de mindre nationer. Skal deres sikkerhed og interesser fremmes i samme omfang som stormagternes, må magtpolitikken erstattes af en international retsorden. Alle sine svagheder til trods er FN idag det bedste grundlag, vi har for arbejdet mod dette fjerne mål, og det må derfor være de mindre landes pligt ihærdigt at virke for, at FN's organisation og autoritet styrkes og udbygges.

For Danmarks vedkommende er denne målsætning bedst kommet til udtryk i vor deltagelse i FN's fredsbevarende operationer, der gang på gang har vist sig i stand til at forhindre, at lokale konfliktsituationer har fået et større og uoverskueligt omfang. Vi ser i denne side af FN's virke, hvis betydning vi yderligere har ønsket at understrege ved beslutningen om på national basis i samvirke med andre nordiske lande at oprette en permanent FN-beredskabsstyrke, tillige kimen til den effektive ordensmagt, som vi håber verdensorganisationen en dag bliver i stand til at etablere. Netop problemerne omkring de fredsbevarende operationers iværksættelse og finansiering har imidlertid kastet FN ud i en krise, hvis løsning desværre endnu ikke er i sigte.

På denne baggrund må det hilses velkommen, at der nu også fra dansk side foreligger et vægtigt indlæg i den internationale debat om disse spørgsmål. Kun ved at udbrede og øge kendska-

bet til og interessen for fredens problematik og kun ved at anvise veje til en løsning af de talløse udestående spørgsmål af praktisk og teknisk karakter kan vejen banes for den politiske enighed om nødvendigheden af at give FN muligheder for effektivt at løse sin hovedopgave: Bevarelse af den internationale fred og sikkerhed.

PER HÆKKERUP

Indholdsfortegnelse

KAP. 1.

Indledning. 17- 22

KAP. 2.

En gennemgang af de af FN-pagtens bestemmelser, der hjemler eller muligt hjemler oprettelse og anvendelse af FN-styrker i vid forstand. 22- 54

I. Pagtens kapitel 7. Om det planlagte sikkerhedssystem og årsagen til, at det ikke er blevet virkeliggjort. Om muligheden for dog i kapitel 7 at søge hjemmel for oprettelse og anvendelse af sikkerhedsstyrker. 22- 34

II. Om FN kan oprette og anvende sikkerhedsstyrker uden hjemmel i kapitel 7, herunder om en sådan oprettelse og anvendelse kan ske tvangsmæssigt. 35- 46

III. Særligt om hvorvidt pagten giver mulighed for oprettelse af permanente styrker uden hjemmel i kapitel 7, herunder om muligheden for individuel rekruttering. 46- 54

KAP. 3.

Den hidtidige anvendelse af internationale styrker 55-183

I. Før 1956. 55- 61

1. Folkeforbundspagten. Vilna. Leticia. Saar. (55-57)
2. FN-pagten. Grækenland. Kashmir. Palæstina. Korea. (57-61)

II. FNs krisestyrker i Mellemøsten (UNEF). 61- 87
1. Baggrunden. (61)
2. Initiativet. (63)
3. Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål. (63)
4. Hjemmelen for UNEF. (65)
5. Kommandoforholdet.
a. Politisk. (68)
b. Militært. (69)
6. Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
a. Under dens ophold i landet. (71)
b. Kan opholdsstaten forlange styrken fjernet, og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (72)
7. Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
a. Under dens tilstedeværelse i Ægypten. (73)
b. Kan hjemlandet kalde styrken tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (74)
8. Juridiktionskompetencen.
a. Kriminel jurisdiktion. (75)
b. Civil jurisdiktion. (79)
c. Den disciplinære jurisdiktion. (82)
d. Særstilling for visse enkeltpersoner. (83)
9. Rekruttering og udrustning. (84-85)
10. Financieringen af UNEF. (85-86)
11. Virksomhed og resultater. (87)

III. FNs observationsgruppe i Libanon. (UNOGIL) 88- 96
1. Baggrunden. (88)
2. Initiativet. (89)
3. Beslutningen om gruppens oprettelse og dens angivne formål. (89)
4. Hjemmelen for UNOGIL. (90)

5. Status, kommandoforholdet m.v. (91)
6. Virksomhed og resultater. (93)

IV. FNs Congo-aktion (ONUC). 97-126
1. Baggrunden. (97)
2. Initiativet. (99)
3. Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål. (99)
4. Hjemmelen for ONUC. (101)
5. Kommandoforholdet.
   a. Politisk. (106)
   b. Militært. (108)
6. Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
   a. Under dens ophold i landet. (109)
   b. Kan opholdsstaten forlange styrken fjernet, og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (112)
7. Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
   a. Under dens tilstedeværelse i Congo. (113)
   b. Kan hjemlandet kalde styrken tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (114)
8. Jurisdiktionskompetencen.
   a. Kriminel jurisdiktion. (115)
   b. Civil jurisdiktion. (116)
   c. Den disciplinære jurisdiktion. (118)
   d. Særstilling for visse enkeltpersoner. (119)
9. Rekruttering og udrustning. (121)
10. Financieringen af ONUC. (122)
11. Resultat. (123)

V. FNs fredsbevarende styrke på Cypern (UNFICYP) 126-147
1. Baggrunden. (126)
2. Initiativet. (128)

3. Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål. (129)
4. Hjemmelen for UNFICYP. (130)
5. Kommandoforholdet.
   a. Politisk. (133)
   b. Militært. (134)
6. Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
   a. Under dens ophold i landet. (135)
   b. Kan opholdsstaten forlange styrken fjernet, og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (138)
7. Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.
   a. Under dens tilstedeværelse på Cypern. (138)
   b. Kan hjemlandet kalde styrken tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser? (139)
8. Jurisdiktionskompetencen.
   a. Kriminel jurisdiktion. (140)
   b. Civil jurisdiktion. (141)
   c. Den disciplinære jurisdiktion. (142)
   d. Særstilling for visse enkeltpersoner. (142)
9. Rekruttering og udrustning. (143)
10. Financieringen af UNFICYP. (144)
11. Virksomhed og resultater. (145)

VI. Sammenfattende bemærkninger vedrørende UNEF, ONUC og UNFICYP. Den internationale domstols responsum angående udgifterne. 147-183

KAP. 4.

Forsøg på at skabe permanente sikkerhedsstyrker under FN. 184-191

I. Gennem individuel rekruttering foretaget af FN. 184-187

II. Gennem forudgående aftaler med medlemslande om, at disse i krisesituationer stiller nationale kontingenter til FNs rådighed. 188-191

KAP. 5.

Oprettelse af permanente, nationale beredskabsstyrker til rådighed for FN. 192-230

I. Skandinavisk samarbejde. 192-197
1. Norge. (193)
2. Sverige. (196)
3. Danmark. (se III)

II. Øvrige lande. 198-204
1. Finland. (198)
2. Holland. (200)
3. Canada. (202)

III. Særligt om den danske beredskabsstyrke. 204-227
1. Opstilling, størrelse, kommandoforhold, herunder specielt om »forholdsordrer«. (205)
2. Betingelser for, at beredskabsstyrken kan stilles til rådighed for FN. (208)
3. Styrkens og dens medlemmers forventede status med særligt henblik på forholdet til dansk ret, baseret på de hidtidige erfaringer. Medlemmernes forhold til visse love.
   a. Kriminel jurisdiktion, overtrædelse af borgerlige og militære straffelovsbestemmelser. (215)
   b. Civil jurisdiktion. (221)
   c. Om medlemmernes forhold til funktionær- og medhjælperlov samt lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige. (223)

IV. Sammenfattende bemærkninger om de permanente nationale beredskabsstyrker, herunder om betydningen af samlet planlægning og udveksling af erfaringer. Ottawa-konferencen. 227-230

KAP. 6.

FN og de folkeretlige regler om krigsførelse 231-259

I. Summarisk oversigt over krigsreglerne 232-235

II. Kan FN være deltager i krig? 235-237

III. Kvalifikation af FN-styrkers funktioner med henblik på anvendelse af krigsreglerne 237-240

IV. Er FN efter den gældende retstilstand bundet af krigsreglerne? 240-244

V. Relationen mellem de nationale kontingenters og og FNs stilling i forhold til krigsretten. Kommandoforholdets betydning. 244-251

VI. Praksis 252-255

VII. Mulige løsninger 255-259

Litteraturforkortelser 261-263

Alfabetisk sagregister 264-268

Kapitel 1

Indledning.

Den 30. april 1964 gav det danske folketing sit samtykke til opstilling af en permanent dansk militær beredskabsstyrke og til, at denne styrke på grundlag af en vurdering af den almindelige situation af regeringen kan stilles til rådighed for de Forenede Nationer med henblik på at bistå ved gennemførelse af organisationens fredsbevarende forholdsregler.

Lignende beslutninger er taget i Finland, Norge, Sverige, Canada og Holland og overvejes i andre lande.

Denne opstilling af nationale beredskabsstyrker til brug for FN er den foreløbige kulmination i en udvikling inden for den internationale fredshåndhævende og bilæggende virksomhed, der såvel juridisk som politisk set har været præget af dramatik.

FN-pagtens sikkerhedssystem er baseret på en forudsætning om stormagternes enighed og specielt for den fredshåndhævende funktions vedkommende på opstillingen af en egentlig FN-hær, dannet af nationale kontingenter ved særlig aftale med de deltagende medlemslande.

Allerede få måneder efter pagtens ikrafttræden var den almindelige forudsætning: stormagternes enighed, ikke længere til stede, og dette manifesterede sig bl.a. derved, at det ikke lykkedes at skabe en FN-hær. Pagtens sikkerhedssystem er således ikke realiseret og kan ikke realiseres, sålænge uenigheden består.

Man har derfor i alvorlige krisesituationer måttet betjene sig af nødløsninger (og den danske beredskabsstyrke er i virkeligheden at anse for en permanent hjælp til brug for sådanne nødløsninger). Allerede i 1950 forelå den første store krise: angrebet på Sydkorea. *FN's koreaaktion* lod sig alene gennemføre, fordi Sovjetrusland ved krigens indtræden havde forladt sin plads i sikkerhedsrådet (i protest mod, at Kina repræsenteredes

af Formosa-regeringen). Ved Sovjets tilbagevenden til sikkerhedsrådet måtte aktionen videreføres af generalforsamlingen. Den militære styrke skaffedes ved henvendelse fra FN til medlemslande om frivillige bidrag.

Ved *Suez-krisens* udbrud i 1956 var sikkerhedsrådet lammet efter Israels angreb på Ægypten, fordi England og Frankrig nedlagde veto mod et i sikkerhedsrådet stillet forslag om, at Israel skulle trække sig tilbage og andre lande undlade at intervenere. Det blev herefter generalforsamlingen, der vedtog oprettelsen af en sikkerhedsstyrke, som igen måtte skaffes ved frivillig deltagelse fra medlemslande, koordineret af generalsekretæren.

De sidste to kriseaktioner under anvendelse af sikkerhedsstyrker, som FN har påtaget sig, i *Congo* og på *Cypern,* er besluttet af sikkerhedsrådet, og den manglende stormagtsenighed har derfor i disse tilfælde, i alt fald for så vidt angår aktionernes påbegyndelse, først og fremmest medført ulemper i form af mangel på en stående styrke, der har gjort det nødvendigt for generalsekretæren pånyt at improvisere sig frem ved hjælp af frivillig deltagelse.

Desuden har FN måttet betjene sig af militært nationalt personel til løsning af observationsopgaver i adskillige tilfælde.

Bemærkelsesværdigt er det iøvrigt, at skønt disse aktioners foretagelse i sig selv har skabt krisesituationer for organisationen, så er det dog en anden faktor, nemlig visse landes nægtelse af at *betale* for nogle af dem, der har været det alvorligste problem, ja har truet FN's liv.

Formålet med denne fremstilling er at søge at give et overblik over FN's fredsbevarende aktioner, idet der særlig lægges vægt på styrkernes og disses enkelte medlemmers retlige stilling.

Der vil herudover blive søgt gjort rede for baggrunden for de enkelte styrkers oprettelse, den hjemmel i henhold til hvilken de opererer, kommandoforholdet, financieringen m.v.

Nogen særlig dybtgående retsvidenskabelig behandling af disse emner har ikke været tilsigtet. Dertil egner de sig næppe. Erfaringen synes at vise, at juridiske overvejelser og betænke-

ligheder beskedent holder sig i baggrunden, når en situation kræver hurtig handling i fredens og sikkerhedens interesse. Dette kan, når pagtens grundsætninger iøvrigt følges, kun mødes med forståelse. Fremstillingen vil dog vise, at der inden for specielle områder, især vedrørende styrkernes status, er ved at udvikle sig faste regler, som må formodes at blive anvendt ved fremtidige aktioner, og som derfor har krav på særlig opmærksomhed.

Undersøgelsen vil koncentrere sig om aktionerne i Suez, Congo og på Cypern. Det må formodes at blive aktioner af denne karakter, som FN har størst udsigt til at måtte påtage sig i fremtiden, og det er også med henblik herpå, den danske beredskabsstyrke er opstillet.

Koreakrigen vil kun blive behandlet kursorisk. Den var atypisk, både på grund af dens start og dens omfang.

Til illustration af FN's mindre indgribende fredsbevarende funktioner, anvendelse af observatørgrupper, vil en enkelt af disse (observatørgruppen i Libanon) bliver nærmere omtalt. Det må antages, at medlemmer af nationale beredskabsstyrker vil være velegnede til indsættelse på sådanne opgaver.

Det kunne hævdes, at anvendelse af sikkerhedsstyrker, således som udviklingen har været, nu er sædvaneretligt hjemlet, hvorved spørgsmålet, om der egentlig i selve pagten er hjemmel hertil, skulle være af mindre interesse. Om dette er tilfældet, er tvivlsomt. Ganske vist har det overvejende flertal af medlemslande aktivt medvirket på den ene eller anden måde, eventuelt blot ved betaling af omkostningerne, til disse styrkers anvendelse. Adskillige lande, herunder først og fremmest Sovjetrusland og Frankrig, kan imidlertid næppe siges gennem deres adfærd at have givet udtryk for en retsindstilling, der kan tolkes som erkendelse af disse styrkers pagtmæssighed.

Under hensyn hertil vil spørgsmålet om, hvorvidt der i FN-pagten findes hjemmel til oprettelse og anvendelse af sikkerhedsstyrker, blive behandlet *isoleret,* alene på grundlag af pagten og dennes forarbejder. Konklusionen af denne undersøgelse overflødiggør en drøftelse af, om der kan siges senere at være

skabt den fornødne hjemmel i organisationens og staternes praksis.

Den internationale domstol i Haag har i et af generalforsamlingen indhentet *responsum* udtalt, at *udgifterne* i forbindelse med Suez- og Congoaktionen skal anses for at være »organisationens udgifter« i pagtens artikel 17, stk. 2's forstand. Generalforsamlingen afslog imidlertid at anmode om selvstændig stillingtagen til spørgsmålet om bevillingsbeslutningernes pagtmæssighed, hvilket var foreslået af Frankrig. Skønt dette må være en, skulle man synes, nødvendig præmis for konklusionen i det pågældende responsum, tør man ikke afvise, at domstolen ud fra »forholdets natur« har følt sig bundet af, at udgifternes afholdelse var vedtaget med ⅔ majoritet i generalforsamlingen.[1] Af denne grund kan man ikke hævde, at spørgsmålet om sikkerhedsstyrkers pagtmæssighed i almindelighed er afgjort af domstolen i Haag, således at en drøftelse heraf skulle være overflødig. Det må naturligvis ydermere erindres, at der er tale om et responsum og ikke en *dom*, som ville have været bindende for parterne. Hjemmelsspørgsmålet og den faktiske anvendelse af FN-styrker vil blive behandlet i henholdsvis kapitel 2 og 3.

Ad hoc-karakteren af de hidtidige fredsbevarende aktioner er søgt afhjulpet på såvel internationalt som nationalt plan gennem dannelse af permanente styrker.

FN's forsøg i denne retning er totalt mislykkede (kapitel 4). Dannelsen af nationale beredskabsstyrker (kapitel 5) er endnu i sin spæde vorden. Nogen koordinering heraf fra FN's side har på grund af visse landes modstand ikke været mulig, og der er derfor alene tale om national planlægning med henblik på at

1. Se således dommer Spiropoulus' deklaration, *Certain Expenses,* side 180. Spiropoulus tilsluttede sig i øvrigt konklusionen, som vedtoges med 9 stemmer mod 5, men mente, at generalforsamlingens reaktion overfor det franske forslag måtte tages som udtryk for, at forsamlingen *ikke* ønskede spørgsmålet om pagtmæssigheden af forsamlingens og sikkerhedsrådets beslutninger vedrørende UNEF og ONUC behandlet af domstolen.

   Der henvises til den nærmere gennemgang af dette responsum side 167 f.

stå rede med i forvejen til brug for løsningen af FN-opgaver uddannede og udrustede styrker.

Mellem de skandinaviske lande har en udstrakt fælles planlægning fundet sted.

Reglerne for opstillingen af beredskabsstyrkerne, betingelserne for deres anvendelse og herunder spørgsmålet om, til hvilke formål de kan anvendes af FN, vil blive undersøgt. Særligt vil den danske styrkes forventede status i forhold til det land, hvor den skal operere, og i forhold til dansk ret blive drøftet. I mangel af aftale herom med FN (»stand by agreement«) må denne undersøgelse for en del baseres på den retstilstand, der har været og er gældende for hidtidige FN-styrker. Dette er fundet forsvarligt i betragtning af, at der efterhånden har udviklet sig en fast praksis netop på statusområdet. På denne måde bliver undersøgelsen i kapitel 5 samtidig af betydning for forståelsen af den retsstilling, danske FN-soldater har og har haft hidtil.

Bortset fra Korea- og tildels Congoaktionen har FN-styrker alene måttet anvende magt i selvforsvar. Når operationerne foregår under denne begrænsning, vil der ikke opstå noget væsentligt behov for en nøjere præcisering af styrkernes forhold til den *folkeretlige krigsret*. Derimod er det af overordentlig stor betydning, at forholdet til disse regler er nøje klarlagt, hvor der handles under et offensivt mandat, hvilket vil være tilfældet under en *tvangshåndhævelse* af freden i medfør af kapitel 7 i pagten, det være sig på ad hoc basis som i Korea og Congo, eller efter en eventuel afslutning af art. 43 overenskomster. Det er klart, at FN må føle det som organisationens fornemste opgave at overholde de internationale regler for krigsførelse, når væbnet aktion er nødvendig. Det vil i det afsluttende kapitel blive drøftet, hvilken folkeretlig stilling, FN må antages at have i denne relation.

Der har endnu ikke udviklet sig nogen fast *terminologi* angående de hidtil anvendte FN-styrker. I Suez tales om »FN's krisestyrke«, i Congo taltes blot om »FN's styrke i Congo«, og på Cypern anvendes betegnelsen »FN's fredsbevarende styrke«.

Her vil ordet »*sikkerhedsstyrker*« blive anvendt til at betegne et af nationale, militære eller politimæssige enheder sammensat organ, der af medlemslande frivilligt er stillet under FN's kommando med henblik på med de direkte implicerede staters samtykke at medvirke til en fredelig løsning af politiske krisesituationer.

En sikkerhedsstyrkes konkrete opgave vil være defineret i den FN-resolution, i henhold til hvilken den oprettes. Der kan være tale om en overvågning af våbenhvile, »stødpudefunktion« mellem to landes hære, grænsekontrol, opretholdelse af intern lov og orden m.v. Udfra en *retlig* vurdering er opgavens art, henset til, at alle parter skal samtykke i de skridt, der tages til dens løsning, mindre væsentlig. Den vil således hverken være afgørende for aktionens pagtmæssighed eller styrkens status. Af den grund behandles sikkerhedsstyrkerne under ét og uden forsøg på opdeling i undergrupper.

Betegnelsen »*kampstyrker*« anvendes, hvor der er tale om en af FN foretagen tvangsmæssig håndhævdelse af freden ved hjælp af militære magtmidler.

Endelig vil ordet »*observationsgruppe*« blive brugt i forbindelse med organisationens etablering af et typisk af militært uddannet personale udlånt af et eller flere medlemslande dannet organ, der har til opgave med det eller de berørte landes samtykke at fremskaffe upartisk førstehåndsinformation i politiske kriser med henblik på at sætte organisationen i stand til at træffe beslutning om, hvilke forholdsregler af fredsbevarende karakter der bør tages.

Som det fremgår af det allerede anførte, vil undersøgelsen koncentrere sig om sikkerhedsstyrkerne.

Kapitel 2

En gennemgang af de af pagtens bestemmelser, der hjemler eller muligt hjemler oprettelse og anvendelse af F.N.-styrker i vid forstand.

I.

Pagtens kapitel 7. Om det planlagte sikkerhedssystem og årsagen til, at det ikke er blevet virkeliggjort. Om muligheden for dog i kapitel 7 at søge hjemmel for oprettelse og anvendelse af sikkerhedsstyrker.

1.

»Hvis nogen bestemmelse i pagten er vigtigere end andre, er det så afgjort den første sætning i artikel 39, der gør det til en pligt for sikkerhedsrådet at afgøre, om der foreligger nogen trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling, og som bestemmer, at sikkerhedsrådet skal fremkomme med forslag eller træffe bestemmelse om, hvilke skridt der skal tages med henblik på at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed.«

Dette udtaltes af den amerikanske delegation på San Francisco-konferencen i 1945,[1] og udtalelsen må ses på baggrund af den fallit, som folkeforbundets »automatiske« sikkerhedssystem havde spillet. Den amerikanske såvel som de øvrige delegationer var klar over, at man måtte institutionalisere fredens opretholdelse; man kunne ikke stole på, at retfærdigheds- og rimelighedsbetragtninger ville få lande til at tvinge en retsbryder i knæ. Det var jo i virkeligheden det, man havde gjort i folkeforbundspagten.

Men man indså samtidig, at de, der var bedst egnede til at

1. Citat fra *Goodrich* s. 159.

gennemtvinge freden, var stormagterne, som var i besiddelse af de fornødne magtmidler.[2] Da ansvaret således rent faktisk først og fremmest ville komme til at påhvile disse, blev kompetencen til at træffe afgørelse om anvendelse af magtmidler henlagt til sikkerhedsrådet, hvor stormagterne har vetoret.

Pagtens sikkerhedssystem kan kort skitseres således, idet der i denne forbindelse først og fremmest vil blive lagt vægt på anvendelse af våbenmagt:

Såfremt sikkerhedsrådet har afgjort, at der foreligger en trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling, *skal* rådet fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artikel 41 eller 42.

Efter artikel 40 *kan* rådet dog for at forhindre en forværring af situationen forinden opfordre de pågældende parter til at rette sig efter *midlertidige* forholdsregler, som skønnes nødvendige eller ønskelige. Sådanne midlertidige forholdsregler skal dog ikke præjudicere parternes stilling. Der er her tænkt på f.eks. henstilling om øjeblikkelig indstilling af fjendtlighederne, etablering af områder under international kontrol o.l.[3] Bestemmelsen har været anvendt adskillige gange i praksis.

De forholdsregler, som sikkerhedsrådet i medfør af artikel 41 kan *beslutte* skal anvendes, kan bestå i fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser (boykot) og af samkvemmet med jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.

Især økonomisk boykot kan være et særdeles kraftigt middel. Erfaringen viser imidlertid, at det kan være svært at enes om en total boykot, og boykottens universelle karakter er normalt afgørende for dens effektivitet. Dels vil det ofte være sådan,

2. *Ross,* FN s. 194.
3. *Ross,* FN s. 200. Ross går ud fra, at sikkerhedsrådet kan fremkomme med *påbud* i medfør af denne bestemmelse. Dette synes ikke at stemme med ordlyden af artiklen, men støttes muligvis på pagtens art. 25 og 49. Mod Ross' opfattelse taler imidlertid sidste pkt. i art. 40.

at de lande, der *handelsmæssigt* og på anden måde står det land nærmest, mod hvilket der er tale om at rette en boykot, slet ikke vil deltage i denne, dels vil lande, der ikke sympatiserer med landet, nære ængstelse for tab af økonomisk karakter ved en afbrydelse af de økonomiske forbindelser.[4]

Generalforsamlingen har to gange opfordret medlemslandene til boykot (Spanien og Sydafrika). I intet af tilfældene har opfordringen haft de tilsigtede virkninger. Noget *påbud* om boykot kan generalforsamlingen ikke fremkomme med, og i sikkerhedsrådet har man ikke kunnet enes om et sådant i noget tilfælde.

Såfremt sikkerhedsrådet skønner, at de ved artikel 41 hjemlede forholdsregler ville være utilstrækkelige eller har vist sig at være utilstrækkelige, kan det i medfør af artikel 42 tage sådanne skridt ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed. Sådanne skridt kan indbefatte demonstrationer, blokade og andre operationer, foretagne af luft-, sø- eller landstridskræfter tilhørende medlemmer af FN.

Det er her værd at mærke sig, at anvendelsen af disse de alvorligste forholdsregler *ikke* forudsætter, at det er afgjort, hvilken stat der er skyld i fredsbrudet (lige så lidt som dette er en forudsætning for anvendelsen af artikel 40 og 41). Meningen er, at man først og fremmest må opretholde eller genoprette freden og *derefter* finde frem til den materielt rigtige løsning af konflikten.[5]

Artikel 42 bestemmer, at det er luft-, sø- eller landstridskræfter *tilhørende medlemmer af de Forenede Nationer,* der skal anvendes. Meningen er således ikke, at der skal tilvejebringes en egentlig FN-hær bestående af soldater, der modtager ordrer direkte fra og skylder loyalitet alene til FN.

På den anden side var det hensigten, at der til rådighed for

4. Efter pagtens artikel 50 er der dog mulighed for at opnå erstatning fra organisationen i tilfælde af sådanne tab. Men nogen *sikkerhed* herfor, har vedkommende land naturligvis ikke.
5. Om denne idés muligt manglende realisme, se *Ross,* FN s. 195.

sikkerhedsrådet skulle stå en passende styrke, som rådet kunne anvende uden samtykke i den konkrete situation fra kontingenternes hjemlande og, naturligvis, uden samtykke fra det land, som forholdsreglerne skulle rettes mod.

Med henblik herpå bestemmer artikel 43:

»1. For at bidrage til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed forpligter alle medlemmer af de Forenede Nationer sig til på opfordring af sikkerhedsrådet og i overensstemmelse med særlig overenskomst eller særlige overenskomster at stille til rådighed for dette de væbnede styrker, den bistand og de lettelser, derunder ret til passage, som er nødvendige til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

2. Sådan overenskomst eller sådanne overenskomster skal fastsætte antal og art af de nævnte styrker, deres beredskabsgrad og fordeling i almindelighed samt arten af de lettelser og den bistand, der skal ydes.

3. Forhandlinger om overenskomsten eller overenskomsterne skal finde sted så snart som muligt på sikkerhedsrådets initiativ. De skal afsluttes mellem sikkerhedsrådet og medlemmer eller mellem sikkerhedsrådet og grupper af medlemmer og skal ratificeres af de underskrivende stater i overensstemmelse med disses respektive forfatningsmæssige fremgangsmåder.«

Hvorfor fastsatte man ikke straks i pagten eller ved samtidige særaftaler, hvad hvert enkelt land skulle yde? Eller hvorfor bestemte man ikke, at sikkerhedsrådet eller eventuelt generalforsamlingen kunne træffe beslutning om, hvilke styrker medlemslandene skulle stille til rådighed?

Havde man oprindelig anvendt en af disse fremgangsmåder, ville man formentlig have undgået megen usikkerhed og kostbar tidsspilde i alt fald i nogle af de senere krisesituationer.

Årsagen var, at man i USA ikke mente at have forfatningsmæssig dækning for at gå ind på at tillade en international organisation at træffe bestemmelse om anvendelse af amerikanske militære styrker. Derfor foreslog den amerikanske delegation – muligvis til lettelse for de øvrige delegationer – at den nærmere ordning af det militære beredskab skulle ske ved særlig traktat.

I forbindelse med ratifikationen af en sådan traktat ville USA kunne søge gennemført den nødvendige ændring i landets interne ret.[6]

Man overlod med andre ord et overordentlig vigtigt led i fredsorganisationens opbygning til senere regulering.

Det kan måske dertil siges, at dette ikke skulle være nogen alvorlig indvending, thi artikel 43 siger, at medlemmerne *forpligter* sig til i overensstemmelse med særlig overenskomst at stille de fornødne styrker. En sådan forpligtelse til at slutte en aftale er imidlertid såvel i folkeretten som i intern ret af problematisk værdi.[6a] En *aftale* forudsætter, at mindst to parter enes om noget. Og det ligger i sagens natur, at det er svært at gennemtvinge enighed.

Dette skulle erfaringen da også snart vise.

Som ansvarlig for den strategiske ledelse af de styrker, man forudså oprettet, etableredes en generalstabskomité bestående af sikkerhedsrådets faste medlemmers generalstabschefer eller disses repræsentanter. Komitéen skulle træffe bestemmelse om de militære operationer under sikkerhedsrådets myndighed, og dens befalinger skulle rette sig til de nationale kontingentchefer, således at den enkelte soldat derved i princippet fortsat var undergivet alene hjemstatens myndighed.

Ifølge artikel 46 har generalstabskomitéen imidlertid som præliminær opgave at *bistå sikkerhedsrådet med udarbejdelse af planer for anvendelse af væbnet magt,* d.v.s. forberede (ved udarbejdelse af udkast) de overenskomster, som er forudsat i artikel 43.

Allerede i 1946 opfordrede sikkerhedsrådet generalstabskomitéen til at undersøge og aflægge rapport om dette spørgsmål, og for at få overenskomsterne klar så hurtigt som muligt

6. *Ross,* FN s. 197.

6 a. *Stone,* s. 190, antager, at så længe der ikke er sluttet overenskomster i medfør af artikel 43, består der ingen pligt til at stille styrker til rådighed. De beslutninger, som artikel 25 påbyder medlemslandene at udføre, vedrører kun beslutninger trufne i overensstemmelse med pagten. Og pagten i sig selv pålægger ikke landene nogen pligt i den omhandlede henseende.

anmodede man om at måtte modtage en rapport allerede den 30. april 1947.

Det viste sig imidlertid umuligt at få tilvejebragt enighed mellem stormagterne på blot ét eneste punkt af nogen betydning. Der er uenighed om styrkernes størrelse og sammensætning, om etablering af baser, placering af styrkerne, når de ikke var i brug, formen for forsyningstjeneste m.v.

Skønt det således af rapporten nærmest så ud til at dreje sig om »tekniske« uoverensstemmelser, var sandheden dog nok den, at teknikken blev brugt som dække for manglende tillid mellem stormagterne, især mellem USSR og USA.[7]

Allerede året efter opgav man fuldstændigt at få tilvejebragt enighed om artikel 43-overenskomster, og noget forsøg har ikke siden været gjort.

(Det er et spørgsmål, om det russiske memorandum af 8. juli 1964[8] kan tænkes at danne basis for en genoptagelse af forhandlingerne).

Man må erkende, at det sikkerhedssystem, som pagtens skabere havde forestillet sig, ikke er realiseret.

2.

Man bør dog ikke uden videre herefter sige, at konsekvensen da er, at kapitel VII i pagten er uanvendeligt, og hjemmelen for anvendelse af FN-styrker må søges andetsteds. Det er nemlig af afgørende betydning, om eventuelle styrkers anvendelse finder sted med hjemmel i kapitel VII, for alene dette kapitel giver mulighed for *tvangsmæssig brug* af væbnet magt.

Det er derimod uden rimelig tvivl, at der ikke består nogen mulighed for *tvangsudskrivning* af styrker, sålænge overenskomster i medfør af artikel 43 ikke er tilvejebragt.

7. Se nærmere *Leland M. Goodrich* og *Anne P. Simons,* The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Washington 1955, s. 398–404, og *Ross,* FN s. 198.
8. Se nærmere s. 34. Der er her tænkt på *realitetsforhandlinger.* Generalstabskomitéen har nemlig konstant med jævne mellemrum holdt møder, der blot har bestået i en åbning og udsættelse af mødet.

Problemet er, om de øvrige artikler i kapitel 7 *i sig selv* giver sikkerhedsrådet kompetence til at foreslå oprettelse af ad hoc-styrker.[9]

Artikel 39 indeholder dels hjemmel til, at sikkerhedsrådet kan *beslutte,* hvilke midler der skal anvendes i medfør af artikel 41 og 42, dels til, at sikkerhedsrådet kan fremsætte forslag (recommendations), der kan opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed.

Om indholdet af sådanne mulige forslag siger bestemmelsen intet. Artiklen kan selvsagt ikke være *til hinder for,* at der med de implicerede parters samtykke oprettes sikkerhedsstyrker, som med vedkommende lands samtykke anvendes på dets territorium. Men når alle således er enige, spiller hjemmelsspørgsmålet næppe nogen rolle. (Her kan dog opstå finansieringsproblemer).

En ganske anden situation opstår, når der er tale om anvendelse af styrker mod et land mod dettes ønske. Hertil findes der ikke hjemmel i artiken 39, jfr. ordet »forslag«. Schwarzenbergers modsatte opfattelse[10] kan ikke i al almindelighed tiltrædes.

At artikel 39 muligvis har været den (stiltiende) hjemmel for Korea-aktionen,[10a] står ikke i modstrid hermed, thi der var her tale om at anvende magt mod en uden for pagten stående aggressorstat, se herom s. 33.

Artikel 40. Enkelte forfattere antager, at artikel 40's bestemmelse om midlertidige forholdsregler skulle indeholde fornøden hjemmel for en anbefaling om oprettelse af i alt fald sikkerhedsstyrker.[11] Fortolkningen synes noget anstrengt. Dels fordi oprettelsen af en ad hoc-styrke altid vil tage nogen tid og derfor næppe er velegnet som midlertidig »førstehjælp«, dels fordi

9. I *Certain Expenses* s. 167 udtales det generelt, at manglen af artikel 43-aftaler ikke kan betyde, at sikkerhedsrådet er impotent i krisesituationer, se nærmere nedenfor s. 171.
10. Side 253.
10a. *Schwarzenberger* a.st. og *Seyersted* s. 362.
11. Se f.eks. *Schwarzenberger* s. 255.

der så ville være tale om oprettelse af en midlertidig styrke, som jo derefter (typisk) skulle afløses af en anden styrke efter artikel 42, eventuelt artikel 41, se nedenfor. Det synes at være overflødigt og derfor næppe tilsigtet først at anvende artikel 40.[12]

Artikel 41 handler om anvendelse af forholdsregler *dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt.*

Det er herefter givet, at bestemmelsen ikke indeholder mulighed for anvendelse af egentlige kampstyrker (som f.eks. i Korea og Congo).

Derimod kan bestemmelsen formentlig give mulighed for oprettelse af observationskorps eller sikkerhedsstyrker, som kun må anvende våben i selvforsvar. Det nævnes ganske vist udtrykkeligt i bestemmelsen, *hvilke* forholdsregler der kan anvendes (boykot af forskellig art), men det fremgår af forarbejderne til pagten, at opregningen ikke er udtømmende.

Adskillige forfattere antager herefter yderligere, at artikel 41 jfr. 39 indeholder hjemmel til oprettelse af observationskorps og militære styrker, således *at* medlemmerne skulle kunne *pålægges at bistå ved oprettelsen heraf,* og således *at* de skulle kunne *pålægges at tage imod styrkerne.*[13] Ewensen anfører, at

12. Professor Andrassy, citeret i note 20 a i Report of the Forty-Ninth Conference of the International Law Association, 1960 s. 138, antager, at anvendelse af styrker i medfør af artikel 40 må kræve begge parters samtykke, og af den grund indeholder bestemmelsen ingen selvstændig hjemmel.

    Mod den af mig fremførte opfattelse kunne indvendes, at generalsekretæren i et kritisk øjeblik under Congo-aktionen bl.a. henviste til artikel 40 for at opnå yderligere støtte fra medlemslandene. I samme tale gav han imidlertid udtryk for, at Congo-aktionen *ikke* var besluttet i medfør af kapitel 7. Der bør næppe lægges for megen juridisk relevans i disse udtalelser (S.C.O.R., 88th Meeting, 8. August 1960, side 26).

    I det danske indlæg i *I. C. J. Pleadings* henvises også til artikel 40 som mulig hjemmel for Congo-aktionen. Men hvis Congo-aktionens militære indslag var FN's foreløbige midler, hvad var da FN's endelige midler?

13. Se f.eks. *Ewensen* s. 78 og *Schwarzenberger* s. 254.

de i artiklen eksemplificerede forholdsregler er af en så alvorlig natur, at der for så vidt intet skulle være til hinder for under artiklen at medtage tvangsmæssig anvendelse af sådanne styrker.

Det bør imidlertid påpeges, at der består en betydelig forskel mellem det »passive«, at ophøre med f.eks. samhandel, og det yderst »aktive«, at trænge ind på et andet lands territorium. Det sidste er efter folkerettens sædvaneretlige regler vel nok det alvorligste, et land overhovedet kan foretage sig, medens det første normalt er tilladt (der kan dog blive tale om brud på traktatmæssige forpligtelser, jfr. herved pagtens artikel 103).

At det kan være alvorligere rent financielt for en stat, at der etableres boykot, end at der sendes en observationsgruppe ind på dets territorium, bør der ud fra en juridisk betragtning bortses fra.

Også for så vidt angår sikkerhedsrådets tvangsmæssige *udskrivning* af styrker i medfør af artikel 41 må der rejses tvivl. De forfatningsmæssige betænkeligheder i USA, der var den egentlige årsag til, at styrker skulle stilles til rådighed ved særlig overenskomst, jfr. ovenfor s. 26, må også gælde sikkerhedsstyrker.

Man kunne spørge, om det ikke er overflødigt at søge hjemmel i artikel 41, idet artikel 42 må kunne anvendes *a fortiori*. En sådan a fortiori-slutning vil imidlertid kun være mulig (under de givne omstændigheder), hvis artikel 42 kan benyttes, uden at der foreligger overenskomster i medfør af artikel 43, jfr. herom nu.

Artikel 42. Denne bestemmelse er vel den, der rent umiddelbart nærmest synes at kunne indeholde den søgte hjemmel. Dens forarbejder indeholder intet, der kan støtte den antagelse, at dens anvendelse skulle forudsætte, at der var indgået artikel 43-traktater.[14] (Noget andet er, at artikel 42 ikke giver sikkerhedsrådet mulighed for at pålægge medlemslandene at stille

14. Cfr. dog *Kelsen*, The Law of the United Nations, s. 756, der antager, at bestemmelserne i artikel 48 og 106 må tages som udtryk for den modsatte opfattelse. Se imidlertid hertil *Seyersted* s. 438.

styrker til rådighed). Ejheller ordlyden synes at støtte en sådan antagelse.

I teorien er der almindelig enighed om, at sikkerhedsrådet i medfør af artikel 42 jfr. 39 kan opfordre medlemslande til at stille tropper til rådighed for rådet.[15]

Man kunne mod denne opfattelse anføre, at det i alt fald næppe har været *hensigten*, at artikel 42 skulle kunne anvendes hertil. Det synes bl.a. at fremgå af den omstændighed, at der intet i pagten er om, hvordan en sådan styrke skulle organiseres, hvem der skulle have kommandoen over den m.v., hvorimod der for artikel 43-styrkerne findes bestemmelser herom. Dette kan dog næppe være afgørende, hvorved bemærkes, at der jo, når artikel 42 anvendes som ene-hjemmel, netop er tale om ad hoc-arrangementer, hvor der angående de nævnte spørgsmål må udformes forskellige regler i hvert enkelt tilfælde.

Spørgsmålet er herefter: Hvis medlemslandene på opfordring af sikkerhedsrådet har stillet styrker til rådighed, kan sikkerhedsrådet da med hjemmel i artikel 42 jfr. 39 anvende disse mod en bestemt nation, der modsætter sig anvendelsen? Eller er det kun artikel 43-styrker, der kan anvendes sådan?

Svaret synes umiddelbart let: Hvis styrken er lovligt oprettet i medfør af artikel 42, hvilket vi går ud fra, må den kunne anvendes tvangsmæssigt, jfr. herved ordlyden af såvel artikel 39 som 42.

Det svar synes også ud fra reale grunde at være rimeligt. For det land, mod hvilket styrken anvendes, kan det i og for sig være ligegyldigt, hvordan den er oprettet. Tvangen føles ens. Landet ville ikke have kunnet indrette sig på at forhindre tvangsanvendelse mod det ved at nægte at afslutte artikel 43-overenskomster. Det kunne jo ikke forhindre, at andre lande afsluttede sådanne.

Man kunne rejse det specielle spørgsmål, om en FN-styrke kan anvendes tvangsmæssigt mod et ikke-medlem af FN.

15. Således *Schwarzenberger*, s. 254, *Sohn*, s. 230 og *Seyersted*, s. 439.

I tilfælde, hvor vedkommende land ikke efter almindelig folkeret har begået aggression, må svaret utvivlsomt blive benægtende. Det forhold, at landene, der er medlemmer, er gået med til, at styrker anvendes mod dem med det formål at skille de stridende parter uden hensyn til skyldspørgsmål, er noget exceptionelt og noget, man ikke har pligt til at tåle uden forudgående samtykke.

Har vedkommende land derimod begået aggression, må svaret lige så utvivlsomt blive bekræftende, thi i så tilfælde er der alene tale om, at nogle lande bistår hinanden i en forsvarsalliance, hvilket efter den almindelige folkeretlige sædvaneret er tilladt, se f.eks. artikel 51's ordlyd. Det må endog være således, at selv om man tænkte sig, at styrken i forhold til FN-pagten var ulovligt oprettet, måtte det være tilladt at anvende den mod en aggressorstat, da en stat ikke kan påberåbe sig rettigheder i henhold til en konvention, hvoraf den ikke er medlem.[16]

Da resultatet herefter synes at være, at sikkerhedsrådet i artikel 42 jfr. 39 har hjemmel til på frivillighedens grundlag at oprette styrker og til tvangsmæssigt at anvende dem, er det i og for sig overflødigt at undersøge, om der måtte findes hjemmel til det samme i andre bestemmelser i pagten. For fuldstændighedens skyld bør det dog nævnes, at forskellige forfattere mener, at der yderligere findes fornøden hjemmel i artikel 48[17] og artikel 51.[18]

Om sikkerhedsrådets mere begrænsede muligheder henvises til II.

16. Se f.eks. *Seyersted* s. 471 f.
17. Således *Schwarzenberger* s. 254.
18. Se f.eks. udtalelse af *L.C. Green,* s. 115 i Report of the 49th Conference of International Law Association, men hertil J. Sztucki smst. s. 120. De fleste forfattere medtager dog ikke artikel 51 i deres angivelser af mulige hjemler og utvivlsomt med god grund. Bestemmelsen synes ganske klart kun at give medlemslandene hjemmel til på egen hånd at anvende væbnet magt, indtil sikkerhedsrådet har taget de nødvendige skridt til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, underforstået: i medfør af andre bestemmelser i pagten.

3.

Nogen større udsigt til, at pagtens sikkerhedssystem realiseres i nær fremtid, er der næppe. Det må forudsætte en betydelig yderligere bedring af forholdet mellem Øst og Vest, og hvordan situationen vil være, når Peking-regeringen, som det må forventes, snart får sæde i sikkerhedsrådet, er det umuligt at dømme om.

Det bør dog nævnes, at Sovjetrusland den 8. juli 1964 udsendte et memorandum, der tilsyneladende stærkt gik ind for fornyede forsøg på at give kapitel 7 et fastere indhold. Det hedder i indledningen, at efter den sovjetiske regerings opfattelse er det af væsentlig betydning med henblik på at opretholde international fred og sikkerhed, at medlemmerne enes om at styrke de muligheder, som pagten indeholder til dette formål, men som hidtil ikke er blevet tilstrækkeligt udnyttet. Det erkendes, at der kan opstå situationer, hvor *fredelige midler* ikke er tilstrækkelige alene, men hvor det kan være hensigtsmæssigt at anvende *væbnede FN-styrker.*

Det præciseres samtidigt, at det alene er *sikkerhedsrådet,* der kan træffe bestemmelser om sådanne aktioner, hvori også burde deltage kontingenter fra de socialistiske stater, dog ikke fra nogen stormagt.

Den militære stabskomité bør udforme de nærmere planer i overensstemmelse med pagtens artikel 46 og 47, og overenskomster i henhold til artikel 43 bør søges indgået.

Sovjetunionen er parat til at bidrage til financieringen af sådanne aktioner under forudsætning af, at såvel aktionernes foretagelse som udgifternes afholdelse er besluttet af sikkerhedsrådet.

Om dette memorandum skal tages som udtryk for et reelt ønske om at virkeliggøre kapitel 7, eller om der eventuelt alene er tale om en indirekte kritik mod de hidtidige aktioner og måske mod oprettelse af permanente nationale beredskabsstyrker uden om sikkerhedsrådet, kan det være svært at afgøre. Sovjetrusland har naturligvis i alle tilfælde en forståelig interesse i at styrke sikkerhedsrådets stilling over for generalforsamlingen.

II.

Om FN kan oprette og anvende sikkerhedsstyrker uden hjemmel i kapitel 7, herunder om en sådan oprettelse og anvendelse kan ske tvangsmæssigt.

1.

Man kan indledningsvis spørge, om FN er berettiget til uden at kunne henvise til nogen hjemmel i pagten at oprette og anvende sikkerhedsstyrker.

Tænker man sig, at der opstår en krise mellem to lande, som begge er interesseret i at løse (foreløbigt) ved anvendelse af fremmede sikkerhedsstyrker, og at et eller flere tredielande er villige til at stille sådanne styrker til rådighed, er det vel muligt, at de implicerede ønsker FN's bistand, således at organisationen blot optræder som mellemmand. Det kan ikke være pagtstridigt at yde denne bistand, og da alle implicerede er indforstået med aktionen, skulle man umiddelbart tro, at der ikke var større anledning til at gå nærmere ind på hjemmelspørgsmålet.

Når der alligevel er anledning hertil, er årsagen den, at de impliceredes enighed typisk ikke vil række såvidt som dertil, at de også enes om selv at betale, hvad aktionen koster.[1] Ønsker man at fordele udgifterne ved krisens løsning på FN's medlemslande, bliver det klart, at FN's oprettelse af sikkerhedsstyrken på den ene eller den anden måde må have hjemmel i pagten, eventuelt alene derved, at FN's medvirken er med til at realisere pagtens almindelige formål. En modsat opfattelse ville svare til, at landet X blev afkrævet et beløb til dækning af de udgifter, landet Y efter aftale med landene A og B har haft for efter de sidstnævntes anmodning at bistå med at løse en krise dem imellem.

Det kan her nævnes, at de styrker, som Folkeforbundet op-

1. Her danner United Nations Yemen Observation Mission dog en undtagelse, idet Saudi Arabien og Den forenede arabiske Republik enedes om at financiere denne operation selv. Om denne observatørgruppe, se nedenfor s. 96 note 17a.

rettede, se s. 56, ikke havde den mindste hjemmel i folkeforbundspagten. Men udgifterne til styrkerne blev da også afholdt alene af de implicerede lande, for Saarafstemningens vedkommende af Saar, Frankrig og Tyskland. For Vilna-styrkens vedkommende forudsås de udlagt af Folkeforbundet, men refunderet af Polen og Litauen. (Styrken trådte aldrig i funktion).

Med andre ord: Selv om alle parter handler ganske frivilligt, er det af interesse at få handlingerne placeret som værende sket *i medfør af pagten.*

2.

Internationale organisationers mulighed for legalt at foretage handlinger, der ikke direkte er hjemlet i den traktat, hvorved organisationen er oprettet, men som dog falder inden for organisationens formål, må nu siges at være anerkendt af Den internationale domstol, i alt fald for FN's vedkommende. I sit responsum vedrørende udgifterne til dækning af sikkerhedsstyrkerne i Suez og Congo udtaler domstolen:

»Når organisationen foretager sig noget, der med rimelighed kan karakteriseres som værende velegnet til at opfylde et af FN's angivne formål, må formodningen være for, at en sådan handling *ikke* ligger uden for organisationens kompetence«.[1a]

Det synes forsvarligt herfra at konkludere, at når en handling kan tjene opnåelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, da må FN, såfremt organisationen overhovedet har nogen praktisk mulighed herfor (in casu: hvis medlemmerne *frivilligt* vil medvirke) være berettiget til at søge den gennemført, selv om handlingen ikke er udtrykkeligt hjemlet i pagten, men *naturligvis under forudsætning af, at handlingen på den anden side ikke er forbudt.*[2]

1a. Certain Expenses s. 168. Betydningen af denne udtalelse er gjort til genstand for nærmere behandling af *Finn Seyersted,* Objective International Personality of Intergovernmental Organisations, København 1963, især s. 80-82.

2. *Ross'* fremstilling af FN's formål, funktioner og grundsætninger,

At den omhandlede handling ikke er forudset af pagtens skabere er i den forbindelse irrelevant.[3]

Desværre kan det være svært at sige, hvilke foranstaltninger pagten forbyder. Fra østblokken er det blevet hævdet, at når artikel 43 angiver anvendelse af væbnet magt, må man slutte modsætningsvis og sige, at uden for artikel 43 kan militærstyrker ikke anvendes. Efter vestmagternes opfattelse er en sådan modsætningsslutning ikke berettiget. Det var som bekendt den sidste opfattelse, der fik medhold i domstolens responsum.

3.

I det følgende vil der blive foretaget en kort gennemgang af de regler i pagten, som måske kan siges at indeholde en mere eller mindre *specifik* hjemmel for sikkerhedsstyrker, specielt med henblik på, om sikkerhedsstyrkerne kan oprettes eller anvendes tvangsmæssigt.

Artikel 1. stk. 1, udtaler, at det er FN's formål at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og med henblik herpå at tage effektive kollektive skridt med henblik på at forhindre og fjerne trusler mod freden og at undertrykke aggressioner og andre fredsbrud.

Af det under 2 sagte følger, at der her formentlig må siges at være hjemmel for en sikkerhedsstyrke, idet der næppe kan sluttes *e contrario* fra artikel 42, jfr. 43, med hensyn til muligheden for at oprette og anvende en sådan styrke. Derimod må der uden tvivl sluttes modsætningsvis fra kapitel 7 med henblik på muligheden for at gennemtvinge en oprettelse og anvendelse af en sådan styrke, thi det er et almindeligt princip i interguvernementale organisationer, at medlemmerne (med enkelte, i

FN s. 59 f synes herefter ikke ganske at kunne opretholdes. Man bør i alt fald tilføje, at FN kan betjene sig af andre foranstaltninger end de i pagten udtrykkeligt angivne. Men i så tilfælde synes det mere hensigtsmæssigt at definere FN's funktioner som de handlinger, der kan *realisere formålet uden at komme i strid med grundsætningerne,* end at karakterisere funktionerne som de i pagten *angivne* hjælpemidler.

denne relation irrelevante undtagelser) ikke har andre end udtrykkeligt påtagne forpligtelser.[3]

(Om tvangsmæssig *anvendelse* mod en udenforstående aggressorstat se s. 33).

Af art. 1 kan intet udledes om, hvilket organ der har den eftersøgte kompetence.

4.

Generalforsamlingens muligheder.

Det fremgår af artikel 24 og er omtalt s. 24, at hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed påhviler sikkerhedsrådet.

»Men pagten gør det til overflod klart, at generalforsamlingen også skal beskæftige sig med mellemfolkelig fred og sikkerhed«, har den internationale domstol udtalt.[4]

Domstolen nævner selv først og fremmest som hjemmel artikel 14, hvorefter forsamlingen kan foreslå forholdsregler »til fredelig ordning af enhver situation uden hensyn til dens oprindelse, som efter forsamlingens skøn kan antages at ville skade det almene vel eller venskabsforholdet mellem nationerne, derunder situationer, der opstår ved krænkelse af de bestemmelser i nærværende pagt, som angiver de Forenede Nationers formål og grundsætninger.«

Ordet forholdsregler (»measures«) må involvere en eller anden form for aktiv handling (»action«), siger domstolen og giver videre udtryk for, at den eneste begrænsning, som bestemmelsen pålægger generalforsamlingen, er den i artikel 12 indeholdte, nemlig, at »sålænge sikkerhedsrådet med hensyn til en tvist eller situation udøver de funktioner, der er tillagt dette i nærværende pagt, kan plenarforsamlingen ikke fremsætte noget forslag vedrørende den pågældende tvist eller situation, medmindre sikkerhedsrådet anmoder derom.«

Medens det således vel alene er sikkerhedsrådet, der kan *på-*

3. *Seyersted,* op. cit. side 99.

4. Certain Expenses, s. 163. Det pågældende responsum er nærmere gennemgået s. 167 f.

byde tvangsmæssig anvendelse af sikkerhedsstyrker, så er på den anden side generalforsamlingen ikke indskrænket til at fremkomme med anbefalinger; den kan, underforstås det, tage initiativet til oprettelse af sikkerhedsstyrker på frivillig basis.

Af andre mulige hjemmeler bør i denne forbindelse nævnes artikel 10 og artikel 11, begge underkastet forbeholdet i artikel 12.

Bestemmelsen i artikel 11, stk. 2, om, at ethvert sådant spørgsmål, *der kræver handling,* af plenarforsamlingen skal henvises til sikkerhedsrådet, har givet anledning til mange diskussioner. Betyder denne passus, at når der er tale om nogensomhelst form for aktion, f.eks. oprettelse og anvendelse af sikkerhedsstyrker, da må generalforsamlingen afgive sagen?

Dette har været hævdet af østblokstaterne, dog ikke ganske konsekvent, og efter de ovenfor citerede udtalelser af den internationale domstol, må det nu anses for at være fastslået, at spørgsmålet må besvares benægtende.«

Det må anses for utvivlsomt, at ingen af de citerede bestemmelser giver generalforsamlingen hjemmel til at påbyde oprettelse af sikkerhedsstyrker eller anvende sådanne mod en medlemsstat mod dennes ønske.

En udtalelse hos *Sohn* om, at medlemslandene ikke er berettigede til blot at ignorere en anbefaling fra generalforsamlingen, men at de i det mindste må forklare, hvorfor de ikke agter at efterkomme den, synes ikke at have tilstrækkelig basis i pagten.[7]

Det bør imidlertid særskilt undersøges, om ikke *artikel 22*

5. En nærmere diskussion af dette problem foretages af *Ross,* FN s. 175. For så vidt angår den internationale domstols opfattelse se især s. 165 i Certain Expenses.
6. S. 231 note 11.
7. Sohns udtalelse om, at staternes ret til efter et skøn at undlade at følge generalforsamlingens anbefalinger altid er begrænset ved deres forpligtelse efter pagtens artikel 2, stk. 2, til »i god tro at opfylde de pligter, de har påtaget sig ved at skrive pagten under«, kan i alt fald ikke tages til indtægt for opfattelsen. Her er der jo netop *ikke* tale om *pligter.* Sohn's resultat beror på en cirkelslutning.

kan antages at give generalforsamlingen hjemmel til at *påbyde oprettelse* af en sikkerhedsstyrke.

Artiklen siger, at forsamlingen kan oprette sådanne hjælpeorganer, som den skønner nødvendige til udførelse af sine funktioner.

En beslutning i medfør af denne bestemmelse er bindende for medlemslandene.

Det er i teorien antaget, at bestemmelsen giver generalforsamlingen fornøden hjemmel til at *påbyde* oprettelsen af en sikkerhedsstyrke og træffe bestemmelse om udgifternes afholdelse og fordeling.[8]

Denne opfattelse kan ikke tiltrædes alene af den grund, at den går udover enhver fornuftig fortolkning af bestemmelsen, der naturligvis har til formål at hjemle oprettelse af organer som de 7 hovedkomiteer, folkeretskommissionen m.v.[9]

Det må endelig antages, at Uniting for Peace-resolutionens forudsætning er, at nogen tvangsmæssig udskrivning af styrker kan generalforsamlingen ikke foretage, se nærmere s. 43f.

5.

Sikkerhedsrådets muligheder uden for kapitel 7.

Det er ovenfor konkluderet, at manglen af artikel 43-overenskomster ikke betyder, at sikkerhedsrådet ikke skulle kunne oprette og anvende sikkerhedsstyrker i medfør af kapitel 7. Har det da nogen interesse at undersøge, om sikkerhedsrådet i medfør af andre bestemmelser har hjemmel hertil?

Det har det (foruden af hensyn til dem, der fortsat hævder

8. *Schwarzenberger, Report,* s. 140, cfr. hertil f.eks. Seyersted s. 471 og professor Andrassy, I.L.A. Report s. 138 note 20 b. *Sohn* s. 234 antager, at artikel 22 muligvis kan anvendes, men udtaler sig ikke specielt om *påbud* i medfør af bestemmelsen.

   Stone's opfattelse, s. 200, at artikel 7, stk. 2, skulle indeholde selvstændig hjemmel, må bero på en misforståelse. Formålet med artikel 7 er at nævne FN's organer. For fuldstændighedens skyld medtages sådanne hjælpeorganer, der måtte blive oprettet i medfør af pagten, d.v.s. i medfør af artikel 22, 29 m.fl.

9. Se nærmere om disse hjælpeorganer *Ross,* FN s. 118.

det modsatte af det antagne), især fordi lande kan være interesserede i at stille styrker til rådighed for sikkerhedsrådet med den klausul, at de ikke må anvendes som kapitel 7-styrker, d.v.s. mod en stat mod dennes ønske.

Netop for den oprettede permanente danske beredskabsstyrkes vedkommende er det klart forudsat, at der ikke er tale om en kapitel 7-styrke, men om en styrke, der, efter udenrigsministerens udtalelser, falder under kapitel 6.[10] Hensigten med udenrigsministerens bemærkninger var netop at slå fast, at der ikke kunne være tale om at anvende styrken tvangsmæssigt mod noget land, hvorimod der – og det er jo i og for sig også overflødigt, sålænge der foreløbigt er tale om noget rent internt – ikke var tale om at angive nogen bestemt pagtmæssig hjemmel for oprettelsen.

Der er næppe nogen tvivl om, at artikel 36 og 37 i pagten indeholder hjemmel for, at sikkerhedsrådet med de dertil villige medlemslande kan indgå overenskomster om, at der i alt fald i en konkret krisesituation stilles styrker til sikkerhedsrådets rådighed. Artikel 36 taler om, at sikkerhedsrådet kan foreslå egnede fremgangsmåder eller udveje til en ordning, og artikel 37 om, at sikkerhedsrådet kan foreslå sådanne vilkår for bilæggelse, som det finder egnede.

Derimod bør man ikke anse artikel 29 om oprettelse af hjælpeorganer som indeholdende den søgte hjemmel, jfr. hvad der lige er sagt om artikel 22.[10a]

Artikel 24, der indeholder det almindelige udgangspunkt vedrørende sikkerhedsrådets beføjelser og funktioner, kan muligvis siges at give rådet mulighed for at etablere sikkerhedsstyrker. Når artiklens 2. stk. taler om »den særlige myndighed«, der er givet rådet i kapitel 6, 7 m.v., forudsættes det formentlig, at andre funktioner kan finde anvendelse, hvis de falder inden for pagtens formål og grundsætninger. Dette er tilsyneladende antaget på San Franciscokonferencen.[11]

10. Folketingstidende 1963–64 spalte 4990.

10a. Cfr. muligvis Certain Expenses s. 177.

11. Se udtalelse af assisterende generalsekretær Sobolov i forbin-

Nogen tvangsmæssig udskrivning eller anvendelse af styrker i medfør af andre bestemmelser end kapitel 7 kan der imidlertid ikke være tale om.

6.

Generalsekretærens beføjelser.

Generalsekretæren kan ikke antages at have nogen selvstændig beføjelse til at foranledige oprettet sikkerhedsstyrker. Trygve Lie gav i 1948 udtryk for den opfattelse, at han havde myndighed til at rekruttere tilstrækkeligt personale til at overtage beskyttelsen af såvel FN's tjenestemænd og ejendom som af *områder, over hvilke organisationen havde overtaget kontrollen*.[12] Generalforsamlingen gav imidlertid udtryk for, at noget sådant kun kunne finde sted under forsamlingens kontrol, og resultatet blev alene den såkaldte *Field Service,* der omtales nærmere s. 185.

Bestemmelsen i artikel 97, hvorefter sekretariatet består af en generalsekretær og det personale, som organisationen behøver, sammenholdt med artikel 101, hvorefter personalet udnævnes af generalsekretæren i henhold til regler fastsat af generalforsamlingen, forudsætter klart, at nogen sikkerhedsstyrke kan generalsekretæren ikke oprette på egen hånd. Det følger også deraf, at den financielle dækning af udgifterne til en sådan styrke kun kan skabes af generalforsamlingen, jfr. artikel 17. (Derimod må udgifterne til en af *sikkerhedsrådet* oprettet styrke anses for at være *pagtbundne,* idet sikkerhedsrådets selvstændige kompetence er pagtumiddelbar).

Det kan herefter slås fast, at generalsekretæren kun kan oprette og anvende en sikkerhedsstyrke efter bemyndigelse af generalforsamlingen eller sikkerhedsrådet. (Til en sådan bemyndigelse er der hjemmel i artikel 101).

Efter hvilke retningslinier denne bemyndigelse skal udøves, afhænger naturligvis ganske af dens indhold, men såfremt gene-

delse med sikkerhedsrådets mulige overtagelse af visse beføjelser over Trieste, Seyersted s. 469.

12. *Schwarzenberger,* Report s. 143.

ralsekretæren i påkommende tilfælde ikke kan få tilstrækkelige direktiver, må han være pligtig at anvende styrken i overensstemmelse med pagtens grundsætninger.

7.

Særligt om Uniting for Peace-resolutionen og pagtens artikel 51.

Korea-aktionen er kort omtalt s. 58.

Da Sovjetunionen, efter at de resolutioner, hvorved aktionen blev indledt, var blevet vedtaget af sikkerhedsrådet, påny i august 1950 indtog sin plads i rådet, var man fra vestlig side klar over, at sikkerhedsrådet ville være lammet. Med henblik på en fortsættelse af aktionen og med henblik på senere at kunne handle i en lignende situation vedtog generalforsamlingen den 3. november 1950 *Uniting for Peace*-resolutionen, [12a] indeholdende følgende punkter:

1. Spørgsmål vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed skal, hvis sikkerhedsrådet er lammet af veto, kunne overføres til generalforsamlingen. 2. Der skal – uden anvendelse af vetoretten – kunne indkaldes til krisesamling med 24 timers varsel af sikkerhedsrådet eller eventuelt af et flertal af organisationens medlemmer. 3. Medlemmerne opfordres til at holde særlige »øremærkede« styrker til rådighed for FN. 4. En *Peace Observation Commission* oprettes. 5. Et råd af militære eksperter oprettes. 6. En *Collective Measures Committee* oprettes.[13]

Sovjetunionen protesterede mod denne resolution, bl.a. under påberåbelse af den s. 39 omtalte bestemmelse i pagtens artikel 11, stk. 2, hvorefter ethvert spørgsmål, der kræver handling, skal henvises til sikkerhedsrådet.

De lande, der stemte for resolutionen, henviste imidlertid til,

12a. A/377 (V).

13. Se nærmere *Ross,* FN s. 48 og *Keith S. Petersen,* »The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950«, International Organization 1959 s. 219 ff.

at de handlinger, der måtte ske i medfør af resolutionen, ikke skal anses for at være kapitel 7-sanktioner, men derimod udtryk for kollektivt selvforsvar i medfør af artikel 51.[14]

Der rejser sig to spørgsmål: a) Indeholder artikel 51 hjemmel for, at FN opretter og anvender militære styrker? b) Giver Uniting for Peace-resolutionen noget FN-organ beføjelse til at oprette og anvende styrker, som ikke uden denne resolution kunne være oprettet?

Ad a: Mod en *udenforstående* aggressiv stat kan FN såvel som de enkelte lande udøve selvforsvar. Dette kan ske under henvisning til artikel 51, men det kan også ske med hjemmel i den almindelige folkeret. Ikke-medlemslandet kan i alt fald ikke påberåbe sig, at en styrke er oprettet i strid med en traktat, som vedkommende land ikke har tiltrådt. Et andet problem er, om de medlemslande, der er gået imod en eventuel pagtstridig styrkes oprettelse, kan have noget ansvar, herunder finansielt, for dens virksomhed. Det kan de utvivlsomt ikke.

Af betydelig større interesse er det, om artikel 51 giver FN hjemmel til at oprette og anvende en styrke mod et *medlemsland,* der har begået aggression.

Af artikel 51's ordlyd synes klart at følge, at *medlemmerne* skal sikres retten til selv, individuelt eller kollektivt, at forsvare sig, indtil FN, d.v.s. sikkerhedsrådet, kan træde til.

Antager man, at medlemmerne kan lade FN udøve det kollektive selvforsvar på deres vegne, ender man vel strengt taget

14. Artikel 51 har følgende ordlyd:

»Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af de Forenede Nationer, indtil sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Forholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, skal uopholdelig indberettes til sikkerhedsrådet og påvirker ikke på nogen måde dettes myndighed og ansvar i henhold til nærværende pagt med hensyn til iværksættelse nårsomhelst af sådanne skridt, som det anser for nødvendige til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.«

i følgende absurde situation: FN kan udøve kollektivt forsvar, indtil FN kan træde til.

Det synes derfor rettest at antage, at det eneste, FN her, specielt generalforsamlingen, kan foretage sig i medfør af artikel 51's første led, er at *bistå* de implicerede med at udøve deres selvforsvar.[15]

Ad b: Spørgsmålet må klart besvares benægtende. En forøgelse af FN's organers kompetence kan kun ske ved en formelig pagtændring i overensstemmelse med artikel 108.

Uniting for Peace-resolutionens betydning for FN-styrker er herefter den, at resolutionen har lettet den formelle procedure for anbefalinger om oprettelsen samt har fået eller i alt fald har haft til hensigt at få medlemslandene til at forberede sig på deltagelse i fredsbevarende operationer.

Ud fra denne synsvinkel og under forudsætning af, at der ikke er tale om at foreslå frivillig oprettelse og anvendelse af *kampstyrker mod et medlemsland,* synes resolutionens pagtmæssighed ikke at kunne betvivles, jfr. herved pagtens artikel 11, stk. 1, hvorefter generalforsamlingen kan gøre de almindelige grundsætninger for samarbejde til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed til genstand for overvejelse og kan *fremsætte forslag* vedrørende sådanne grundsætninger over for medlemmerne eller sikkerhedsrådet eller begge, smh. herved ovenfor om artikel 11, stk. 2.

Derimod kan *Uniting for Peace*-resolutionen, ejheller sammenholdt med artikel 51, ikke karakteriseres som pagtmæssig i det omfang, den måtte antages at indeholde hjemmel til, at generalforsamlingen kan overtage den sikkerhedsrådet i kapitel 7 tillagte *fredshåndhævende* virksomhed.

Den tvivlsomme medlemsgruppe foreligger, hvor et medlemsland har begået aggression i form af væbnet angreb mod et andet medlemsland, og generalforsamlingen ønsker at medvirke til anvendelse af på frivillig basis oprettede militære styrker

15. I overensstemmelse hermed *Stone,* s. 186, der udtaler, at denne forståelse er den eneste mulighed for at undgå at anse Uniting for Peace-resolutionen for at være pagtstridig.

mod angriberen. Det kan næppe hævdes, at det alene er sikkerhedsrådet, der, jfr. artikel 39, har kompetence til at afgøre, om der foreligger aggression. Artikel 39 må her vige for artikel 51, hvor det forudsættes, at den eller de angrebne i første række selv afgør, om der foreligger »et væbnet angreb«. Der er som ovenfor nævnt, formentlig intet til hinder for, at generalforsamlingen *bistår* den angrebne med at udøve en ret, den har efter pagten, f.eks. ved efter anmodning at opfordre andre lande til at yde den angrebne militærhjælp. Men denne adgang ville generalforsamlingen naturligvis have haft også uden en *Uniting for peace-resolution,* jfr. ovenfor ad b.[16]

III.

Specielt om, hvorvidt pagten hjemler mulighed for oprettelse af permanente styrker uden hjemmel i kapitel 7, herunder om individuel rekruttering kan finde sted.

1.

De i artikel 43 forudsete styrker skulle efter planen være af permanent natur. Oprettelsen af dem forudsatte ikke nogen krisesituation; de skulle netop konstant, enten på nationale ba-

16. Uniting for Peace-resolutionen kan måske opfattes som en slags institutionaliseret nødværge, eventuelt nødret, nemlig ud fra følgende overvejelser: En stat eller en gruppe af stater har den i den folkeretlige sædvaneret (foruden i pagtens artikel 51) hjemlede ret til selvforsvar. Denne ret har hver enkelt stat i sin egenskab af folkeretssubjekt. FN er imidlertid også et folkeretssubjekt med de deraf følgende rettigheder og pligter og må derfor kunne forsvare sin eksistens i en nødsituation. At forsvare FN's eksistens vil først og fremmest sige at forsvare medlemmernes eksistens, thi uden medlemmer vil dette folkeretssubjekt gå til grunde. Resultatet bliver herefter, at hvis der foreligger en nødværgesituation for en medlemsstat (aggression), gør der det også for organisationen, og denne kan da med rette se bort fra visse regler. Det er netop det, Uniting for Peace-resolutionen forudser. (Men denne resolution skaber intet nyt, den »institutionaliserer« noget allerede (i sædvaneretten, jfr. kap. 2 III) foreliggende.

ser eller på baser, der af medlemslandene var stillet til rådighed for organisationen, stå til rådighed for denne med henblik på *anvendelse* i en kritisk situation.

Der er ovenfor under behandlingen af de mulige hjemler i pagten for sikkerhedsstyrker gået ud fra, at der var tale om ad hoc-styrker oprettet ved hjælp af kontingenter stillet til rådighed af medlemslandene i en nødsituation. Det må her bemærkes, at en søgen efter hjemler for en sådan styrke vil være farvet af forudsætningen, nødsituationen. Ikke blot fordi krisen som sådan efter pagten åbner mulighed for anvendelse af flere bestemmelser, jfr. straks herom, men også fordi det er almindeligt ifølge de almindelige grundsætninger, som anerkendes af civiliserede nationer, at en nødsituation gør fortolkninger forsvarlige, som måske ellers ikke ville være det, eller ligefrem tillader, at der, hvis nødsituationen er tilstrækkelig alvorlig, handles direkte i modstrid med loven (nødværge, nødret).[1]

2.

Det er allerede antydet, at den pagtmæssige mulighed for skabelse af permanente sikkerhedsstyrker kan tænkes at være ringere end for skabelse af ad hoc-styrker.[2]

Vedrørende de i afsnittene I og II anførte mulige hjemler gælder det fsv. angår artiklerne 39–42, at de kun kan påberåbes, såfremt sikkerhedsrådet har afgjort, at der foreligger en trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling, artikel 42 yderligere, at de ved artikel 41 hjemlede forholdsregler vil være utilstrækkelige eller har vist sig at være utilstrækkelige.

Anvendelsen af kapitel 6 forudsætter, at der foreligger en tvist eller en situation, der kan antages at ville bringe opretholdelsen af den mellemfolkelige fred eller sikkerhed i fare.

I denne forbindelse må der imidlertid gøres en skarp sondring mellem styrkens *oprettelse* og *anvendelse*. Thi medens det er klart, at *anvendelse* med hjemmel i de nævnte betingelser forudsætter, at de i de nævnte bestemmelser fastsatte be-

1. *Ross,* Lærebog s. 291 og 294.
2. Se yderligere *Goodrich* s .184–185.

tingelser er opfyldte, kan det samme utvivlsomt ikke kræves med hensyn til oprettelsen. Anses det for godtgjort, at kapitel 6 og 7, også når der henses til, at artikel 43 ikke er realiseret, indeholder fornøden hjemmel for anvendelse af ad hoc-styrker på frivillig basis, kan det ikke fornuftigvis antages, at FN ikke skulle have mulighed for at forberede sig herpå – ved oprettelse af permanente beredskabsstyrker, ligeledes på frivilligt grundlag. Det kræver ingen nærmere forklaring, at sådanne styrker i allerhøjeste grad vil kunne lette og derved effektivisere de konkrete fredsbevarende foranstaltninger, der kan blive tale om at foretage.

De forfattere, der har beskæftiget sig med disse problemer, går da tilsyneladende også stiltiende ud fra, at de bestemmelser, der indeholder hjemmel for *oprettelse* af ad hoc-styrker, derved indeholder adgang til dannelse af permanente fredsstyrker.

Mod denne opfattelse blev der dog fra visse deltagere fra østblokstater protesteret på International Law Associations konference i Hamburg i 1960.

Professor G. Tunkin fra Sovjetunionen udtalte således, at enhver tanke om dannelse af permanente FN-styrker måtte karakteriseres som værende en de lege ferenda betragtning i relation til den gældende pagt.[3]

Professor G. Litvin fra Polen udtalte:[4] »Man må for det første ikke glemme, at pagten kun forudser militære aktioner udført *ad hoc* af væbnede styrker organiseret *ad hoc*. Man finder intetsteds i pagten spor af nogen idé om permanente styrker.«

Dr. J. Sztucki, Polen:[5] »For det første, pagten indeholder ikke bestemmelser vedrørende nogen form for en permanent FN-styrke. En sådan idé står i modstrid med pagten.«

Disse udtalelser blev imidlertid imødegået af andre deltagere i konferencen, herunder komiteens rapportør, dr. G. Schwarzenberger.

3. I.L.A. Report s. 103.
4. I.L.A. Report s. 106.
5. I.L.A. Report s. 120.

3.

De permanente styrker kunne tænkes etableret på to forskellige måder. Enten således at de rent faktisk stilledes til rådighed for organisationen permanent og anbragtes på baser, hvor FN bestemte, eller således at de enkelte lande ved særlig overenskomst forpligtede sig til efter anmodning fra FN at forsyne organisationen med i forvejen på national basis udpegede og uddannede styrker. Man må dog forvente, at en sådan »forpligtelse« typisk vil blive således udformet, at de enkelte lande i vidt omfang vil bevare retten til diskretionært at afgøre, om betingelserne for dens tilstedeværelse foreligger.

4.

Om en »permanent« styrkes anvendelse mod et bestemt land kan de samme betragtninger anføres som vedrørende ad hoc-styrkers anvendelse på denne måde.

Derimod kan det muligvis være mere tvivlsomt, om medlemslandene har pligt, i modsætning til hvad der antoges om ad hoc-styrker, til at bidrage til dannelse af en permanent styrke af den ene eller anden karakter.

Følgende synspunkt kunne tænkes lagt til grund:

Når FN, som det antages, har mulighed for i medfør af pagten at anvende sikkerhedsstyrker, må organisationen eo ipso have pligt til det, hvis der i den *konkrete* situation er nogensomhelst (politisk) mulighed herfor.

Da organisationens mulighed for i det rette øjeblik at kunne anvende en sikkerhedsstyrke med udsigt til et heldigt resultat imidlertid som nævnt i høj grad er afhængig af, at der i forvejen er truffet rimelige foranstaltninger hertil, må organisationens kompetence som sin naturnødvendige forudsætning indebære en forpligtelse for medlemmerne til at træffe sådanne forholdsregler, som er nødvendige for, at kompetencen kan siges at have et reelt indhold.

Sohn[6] mener at kunne finde en pligt for medlemmerne i den

6. S. 232.

del af Uniting for Peace-resolutionen, hvori generalforsamlingen *anbefalede*, at

»each member maintains within its national armed forces elements so trained and equipped that they could promptly be made available, in accordance with its constitutional processes, for service as a United Nations unit or units, upon the recommendation by the Security Council or General Assembly.«

Sohn anfører, at dette direktiv (?) er ganske i overensstemmelse med ordene og ånden i artikel 11, stk. 1, samt med pagtens præambel og artikel 1,[7] og han udtaler videre:

»Medens hvert medlemsland har fuldstændig frie hænder med hensyn til, hvilke skridt det vil tage for at føre denne resolution ud i livet, ville det være fuldstændigt i strid med dets forpligtelse efter selve pagten, hvis det afslog at yde noget bidrag overhovedet.«

Hvis denne opfattelse er rigtig, har samtlige daværende 60 medlemslande med undtagelse af Danmark, Grækenland, Norge og Thailand handlet pagtsstridigt, thi alene disse lande tilbød at søge den citerede del af resolutionen realiseret (i øvrigt uden at FN fulgte tilbudet op).[8]

Sohns argumentation for opfattelsen synes ikke overbevisende. At resolutionen, som det siges, har fjernet den procedueremæssige hindring for anvendelsen af sikkerhedsstyrker, der ligger i, at artikel 43-overenskomster aldrig blev indgået, kan ikke tiltrædes. At kalde manglen på artikel 43-overenskomster for procedurevanskeligheder er i høj grad misvisende, jfr. s. 26.

Ordlyden af Uniting for Peace-resolutionen synes da heller ikke at tilsigte at skabe nogen pligt for medlemmerne.

Når det i øvrigt erkendes, at medlemslandene kan stille be-

7. Præamblen udtaler bl.a., at man skal sikre de kommende generationer fra krigens svøbe, artikel 1 at formålet er at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og i dette øjemed træffe effektive fælles forholdsregler til forebyggelse og fjernelse af trusler mod freden. (Det er disse uddrag, Sohn lægger vægt på).
8. Se *William R. Fry*, A United Nations Peace Force, New York 1957 s. 62, og nedenfor side 189.

tingelser ganske frit for anvendelsen af deres bidrag, har man jo i realiteten straks i høj grad udvandet pligten.

Den ovenfor s. 49 fremsatte teori, at der muligvis i organisationens kompetence kan indfortolkes en pligt for medlemmerne til at holde styrker i beredskab, synes ej heller at kunne forsvares. Når det erkendes, at landene ikke har nogen pligt til at bidrage i den *konkrete* krisesituation, synes det formålsløst at hævde, at der består en abstrakt bidragspligt.

Dertil kommer, at det er en almindelig grundsætning, at medlemmer af en international organisation ikke kan antages at have påtaget sig pligter, der ikke klart følger af den traktat, der skaber organisationen, eller som senere er fastsat med hjemmel i traktaten.[9]

Ingen af disse betingelser synes opfyldt med hensyn til at holde styrker i beredskab for FN.

5.

Det bemærkes her for fuldstændighedens skyld, at der ikke opstår særlige folkeretlige problemer i forbindelse med FN's anvendelse i en krisesituation af i forvejen på ren national basis oprettede styrker – hvad enten disse er etableret på direkte *opfordring* af et FN-organ eller ej. Herfor gælder i princippet de samme betragtninger, som er anført vedrørende den rent improviserede brug af nationale styrker. Rent faktisk vil der dog kunne forudses truffet mere detaillerede aftaler mellem det bidragydende land og FN ved anvendelse af beredskabsstyrker.

6.

Individuel rekruttering foretaget af FN af medlemmer til sikkerhedsstyrker kan komme på tale både for så vidt angår ad hoc-styrker og permanente styrker, som er under organisationens kommando også i de perioder, hvor de ikke anvendes. Det synes rimeligst at behandle spørgsmålet her, da individuel rekruttering på grund af tidsnød næppe kan komme på tale under etablering af ad hoc-styrker i en krisesituation.

9. Se *Seyersted* s. 459 og s. 99 i det i afsnit II note 1a nævnte værk.

Af ordvalget i artikel 43 synes tydeligt at fremgå, at det ikke var hensigten, at der skulle hverves soldater af FN på individuel basis. Der tales om, at medlemmerne ved særlig overenskomst stiller væbnede *styrker* til rådighed, jfr. ligeledes artikel 44, 45 og 47. Dette fremgår også deraf, at det var hensigten, at FN-styrkerne fortsat skulle stå under national kommando for så vidt angår gennemførelsen af de foranstaltninger, hvor om organisationen træffer bestemmelse.[10]

Til gengæld er der andre af pagtens bestemmelser, som undertiden anses for at indebære hjemmel for oprettelse af styrker, der nærmest eller alene kan have individuel rekruttering i tankerne. Dette gælder således generalsekretærens mulige kompetence efter artiklerne 97 ff. Dette fremgår dels af disse bestemmelsers ordlyd. Man kan næppe tænke sig generalsekretæren udnævne et helt kontingent soldater til internationale tjenestemænd på eengang. Dels må det følge deraf, at personalet efter artikel 100 alene skylder organisationen lydighed og loyalitet. Dette gør deres stilling som samtidige medlemmer af *nationale* kontingenter umulig.[11]

Endelig forudsætter i alt fald de gældende »Staff Regulations« og »Staff Rules«, at tjenestemændene udnævnes individuelt.

Såfremt den ovenfor s. 42 fremsatte opfattelse: at *sikkerhedsstyrker* ikke kan oprettes som en del af sekretariatet, følges, er den her nævnte mulighed for individuel rekruttering imidlertid uden interesse. Derimod indeholder bestemmelserne adgang til individuel udpegning af medlemmer til et observationskorps.

Artiklerne 22 og 29, om de anerkendes som hjemmel for sikkerhedsstyrker, indeholder ikke i ordvalget nogen antydning af, hvordan hjælpeorganerne skal oprettes. Typisk er medlemmerne af disse organer medlemslandene i organisationen, valgt af generalforsamlingen eller sikkerhedsrådet, men folkeretskommissionen er sammensat af 21 jurister, naturligvis individuelt udnævnt.

10. Se *Ross*, FN s. 203.
11. Således *Schwarzenberger* s. 261.

Hvis man går ud fra, at de omhandlede artikler indeholder den fornødne hjemmel til skabelse af sikkerhedsstyrker, cfr. ovenfor s. 39 og 41, er der næppe noget i vejen for at anse dem for også givende mulighed for individuel rekruttering af soldater og officerer.

Den samme betragtning kan uden tvivl anses for også at gælde generalforsamlingens øvrige mulige kompetence (artikel 10 ff.)

Det skal endelig specielt undersøges, om sikkerhedsrådet i medfør af *artikel 42* kan hverve soldater på individuel basis.

Det erindres, at artikel 43 forudsætter anvendelse af *nationale kontingenter.*

Artikel 42 bestemmer, at sikkerhedsrådet kan tage sådanne skridt ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde eller genoprete mellemfolkelig fred og sikkerhed. Sådanne skridt kan indbefatte demonstrationer, blokade og andre operationer foretagne af luft-, sø- eller landstridskræfter tilhørende medlemmer af FN.

Sohn antager ligefrem, at når der ikke er indgået artikel 43-overenskomster, har sikkerhedsrådet overhovedet ingen mulighed for at anvende nationale kontingenter, men må under anvendelse af artikel 42 alene være henvist til individuel hvervning.[12]

Herimod går en udtalelse i forarbejderne til den nuværende artikel 42[13] om, at bestemmelsen »gør det til en hellig pligt for alle *stater* at deltage i operationen.« (fremhævet her).

Seyersted antager,[14] at man under hensyn til de generelle vendinger i artikel 42 og de mere specifikke i artikel 43 og 45 ikke kan lægge afgørende vægt på denne udtalelse.

Det forekommer mig, at man udmærket kan lægge vægt på

12. S. 230. Jeg kan tilslutte mig *Seyersteds* udtalelse s. 439 note 1 om, at der ikke synes at være dækning for denne udtalelse.
13. »The United Nations Conference on International Organization, Selected Documents« (Washington 1946). Doc. 881, part II, s. 766, cit. fra *Seyersted* s. 439.
14. S. 439 note 2.

denne udtalelse uden derved at udelukke individuel hvervning. *Staterne* kan meget vel opfylde deres hellige pligt *netop ved at tillade, måske ligefrem aktivt medvirke til, individuel rekruttering.*

Går man herefter ud fra, at sikkerhedsråd og generalforsamling *kan* foretage individuel rekruttering til en sikkerhedsstyrke, opstår følgende spørgsmål:

Hvordan er medlemslandenes stilling over for forsøg herpå? Har de pligt til at tillade, at rekrutteringen foretages på deres territorium, og til at tillade, at de hvervede udrejser af landet?

Der kan næppe herske tvivl om, at dette problem må løses på tilsvarende måde, som det ovenfor er antaget med hensyn til den mulige pligt til at stille troppekontingenter til rådighed for organisationen. Som FN er opbygget, kan organisationen ikke, medmindre andet fremgår udtrykkeligt af pagten, træde i direkte forhold til enkeltpersoner i et medlemsland uden landets samtykke.

Det kan yderligere anføres, at der jo kun er en gradsforskel mellem at stille troppeafdelinger og enkelte frivillige soldater til rådighed.

Resultatet må derfor blive, at der ikke består nogen pligt til at tillade individuel rekruttering, ganske ligesom der ingen pligt er til at stille troppekontingenter til rådighed, sålænge artikel 43-overenskomster ikke er indgået. Den i forarbejderne til art. 42. omtalte »hellige« pligt er altså under de givne forhold ingen juridisk pligt.

Kapitel 3

Den hidtidige anvendelse af internationale styrker.

I.

Anvendelse af internationale styrker før 1956.

1.

Folkeforbundspagten indeholdt ikke bestemmelser om etablering af sikkerhedsstyrker. Denne pagts sikkerhedssystem var ganske anderledes end FN-pagtens. Man har karakteriseret det som automatisk kollektiv sikkerhed,[1] og det bestod[2] deri, at såfremt noget medlemsland havde undladt at opfylde sin pligt efter pagten til at søge stridigheder bilagt ved fredelige midler og i stedet havde indledt krig, skulle vedkommende land anses for at have angrebet alle øvrige medlemmer. Disse fik på deres side automatisk pligt til at rette økonomiske sanktioner m.v. mod landet, og folkeforbundsrådet kunne fremkomme med forslag til anvendelse af militærmagt fra medlemslandenes side.

Hvert enkelt land havde imidlertid ret til på egen hånd at afgøre, om et brud på pagten havde fundet sted, og om man ville rette sig efter eventuelle henstillinger fra rådet.

At dette sikkerhedssystem var ganske utilstrækkeligt, kom erfaringen tydeligt til at vise. Det kan eksempelvis nævnes, at vel besluttede man at opfordre medlemmerne til at rette økonomiske sanktioner mod Italien i anledning af angrebet på Abessinien i 1935, men de viste sig ikke at være tilstrækkelige, først og fremmest på grund af manglende enighed om sanktionernes omfang.

Da de store kriser og aggressioner indtraf i slutningen af trediverne, var man klar over, at det ville være formålsløst over-

1. *Ross,* FN s. 193 og Constitution s. 139.
2. Folkeforbundspagten artikel 16.

hovedet at prøve at finde løsninger ved hjælp af Folkeforbundet.

Den form for »internationale«[3] styrker, man havde forudset, blev aldrig bragt til veje.

Imidlertid oprettedes i et par tilfælde uden nogen udtrykkelig hjemmel[4] i pagten en slags sikkerhedsstyrker.[5]

Vilna. Om området Vilna herskede der strid mellem Polen og Litauen i 1920–21. Begge lande var blevet genoprettet efter afslutningen af 1. verdenskrig, men man kunne ikke nå til enighed om, til hvilket land Vilna skulle høre. Det kom til åben konflikt, som via Folkeforbundet midlertidigt blev løst ved en våbenstilstandsaftale. Denne blev imidlertid brudt af Polen, der sendte tropper ind i området.

I anledning heraf udfærdigede forbundet planer med henblik på oprettelse af en international sikkerhedsstyrke bestående af kontingenter fra 10 lande. Styrken skulle dels overvåge tilbagetrækningen af de polske tropper, dels overvåge en folkeafstemning. Såvel de to implicerede lande som Sovjetrusland skabte imidlertid så mange vanskeligheder for den påtænkte styrke, at den til sidst blev opgivet.

Leticia. Dette område var i 1922 blevet overdraget fra Peru til Colombia. I 1933 rykkede peruvianske tropper ind i området. Af Folkeforbundet oprettedes derefter en kommission, der med bistand af colombianske tropper, som blev betragtet som internationale, administrerede området i et år.[6]

Saar. Efter at Saardistriktet, som bestemt ved Versaillesfreden, havde været under Folkeforbundets styrelse i 15 år, skulle afstemningen om, hvorvidt det ville være fransk eller tysk, finde sted. For at sikre opretholdelse af ro og orden i forbindelse

3. »Internationale« i den forstand, at de, skønt egentlig nationale, dog skulle anvendes efter en vis vejledning fra rådet.
4. Hjemmel kunne måske siges at indeholdes i artikel 19, der gav forsamlingen ret til at rådgive medlemmerne med hensyn til forhold, der kunne bringe verdensfreden i fare.
5. Se f.eks. *Seyersted* s. 358 og *Torolf Raa* i Internasjonal Politikk, nr. 1–2, 1963 s. 91 f.
6. A.st. s. 358 og 92.

hermed oprettedes en international styrke, som blev placeret under regeringskommissionens kommando. Styrken bestod af 3.500 mand fra Italien, Holland, Sverige og England. Den var udrustet med lette våben, som der dog ikke blev anvendelse for. Den kommanderende general var udpeget af England efter anmodning fra folkeforbundsrådets Saar-komite. Indadtil havde dog hvert kontingents chef kommandoen. Såvel staben som de enkelte medlemmer var immune under opholdet i Saar.[7]

Som man kan se, havde denne styrke en del fælles træk med de styrker, vi kender fra de senere år – men dens formål var jo et ganske andet.

Den anvendelse af sikkerhedsstyrker, der fandt sted i folkeforbundstiden, kunne naturligvis ikke på nogen måde siges at svare til nogen form for kollektiv sikkerhed. I det tilfælde, hvor der var optræk til en kritisk situation, i Vilna, blev styrken overhovedet ikke realiseret. I Saar var der alene tale om at forhindre *fremtidig* uro blandt civilbefolkningen. I Leticia var stormagtsinteresser ikke involveret.

2.

De forenede Nationers pagt.

Om pagtens sikkerhedssystem henvises til kapitel 2.

Grækenland. I 1946 klagede den græske regering til sikkerhedsrådet over påståede kommunistiske infiltrationshandlinger fra nabolandenes side. En af sikkerhedsrådet nedsat undersøgelseskommission bekræftede, at sådanne handlinger havde fundet sted fra Jugoslaviens, Bulgariens og Albaniens side. Herefter oprettede generalforsamlingen FN's særlige komite for Balkan (UNSCOB) bestående af civilt personel samt 30–40 militære observatører, som kontrollerede landets nordlige grænse.[8]

Kashmir. Da Pakistan og Indien oprettedes den 15. august 1947, var der endnu ikke truffet afgørelse om, hvorvidt Kash-

7. A.st. s. 358 og 92.

8. *Torolf Raa* a. st. s. 93, S/339 og generalforsamlingsresolution af 21. oktober 1947 (109 II).

mir skulle opgå i en af disse stater eller være selvstændigt. Der opstod borgerkrig, tildels inspireret fra pakistansk side, og sagen blev forelagt for sikkerhedsrådet, som i sommeren 1948 sendte et observatørkorps til området. I nytåret 1949 blev der etableret våbenhvile. Allerede tidligere havde FN sendt et observatørkorps til stedet,[9] og dette observatørkorps (UNMOGIP) fungerer stadig. FN's indsats har således vel bragt momentan fred, men *årsagen* til urolighederne, der først og fremmest er af religiøs art, er ikke løst.

Palæstina. Efter at jøderne den 15. maj 1948 havde proklameret oprettelsen af staten Israel i overensstemmelse med den af FN den 29. november 1947 godkendte plan, rykkede tropper fra de arabiske nabolande ind i landet. Efter flere forgæves forsøg lykkedes det at skabe en nogenlunde holdbar våbenhvile, især ved initiativ fra FN's side (Folke Bernadotte-Ralph Bunche). Til at kontrollere overholdelsen af våbenhvileaftalerne oprettedes ved to sikkerhedsresolutioner (af 29. maj og 15. juli 1949) UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization).

UNTSO eksisterer som bekendt stadig, idet det ikke har været muligt at skabe sikkerhed i området.

Det kan iøvrigt nævnes, at den fortsatte eksistens af UNTSO har bragt fordele udover hensigten. Det har i krisesituationer (Suez og Congo) været muligt omgående at skaffe det bedst tænkelige mandskab til løsning af lignende opgaver ved at trække på denne styrke.

Korea. Efter at det japanske herredømme over Korea var endt ved Japans kapitulation i 1945, besattes landet som aftalt ved Jalta-konferencen af Sovjet nord for og af USA syd for den 38. breddegrad.

En i 1948 oprettet FN Korea-kommission overvågede okkupationsmagternes tilbagetrækning, som fandt sted i 1949. I året forud var en demokratisk folkerepublik blevet proklameret i Nordkorea og i Sydkorea oprettet en antikommunistisk regering (under ledelse af Syngmann Rhee).

9. S/654 og S/726.

Målet var genforening, men udsigterne, henset til de forskellige ideologiske opfattelser, ringe. Grænsekampe omkring 38. breddegrad indledtes straks efter tilbagetrækningen af besættelsestropperne.

Den 25. juni 1950 invaderede nordkoreanske styrker Sydkorea på et tidspunkt, da Nordkoreas hær var den angrebne betydeligt overlegen.

Allerede samme dag notificerede den amerikanske regering generalsekretæren om det passerede, og sikkerhedsrådet vedtog, også på denne dag, en resolution, der karakteriserede det skete som et fredsbrud, opfordrede parterne til straks at indstille kampene og opfordrede alle medlemslande til at yde FN al bistand til løsning af konflikten.[10]

Resolutionen vedtoges med 9 stemmer for, ingen imod, medens et medlem afholdt sig fra at stemme.

Årsagen til, at denne resolution, som klart stred mod det ene af de permanente medlemmers, Sovjetruslands, interesser, kunne vedtages, var, at dette land siden januar samme år havde holdt sig borte fra rådets møder i protest mod, at det var Formosa- og ikke Peking-regeringen, som repræsenterede Kina i rådet.

Da den nordkoreanske republik ikke efterkom resolutionen, vedtog rådet den 27. juni at anbefale medlemslandene at yde Sydkorea sådan bistand, som måtte være nødvendig til at slå det væbnede angreb tilbage og genoprette fred og sikkerhed.

I de kommende dage (USA havde dog allerede den 25. og 26. juni sendt såvel flåde- som luftstyrker til området) efterkom adskillige lande denne anbefaling, og den 7. juli vedtoges endelig den tredie, vigtige resolution (Rusland var stadig fraværende). I denne opfordredes de lande, der havde ydet, eller som ville yde bistand, til at stille kontingenterne under USA's kommando. Den amerikanske regering autoriseredes til at udnævne styrkernes øverstbefalende. Ansvaret for operationerne tildeltes USA, som dog blev pålagt at aflægge rapport til rådet

10. Om denne og de senere resolutioner se Report of the Security Council, 1949–50 s. 21–28. (A/1361).

om styrkens virksomhed.[11] Overraskende mange lande bistod denne FN-aktion, i alt ca. 40, heraf 13 med troppekontingenter. Dette bør dog ikke tilsløre, at det først og fremmest var USA, der trak læsset, nemlig for ca. 90 %s vedkommende.[12]

Den 1. august 1950 vendte den russiske delegerede tilbage til sikkerhedsrådet, og yderligere aktion fra dette var herefter ikke mulig. Den russiske delegerede hævdede, at Korea-aktionen var pagtstridig af tre grunde. Den var vedtaget uden Ruslands nærværelse, den involverede en indblanding i koreanske andre anliggender, og Formosa-regeringen var ikke lovlig repræsentation for Kina i rådet. Men nogen mulighed for at få de vedtagne resolutioner ophævet havde Rusland naturligvis ikke.

Det var herefter generalforsamlingen, der måtte handle. Forsamlingen blandede sig ikke i rent militære anliggender, men vedtog adskillige resolutioner af politisk indhold, bl.a. den resolution (7. oktober 1950), der af den øverstbefalende blev fortolket som en opfordring til at føre kampene ind i Nordkorea.

Det blev ikke i sikkerhedsrådets (eller generalforsamlingens) resolutioner nævnt, i henhold til hvilken bestemmelse i pagten beslutningerne blev truffet. Hjemmelen bør formentlig søges i artikel 39, jfr. artikel 42.[13] Man kunne måske søge grundlaget i artikel 51's bestemmelse om retten til kollektivt selvforsvar. Denne løsning halter dog, dels fordi Sydkorea ikke var medlem af FN, dels fordi aktionen, skønt ledelsen ikke lå i FN's hænder, dog var autoriseret og tildels kontrolleret af organisationen.

Det er ikke fundet berettiget at give en detaljeret fremstilling af Koreaaktionen i nærværende fremstilling. Vel er aktio-

11. *Seyersted,* s. 363.
12. *Ross,* FN s. 48 og *Torolf Raa,* a. st. s. 98.
13. Om muligheden for at anvende artikel 42, uden at artikel 43 er realiseret, se s. 31). Om hjemmelen for Korea-aktionen se i øvrigt *Seyersted* s. 362 ff, *Stone* s. 190 og *Schwarzenberger* s. 253.

nen den største militære opgave, FN har påtaget sig, men den kan næppe tænkes gentaget.[14] Rusland vil næppe igen holde sig borte fra sikkerhedsrådets møder. Skulle Øst og Vest kunne enes om en aktion af disse dimensioner, hvad man, som udviklingen i de senere år har været, vel ikke kan udelukke, er det utænkeligt, at et enkelt land skulle få overladt den komplette militære ledelse, således som USA rent faktisk fik det i Korea. Endelig lettedes aktionens begyndelse betydeligt på grund af tilstedeværelsen i Korea af FN's Korea-kommission.[15]

II.

FN's krisestyrker i Mellemøsten.
(United Nations Emergency Force – UNEF).

1.

Baggrunden.

Den umiddelbare anledning til den krise, der var årsagen til oprettelsen af FN's krisestyrker i Mellemøsten, må siges at være præsident Nassers nationalisering af Suez-kanalen den 26. juli 1956.[1]

Nassers beslutning herom var først og fremmest motiveret af økonomiske problemer. Hans storstilede plan om en udbyg-

14. Se f.eks. *Olav Stokke:* Problemstillinger i forbindelse med sikkerhedsstyrker under FN., Internasjonal Politikk, 1963, s. 33. *John W. Holmes* gav udtryk for samme opfattelse i et foredrag med titlen »The Political and Philosophical Aspects of U.N. Security Forces« holdt i Oslo den 20. februar 1964. Se endvidere *Lester B. Pearson,* Foreign Affairs, Volume 35 (Oct. 1956–July 1957) s. 397.
15. Af litteratur kan henvises til *Leland Goodrich,* Collective Measures against Aggression, International Conciliation 1953, *Padelford,* The United Nations and Korea, International Organization, 1951, *Seyersted* s. 362 ff.
1. Se nærmere om denne nationalisering i folkeretlig belysning *Erik Brüel,* Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1958, s. 70.

ning af Assuan-dæmningen var i høj grad baseret på tilsagn om lån og kreditter fra USA, England og Verdensbanken.

Imidlertid blev USA og England betænkelige, fordi Nassers forbindelse med Rusland intensiveredes, og dette land formodedes at skaffe sig betydelig indflydelse i Ægypten. USA meldte herefter fra, og det gjorde England og Verdensbanken derefter også.

Præsident Nasser har herefter betragtet Suez-kanalen som et aktiv, der kunne bringe ham over de svære økonomiske problemer.

Hertil kommer, at den blokade, han hidtil havde håndhævet over for israelske skibe under påberåbelse af, at der, på trods af våbenhvileaftalen i 1949 (se s. 58), bestod krigstilstand mellem de to lande, kunne lettes ved en nationalisering af kanalen. Synspunktet var, at hvis man betog kanalen dens internationale status, ville ingen med rette i fremtiden kunne kritisere blokaden (hvilket flere gange var sket over for sikkerhedsrådet).

Netop dette synspunkt måtte nødvendigvis føre til, at Israel så med megen bekymring på nationaliseringen, og den 29. oktober 1956 angreb Israel Ægypten. Man koncentrerede sig især om området omkring Aquaba-bugten, som jo nu var af vital interesse for Israel som eneste mulighed for adgang til farvandene øst for Suez-kanalen.

USA, der frygtede russisk indgriben i striden, anmodede om et møde i sikkerhedsrådet samme dag, som angrebet fandt sted. Her fremlagde man forslag til resolution, hvorefter Israel opfordredes til omgående at trække sine styrker tilbage, ligesom medlemslandene skulle opfordres til at undlade at intervenere med våbenmagt.

Sovjetrusland stemte for forslaget, der imidlertid faldt på grund af veto fra England og Frankrig, der dagen efter bombede militære anlæg ved kanalen og landsatte styrker i området.

Hermed var den egentlige Suez-krise begyndt – og sikkerhedsrådet stod magtesløst.

2.

Initiativet.

Det er bemærkelsesværdigt, at det var en østblok-stat, Jugoslavien, der i sikkerhedsrådet tog initiativet til at anvende *Uniting for Peace-resolutionen* (se omtale heraf s. 43f.), idet man foreslog indkaldt generalforsamlingen til en ekstraordinær krisesamling, i øvrigt den første i FN's historie. Forslaget vedtoges, og den 2. november vedtog generalforsamlingen at opfordre parterne til øjeblikkelig våbenhvile, at trække tropperne tilbage fra våbenstilstandslinierne og til at søge kanalen genåbnet og sejladsfriheden sikret.

Englands og *Frankrigs* svar herpå indløb den følgende dag (3. november). Det indeholdt løfte om at standse de militære aktioner, hvis bl.a. den ægyptiske og den israelske regering kunne tiltræde, *at der oprettedes en FN-styrke til at overvåge freden, og hvis FN ville træffe bestemmelse om at oprette og anvende en sådan styrke,* indtil tilfredsstillende arrangementer vedrørende Suez-kanalen var bragt i stand, og en fredsordning mellem Israel og Ægypten etableret, og endelig således, at begge ordninger garanteredes af FN.[2]

3.

Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål.[3]

Ved resolution af 4. november 1956 anmodede generalforsamlingen generalsekretæren om inden 48 timer at udarbejde en plan, med samtykke af de berørte nationer, for dannelsen af en international FN-krisestyrke med det formål at sikre og overvåge fjendtlighedernes ophør i overensstemmelse med resolutionen af 2. november.

2. G.A.O.R. 1. emergency spec. session, Annexes A.i.5., s. 3.

3. Den følgende gennemgang af generalforsamlingens beslutninger, generalsekretærens rapporter m.v. er baseret på det udvalg af FN-dokumenter vedrørende UNEF, som er samlet af *E. Lauterpacht* i International and Comparative Law Quarterly, 1960, Special Supplement, 1958–1960.

Allerede samme dag forelagde generalsekretæren en *foreløbig plan,* og på basis heraf oprettede generalforsamlingen den 5. november et FN-»kommando« for en international krisestyrke med det i resolutionen af 4. november nævnte formål. Samtidigt udpegede generalforsamlingen stabschefen for FN's våbenhvileorganisation (UNTSO, se s. 58) general Burns som kommandoets chef, og denne bemyndigelse til at rekruttere fra våbenhvileorganisationen et begrænset antal officerer der ikke var statsborgere i noget land, som et permanent medlem af sikkerhedsrådet, ligesom han fik bemyndigelse til i samråd med generalsekretæren at rekruttere direkte fra medlemslande det yderligere fornødne antal officerer, igen således at ingen af dem måtte være statsborger i stormagtslandene. Generalsekretæren opfordredes til at tage de fornødne administrative skridt med henblik på resolutionens gennemførelse.

Den 6. november forelagde generalsekretæren derefter sin endelige rapport vedrørende planen for den internationale krisestyrke, og på basis heraf oprettedes UNEF endeligt ved generalforsamlingens resolution af 7. november.

Af særlig interesse er angivelsen i generalsekretærens rapport punkt 12 om de funktioner, han mener, styrken bør udøve. (Generalsekretærens forslag herom accepteredes af generalforsamlingen). Herefter skal styrken sættes ind på ægyptisk territorium med Ægyptens samtykke, når våbenhvilen er etableret, med henblik på at sikre ro og orden under og efter de fremmede troppers tilbagetrækning og sikre overholdelsen af generalforsamlingens resolution af 2. november. Styrken bør ikke have rettigheder udover, hvad der er nødvendigt for udvelsen af de angivne funktioner i samarbejde med de lokale myndigheder. Den skal være *mere end et observationskorps,* men på ingen måde en militærstyrke, kontrollerende midlertidigt det territorium, på hvilket den er stationeret. Dens aktionsradius kan antages at strække sig fra Suez-kanalen til våbenstilstandslinien mellem Israel og Ægypten.

Ved generalforsamlingens resolution oprettedes endvidere en rådgivende komité, bestående af en repræsentant fra hvert af

de følgende lande: Brasilien, Canada, Ceylon, Colombia, Indien, Norge og Pakistan med generalsekretæren som formand, hvis opgave skulle være at behandle de aspekter i forbindelse med operationen, som ikke allerede var dyrket af generalforsamlingen, og som ikke faldt ind under de opgaver, som chefen for kommandoet havde fået tildelt.

Den 15. november ankom den første troppeafdeling til Ægypten.

Ved rapport af 20. november fremsatte generalsekretæren forslag i mere uddybet form vedrørende UNEF's funktioner, herunder især dens status, hvorom forslag til udførlige regler var nedfældet i et aide-memoire til rapporten. Denne rapport vil blive behandlet senere; det skal blot her nævnes, at forslagene vedtoges af generalforsamlingen den 24. november.

4.

Hjemmelen for UNEF.

Uniting for Peace-resolutionen blev påberåbt i Suez-krisen for så vidt angår henvisningen af sagen fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen. Heri ligger imidlertid alene en angivelse af den *proceduremæssige* hjemmel. Som det tidligere er nævnt, kan det da heller ikke antages, at Uniting for Peace-resolutionen skulle indeholde nogen selvstændig hjemmel.[4]

Ingen af generalforsamlingens resolutioner angiver hjemmelen for styrken.

I de af generalsekretæren udarbejdede »Regulations for the United Nations Emergency Force«[5] omtales UNEF (kommandoet og alt militært personale placeret under kommandoet af

4. *Sohns* antagelse, s. 233, at afgørelsen om oprettelsen af UNEF er baseret på Uniting for Peace-resolutionen, må anses for at bero på en misforståelse, med mindre der tænkes på den proceduremæssige hjemmel (hvad tilsyneladende ikke er tilfældet). Som støtte for sin opfattelse henviser Sohn, s. 234 note 17, til generalsekretærens rapport af 6. november, men her tales netop om, at styrken skal fungere på basis af en afgørelse truffet »under the terms of« Uniting for Peace-resolutionen.

5. *Lauterpacht*, s. 37. ST/SGB/UNEF/1.

medlemsstaterne) som et hjælpeorgan under De forenede Nationer, og i aftalen mellem FN og Ægypten (indgået af generalsekretæren på organisationens vegne) henvises der til artikel 22 i pagten.[5a]

At hjemmelen skal søges her, hviler alene på generalsekretærens antagelse, som først er kommet til udtryk et godt stykke tid efter styrkens etablering. Den kan derfor ikke anses for at have nogen autoritativ karakter. Der er muligvis i princippet intet til hinder for at søge hjemmelen i artikel 22, men det bør påpeges, at det næppe har været hensigten at anse en sikkerhedsstyrke på flere tusind mand som et hjælpeorgan for generalforsamlingen.[6]

At betragte Suez-aktionen som kollektivt selvforsvar fra de deltagende landes side i medfør af pagtens artikel 51, forekommer absurd allerede af den grund, at de lande, der anvendte militære enheder, gjorde denne anvendelse afhængig af forudgående samtykke fra de stater, hvor enhederne skulle sættes ind.[7]

Den internationale domstol antyder i sine udtalelser om afholdelsen af udgifterne til bl.a. UNEF, at aktionen kan anses for at være forholdsregler anbefalet i medfør af artikel 14.[8] Der tages ikke i det pågældende responsum udtrykkelig stilling til hjemmelspørgsmålet.

Pagtens kapitel 7 kan ikke anføres som basis for UNEF, da styrken blev oprettet af generalforsamlingen og ikke af det i medfør af kapitel 7 kompetente organ, sikkerhedsrådet. Når dette nævnes her, skønt det turde være en selvfølgelighed, skyldes det to udtalelser fra generalsekretæren.

Til New York Times den 11. april 1957 udtalte han, at UNEF er den første »virkelige internationale styrke«,[9] og i

5a. Op. cit. s. 21, A/3526.

6. Se s. 39. *Ross,* FN s. 205, antager derimod, at styrken er oprettet med hjemmel i artikel 22.

7. For en længere diskussion om artikel 51 som mulig hjemmel se *Stone,* s. 194 f.

8. Certain Expenses, s. 172.

9. Citat fra *Stone* s. 188.

hans endelige rapport af 6. november 1956 til generalforsamlingen siges det, at generalforsamlingen ikke kan forlange, at styrken skal stationeres eller operere på et lands territorium uden landets samtykke, men »dette udelukker ikke den mulighed, at *sikkerhedsrådet* (fremhævet her) kunne bruge sådan en styrke under kapitel 7's videre rammer.«[10]

Generalforsamlingen tog ikke noget forbehold over for denne udtalelse i sin godkendende resolution af 7. november, skønt der fra et enkelt medlemslands side blev protesteret mod den.

Det er klart, at det ville være en bristende forudsætning for de deltagende lande, om sikkerhedsrådet, ifald man kunne enes herom, ville anvende *UNEF* til tvangsmæssig gennemførelse af FN-beslutninger.

Det er næppe heller dette, generalsekretæren har haft i tankerne. Formentlig skal vægten lægges på udtrykket »sådan en styrke«, d. v. s. ikke netop UNEF, men en af generalforsamlingen oprettet styrke i al almindelighed. Der ses nemlig intet at være til hinder for, at sikkerhedsrådet overtager en af generalforsamlingen etableret styrke med henblik på anvendelse i medfør af artikel 39 eller 42 i kapitel 7, *vel at mærke under forudsætning af, at de bidragydende lande er indforståede med denne overgang.*

Men at anse UNEF for en kapitel 7-styrke turde være udelukket, både for så vidt angår dens oprettelse og dens anvendelse.

Den rimeligste betragtning synes at være den, som blev fremført af det engelske udenrigsministeriums viceminister, som i underhuset blev spurgt om, i medfør af hvilken artikel styrken er oprettet. Han svarede, at dannelsen *ikke* er sket i medfør af nogen bestemt artikel, men styrken var oprettet som et resultat af resolutioner vedtaget af generalforsamlingen, og at ingen bestemmelse i pagten forhindrede dens oprettelse.[11]

10. *Lauterpacht,* s. 13. A/3302.
11. International and Comparative Law Quarterly 1957 s. 322 (E. Lauterpacht). Se om denne betragtning nærmere s. 36).

5.

Kommandoforholdet.

a. *Politisk.*

Ved den politiske ledelse tænkes på kompetencen til at træffe de mere indgribende afgørelser om styrkens anvendelse, om de generelle regler for dens status, om dens tilbagetrækning og opløsning m.v.

Den øverste politiske ledelse af UNEF ligger naturligvis hos generalforsamlingen, men forsamlingen bemyndigede straks (ved resolutionen af 7. november) den rådgivende komité til at gå igang med gennemførelsen af de aspekter af styrkens planlægning, som generalforsamlingen endnu ikke havde beskæftiget sig med, og *som ikke falder under den kommanderende chefs ansvar.* Samtidigt bemyndigedes generalsekretæren til *efter samråd med komitéen* at udfærdige de regulativer og instrukser, som var nødvendige for styrkens effektive funktion, hvorhos han fik selvstændig bemyndigelse til at tage alle andre nødvendige administrative skridt. Endvidere fik komitéen bemyndigelse til at anmode om ekstraordinær sammentræden af generalforsamlingen, når sådanne hastende og betydningsfulde tilfælde opstår, at de efter komiteens mening bør behandles af generalforsamlingen selv.

Der var således tale om en meget vidtgående kompetencedelegation til komitéen og generalsekretæren. I realiteten var delegationen fuldstændig, men således at generalforsamlingen forudsatte, at vigtige sager blev forelagt den. Som en »vigtig« sag må naturligvis betragtes et eventuelt spørgsmål om styrkens anvendelse på israelsk territorium (Israel har ikke villet tillade dette), spørgsmål om styrkens tilbagetrækning og opløsning.

Hvad angår den militære ledelse henlagdes denne til den kommanderende chef, jfr. straks herom, men afgørende militære dispositioner får let et politisk skær, og i så tilfælde kræver forholdets natur, at chefen handler i forståelse med generalsekretæren (som meget vel kan tænkes at burde forelægge spørgsmålet for den rådgivende komité, evt. for generalforsamlingen).

b. *Militært.*

Den kommanderende chef tildeltes den fulde kommandomyndighed over UNEF. Han er ansvarlig for udførelsen af alle de funktioner, som af FN tillagdes styrken, og for anvendelsen og fordelingen af de tropper, som stilles til rådighed for styrken.[12]

Det pålagdes ham endvidere at udpege styrkens kommandokæde, idet han herved skulle gøre brug af såvel kommandoets officerer som af cheferne for de nationale kontingenter. Han kan delegere sin kompetence til led i kommandokæden.[13]

Det forudsættes muligvis, at den kommanderende chef i det hele skal udøve sin myndighed i samråd med generalsekretæren.[14]

De nationale kontingenter skal bevare deres præg af enheder, og de enkelte soldater forudsættes kommanderet af kontingentets chef (som altså til gengæld skal modtage og udføre ordre fra UNEF's kommanderende chef). Med andre ord: Det forudsættes, at den enkelte soldat *kun* modtager ordrer fra sin egen nationale chef. Det strider ikke herimod, at det udtales, at styrkerne på én gang er nationale og internationale, og at medlemmerne af styrken skal udøve deres funktioner og optræde alene med FN's interesser for øje.[15] Dette sidste er en selvfølgelighed.

Det synes derfor tvivlsomt, om det er berettiget at karakte-

12. UNEF-Regulations punkt 11.
13. I følge oplysninger meddelt mig af sekretariatet er der ikke sket nogen formel fastlæggelse af en bestemt kommandokæde.
14. Se således Seyersted, s. 377, der baserer sin opfattelse på regulativets punkt 11 og 16. Det er dog ikke ganske utvivlsomt, at Seyersteds opfattelse er korrekt. Det er nemlig muligt, at ordene »this authority« i punkt 16 alene refererer til aftaler om forsyningsmæssige og lignende forhold og ikke til den strategiske ledelse. Herfor kan henvisningen til punkt 17–28 tale. Disse bestemmelser omhandler ikke den strategiske ledelse, men områder som transport, kommunikation, forsyning, udrustning m.v. Det bør også erindres, at chefen er udpeget direkte af generalforsamlingen.
15. UNEF-Regulations punkt 6.

risere UNEF som en »mere international« styrke end den kapitel 7-styrke, der forudses i pagten, og hvorom der forhandledes i generalstabskomitéen i 1946.[16]

6.

Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

Spørgsmålet herom vil kunne være afgørende for operationens mulighed for et gunstigt resultat (og hermed for spørgsmålet om, hvorvidt FN overhovedet bør medvirke).

Ægypten accepterede straks styrkens anvendelse på landets område, og endvidere at anvendelse skulle have til formål at sikre opnåelsen af de i generalforsamlingens resolutioner nævnte formål.

En lidt udførligere aftale mellem FN og Ægypten skabtes under generalsekretærens besøg i Cairo fra den 16. til den 18.

16. Cfr. *Ross,* FN s. 206 smh. med s. 203.
Seyersted, s. 409, antager i øvrigt, at såvel UNEF som de i kapitel 7 forudsete styrker ikke alene står under national kommando, men at de enkelte medlemmer af styrkerne i visse tilfælde, f.eks. og vel især under egentlige militære operationer, må være pligtige at modtage ordrer direkte fra FN, cfr. *Ross,* Constitution, s. 151, idet det dog erkendes, at straf for overtrædelse af en sådan ordre kun kan pålægges af den nationale myndighed. Seyersteds påstand om, at de enkelte lande *tværtimod* (i forhold til Ross' opfattelse) må instruere kontingenterne om, at de skal modtage ordrer fra FN, repræsenterer ingen modstrid med Ross' opfattelse. Der er så blot tale om, at de får en *national* ordre *på forhånd,* eller om man vil, der foreligger delegation fra den nationale myndighed til FN. I så tilfælde må det dog måske erkendes, at det forekommer mere dækkende at sige, at de enkelte medlemmer står under FN-kommando. Ross' bestridelse heraf har muligvis som baggrund, at individer i så tilfælde er folkeretlige pligtsubjekter. Denne (mulige) vanskelighed falder imidlertid bort efter forfatterens erkendelse af, at det formentlig er mest hensigtsmæssigt at antage, at der er opstået et tredie retssystem, *intern statsfællesskabsret, Ross,* Lærebog, s. 33, og herunder bør netop ordrer givet af FN-myndigheder til enkelte soldater henføres.

november 1956.[17] Heri gives udtryk for, at begge parter vil søge de opstillede mål nået ved at udføre de nødvendige funktioner »in good faith«.

Den endelige og udførlige aftale blev indgået ved en af generalforsamlingen senere approberet brevveksling mellem generalsekretæren og den ægyptiske udenrigsminister den 8. februar 1957.[18] Heri fastsættes nøje regler for bl.a. *styrkens status,* oprettelse af militærpoliti, brug af flag og uniformer, udrustning, skattemæssige forhold, bevægelsesfrihed og forsyningsforhold.

Der rejser sig nu to spørgsmål: a) Kan Ægypten påvirke styrkens anvendelse under dens ophold i landet? b) Kan Ægypten forlange styrken fjernet og i bekræftende fald under hvilke betingelser?

Ad a). At begge parter har forpligtet sig til at udføre de nødvendige funktioner i god tro, kan næppe tillægges nogen større, selvstændig juridisk vægt. Kun grove forhold kan tænkes at kunne udgøre bevis for en krænkelse heraf, som f.eks. hvis UNEF søgtes anvendt af Ægypten til arrestationer af oppositionen mod den ægyptiske regering.

Derimod må Ægypten naturligvis siges at have forpligtet sig til at respektere de i de nævnte aftaler og resolutioner fastsatte konkrete regler for styrkens virksomhed, herunder f.eks. til at undlade at søge at influere på kommandokæden, styrkens strategiske ledelse m.v.

Det skønnes imidlertid ikke at have nogen større interesse at søge fastlagt, i hvilket præcist omfang landet er folkeretligt forpligtet til at undlade at udøve pres på styrken, dels fordi det må antages, at Ægypten til enhver tid er berettiget til at forlange styrken fjernet fra landets territorium, således at man må gå ud fra, at *større* uoverensstemmelser vil have dette som

17. Aftalen findes optaget som Annex til generalsekretærens rapport af 20. november 1956. (Aide-Memoire on the Basis for Presence and Functioning of UNEF in Egypt), Lauterpacht s. 19. A/3375.
18. Op. cit. s. 20.

konsekvens, dels fordi der ikke i praksis har været vanskeligheder af betydning. For ONUC's og UNFICYP's vedkommende har problemet i højere grad været aktuelt, og der henvises til de tilsvarende afsnit vedrørende disse styrker.

Ad b). Det er blevet hævdet, at vel kunne UNEF kun med Ægyptens samtykke betræde landets territorium, men *når* Ægypten havde samtykket heri, kunne landet ikke kræve UNEF trukket tilbage, før styrken efter generalforsamlingens mening havde fuldført sin mission.[19]

Generalsekretæren udtalte derimod i Cairo i marts 1957, at han ikke vil søge UNEF's tilstedeværelse i Gaza gennemtvunget, såfremt præsident Nasser ikke længere ønskede dens tilstedeværelse.

Generalforsamlingen har ikke taget stilling til spørgsmålet, hvilket der ingen anledning har været til.

Den ægyptiske udenrigsminister har gentagne gange udtalt, at Ægypten havde herredømmet over, hvorlænge UNEF skulle forblive i landet.[20]

Nogle af de *kontingentydende lande* protesterede mod udtalelserne om, at UNEF skulle kunne forblive på trods af Ægyptens vilje, idet de, såfremt dette ville blive aktuelt, da ville trække deres kontingenter tilbage.[21]

Aftalerne mellem FN og Ægypten indeholder intet om dette spørgsmål.

Det synes, som om de, der antager, at Ægypten vel kan sige nej til at modtage styrken, men når der først er sagt ja hertil, da har landet forpligtet sig til at tåle, at styrken forbliver, sålænge generalforsamlingen ønsker det, går ud fra, at denne forpligtelse har Ægypten *stiltiende* påtaget sig.

19. Således f.eks. Lester Pearson og John Foster Dulles, se *Armstrong* s. 608.
20. I FN's generalforsamling den 27. november 1956, se *Sohn* s. 239 note 33 og (indirekte) sammesteds den 2. februar 1957, i forbindelse med vedtagelsen af den resolution, der opfordrede Israel til tilbagetrækning af sine tropper fra Gaza og Sharm el-Sheikh, se *Armstrong* s. 609.
21. *Armstrong* s. 608.

Men har det ikke formodningen mod sig, at et land stiltiende skulle erklære sig villig til at tåle, at der anvendes magt mod det?

Problemet, der meget vel, om ikke in casu så i et andet tilfælde, kan tænkes at blive aktuelt, synes at burde løses efter følgende retningslinier.

I samme øjeblik, modtagerlandet erklærer, at nu ønsker det styrken fjernet, bliver der, hvis den ikke fjernes, tale om at anvende den mod et land mod dettes ønske, (forudsat at landet ikke på noget tidspunkt udtrykkeligt har overladt herredømmet over styrkens forbliven til generalforsamlingen.[22]) Hertil har imidlertid, jfr. hvad der er udviklet s. 39, generalforsamlingen ikke hjemmel, og styrken må, hvis den som UNEF er oprettet af dette organ, trækkes tilbage.

Er der derimod tale om en af sikkerhedsrådet etableret styrke, vil den formentlig fortsat kunne anvendes under forudsætning af, at pagtens betingelser for anvendelsen er til stede, jfr. s. 32, herunder at de deltagende lande frivilligt vil fortsætte deres medvirken.

Det bemærkes i denne forbindelse, at man utvivlsomt kan tænke sig, at en af *generalforsamlingen oprettet* »svag« styrke senere ved enighed mellem generalforsamlingen og sikkerhedsrådet og de kontribuerende lande kan »overtages« af sikkerhedsrådet og derved gøres »stærk«. Dette forekommer mig at være den eneste mulighed for at anvende en styrke som UNEF mod opholdslandets ønske.

7.

Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

a. *Under dens tilstedeværelse i Ægypten.*

Det følger klart af de resolutioner og regulativer, der gælder for UNEF, at de enkelte lande overdrager den fulde militære ledelse til den kommanderende chef og derfor i samme

22. Det synes i øvrigt noget tvivlsomt, om generalforsamlingen kan påtage sig en sådan kompetence.

omfang er forpligtet til at undlade at søge indflydelse på ledelsen.

Hertil har landene endvidere udtrykkeligt forpligtet sig ved den aftale med FN, der kom i stand ved generalsekretærens brev af 21. juni 1957 til de deltagende lande og landenes accept af de i brevet indeholdte forslag, som nøje fulgte principperne i generalforsamlingens resolutioner, det i medfør heraf udfærdigede regulativ samt statusaftalen.[23]

Spørgsmålet om de bidragydende landes *faktiske* mulighed for at øve pres på anvendelsen af styrken hænger også her nøje sammen med det under b drøftede: Kan hjemlandene uden videre kalde kontingenterne tilbage? Det bemærkes dog, at pressionsmuligheden formindskes proportionelt med antallet af bidragydende lande: jo flere lande, jo mindre alvorlig vil et enkelt lands tilbagetrækning være.

b. *Kan hjemlandet kalde styrken tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser?*

FN forlangte ikke, at styrkerne skulle stilles til disposition for organisationen for et bestemt tidsrum. Det lå jo også i sagens natur, at begivenhedernes videre forløb måtte være afgørende for, hvorlænge der var brug for UNEF.

På den anden side var der, såvidt jeg har kunnet få oplyst, heller intet land, der begrænsede kontingentets udlån tidsmæssigt.

Da man næppe i de enkelte landes beredvillighed kan indfortolke et løfte om, at generalforsamlingen er herre over, hvorlænge FN kan disponere over kontingentet, må det antages, at hvert enkelt land har bevaret retten til frit og uden angivelse af særlige grunde at trække det tilbage. (Nogen praktisk juridisk mellemvej synes det ikke muligt at kunne finde).

Der gælder dog heri den relativt betydningsløse modifikation, at generalsekretæren i sit ovennævnte brev af 21. juni 1957 anmodede om de bidragydende landes forsikring om, at kontingenter ikke blev trukket tilbage uden rimeligt forudgå-

23. Det er sket et par gange, at hjemlandet ved ordrer til den nationale chef har søgt at øve indflydelse på den strategiske ledelse af operationerne. Oplyst af sekretariatet.

ende varsel, for at undgå, at styrken hæmmedes i sine funktioner. Dette accepteredes (stiltiende) af de respektive lande.

Man kan herefter konkludere, at landene frit, men med et rimeligt varsel kan trække de udlånte enheder tilbage under forudsætning af, at dette ikke sker for at udøve ulovlig pression mod organisationen. Det må i samme åndedrag erkendes, at de to modifikationer vil være vanskelige for ikke at sige umulige at kræve overholdt.

8.

Jurisdiktionskompetencen.

Herved forstås kompetencen til foretagelse af tvang i retshåndhævelsesøjemed over for enkeltpersoner.[24-24a]

Det antages, at troppeafdelinger, der i lovligt øjemed opholder sig på en fremmed stats territorium, er immune (exterritoriale) under visse betingelser. Det er imidlertid tvivlsomt, hvilke betingelser der efter den folkeretlige sædvaneret er tale om, og da disse forhold for så vidt angår de hidtil anvendte FN-styrker er ordnet ved særlig aftale, har det ikke i denne forbindelse nogen interesse nærmere at søge dem præciseret.

Hvad UNEF angår, findes bestemmelserne i generalsekretærens rapport af 8. februar 1957, der som bilag har optaget brevvekslingen mellem FN og Ægypten, der danner en aftale om *UNEF's status i Ægypten,*[24b] og som er afsluttet af generalsekretæren i henhold til bemyndigelsen fra generalforsamlingen af 7. november 1956. Endvidere i *UNEF-regulations* samt i *generalsekretærens skrivelse af 21. juni 1957 til de stater, der har stillet kontingenter til rådighed for UNEF.*

a. *Kriminel jurisdiktion.*

Medlemmerne af styrken (dette begreb indbefatter enhver

24. Jfr. *Ross,* Lærebog s. 188.

24a. Selve styrken betragtes efter statusaftalen som et subsidiært FN-organ og nyder de i Konventionen om Privilegier og Immuniteter fastsatte rettigheder, se nærmere statusaftalens punkt 23.

24b. *Lauterpacht,* s. 20, A/3526.

ikke i Ægypten fastboende person, der tilhører en stats væbnede styrker, og som gør tjeneste under UNEF's kommanderende chef enten i kommandoet eller i et nationalt kontingent[25]) er alene underkastet deres hjemstaters jurisdiktion med hensyn til enhver form for *kriminel handling* begået af dem i Ægypten.[26] Til gengæld udtales det udtrykkeligt,[27] at *ansvaret,* for udøvelsen af denne jurisdiktion påhviler hjemstaten, eventuelt det nationale kontingents øverstbefalende, og generalsekretæren præciserer i sin skrivelse af 21. juni 1957 til de bidragydende lande, at jurisdiktionsfritagelsen i forhold til Ægypten er baseret på den underforståelse, at myndighederne i de deltagende lande vil udøve den fornødne jurisdiktion i tilfælde af kriminel adfærd.

Disse udtalelser og bestemmelser synes behæftet med stor usikkerhed.

For det første: Består der overhovedet nogen *pligt* for staterne til at udøve jurisdiktionen? Det siges ikke udtrykkeligt nogetsteds. Nærmest kommer bestemmelsen i Regulations, der taler om staternes *ansvar* for udøvelsen af jurisdiktionen. Generalsekretærens brev af 21. juni siger, at der gås ud fra, at staterne udøver jurisdiktionen.

Det tør formentlig på basis heraf og staternes stiltiende eller udtrykkelige accept antages, at staterne har påtaget sig en egentlig pligt over for FN til udøvelse af jurisdiktion. Et herfra forskelligt spørgsmål er, om staterne over for Ægypten har påtaget sig en sådan pligt, således at dette land over for deltagerlandet kan kræve jurisdiktionsudøvelse. Med andre ord, har aftalen mellem FN og deltagerlandene skabt ret for 3. stat?

Formodningen er efter gældende folkeret for spørgsmålets benægtende besvarelse.[27a]

Under hensyn til, at Ægypten var part i det samlede »ar-

25. Statusaftalens punkt 1.
26. Statusaftalens punkt 11 og Regulations punkt 34a.
27. Regulations a.st.
27a. Jfr. således Den internationale domstol i sagen vedr. Øvre Savoy og Gex, 8. årlige rapport, 1931-32 side 201.

rangement«, og til, at det var en afgørende forudsætning for landet, at dets opgivelse af jurisdiktionskompetencen fulgtes op af en pligt hos hjemstaten til at udøve denne, synes det rettest at antage, at der er skabt en selvstændig ret for Ægypten i denne relation, at der altså foreligger en *pactum in favorem tertii*.[27b]

For det andet: Hvori består forpligtelsen? Skal jurisdiktionen udøves efter ægyptisk ret, således at der skal straffes for handlinger, der er kriminaliserede i dette retssystem? Eller er det hjemstatens straffelov, der finder anvendelse?

Den nærmestliggende fortolkning fører til det første spørgsmåls bekræftende besvarelse. Det, Ægypten lover, er jo at lade være med at udøve jurisdiktion i anledning af krænkelser af ægyptisk ret, og det synes da til gengæld at være de andre landes pligt at straffe herfor.

Endvidere udtales det i statusaftalens punkt 6, at medlemmer af styrken og de FN-tjenestemænd, der tilhører den, skal respektere *Ægyptens* love (fremhævet her).

Dette resultat ville imidlertid være i strid med sædvanlige strafferetlige principper, hvorefter man kun straffer for handlinger, der er kriminaliserede i egen straffelov.[28] Det kan ikke antages, at det fra nogen af parternes side har været hensigten, at de bidragydende lande skulle ændre deres materielle straffelovgivning i anledning af deltagelsen i UNEF.

Ifølge Regulations skal jurisdiktionen udøves i overensstemmelse med hjemlandets love. Dette *kan* referere både til de processuelle og de materielle straffenormer.

De anførte betragtninger må antages at føre til, at det er *hjemlandets* straffe- og straffeproceslove, der skal anvendes.

For så vidt angår de »almindelige« kriminelle handlinger er problemet i øvrigt næppe stort, da de må antages at være nogenlunde ensartede i de civiliserede lande. Det gælder i alt fald berigelsesforbrydelser og legemskrænkelser, med visse modifi-

27b. cfr. *Seyersted* side 414.

28. *Ross,* Lærebog s. 209, og for dansk rets vedkommende straffelovens § 10.

kationer også sædelighedsforbrydelser. Bortset herfra vil opholdsstatens interesser *normalt* være tilgodeset, når soldaten blot sendes hjem, hvilket de bidragydende lande må formodes straks at foranledige. Dette betyder igen, at bestemmelsernes uklarhed ikke gør større skade.

Men i mere specielle tilfælde, især hvor handlingen er af politisk natur, kan problemet ikke afvises som værende upraktisk.[29] Dels vil folkeopinionen og myndighederne i opholdslandet i denne situation kunne tænkes at være stærkt interesserede i en afstraffelse med alvorlige sanktioner, dels vil til gengæld soldatens nationale lov meget vel kunne tænkes at mangle hjemmel for afstraffelsen.

Tænker man sig, at en dansk soldat afslører ægyptiske militære hemmeligheder, som han er kommet i besiddelse af i sin egenskab af medlem af UNEF, over for en israelsk agent, forekommer det mig svært at finde nogen hjemmel i dansk ret for afstraffelse, hvorimod forholdet naturligvis er kriminelt efter ægyptisk ret.

Den militære straffelovs § 35 taler om den, der som spion tjener *fjenden*. Israel kan ikke betegnes som fjende. § 40 bestemmer, at den, som røber militær hemmelighed, hvis åbenbaring kan skade *landets* forsvar, straffes.

Det forudsættes her, at der er tale om en dansk (eller i alt fald en allierets) militære hemmelighed og ikke en ægyptisk eller UNEF militær oplysning.

Handlingen er derimod »forbudt« efter punkterne 29 og 32 i Regulations og punkt 6 i statusaftalen (medlemmerne af UNEF skal overholde Ægyptens love og afholde sig fra enhver politisk virksomhed), men disse vil ikke kunne finde anvendelse for en dansk domstol.[30]

Da internationale sikkerhedsstyrker er en retlig nydannelse,

29. Det bør her præciseres, at jurisdiktionsfritagelsen vedrører enhver form for handling, også sådanne, der er foretaget i kraft af soldatens egenskab af medlem af UNEF.
30. Straf kunne måske tænkes idømt i medfør af den militære straffelovs § 63: »Den, som forsætlig eller uagtsomt undlader at ef-

kan det formentlig antages, at disse problemer ikke er specielt danske, og konklusionen er da, at for det første er selve de for UNEF gældende jurisdiktionsbestemmelser uklare, og for det andet vil deres gennemførelse, i alt fald for dansk rets vedkommende, volde vanskeligheder.

Problemet er kun antydet her for at vise, at det har eksisteret siden 1956, uden at være blevet forsøgt løst, men hidtil uden at have voldt vanskeligheder i praksis for Danmarks vedkommende. For en nærmere drøftelse se s. 215f.

b. *Civil jurisdiktion.*

Styrkens medlemmer er for så vidt angår deres *officielle handlinger* ikke undergivet ægyptisk jurisdiktion.[31] Krav, som en ægyptisk statsborger har i anledning af tab, som påstås at være resultat af en handling eller undladelse begået af et medlem af styrken i forbindelse med udførelsen af hans tjenestepligter, såvel som de krav, den ægyptiske regering måtte have mod et medlem af UNEF, skal behandles af en speciel *Claims Commission.* Kommissionen skal have tre medlemmer, et udpeget af generalsekretæren, et af Ægypten og en formand udpeget af generalsekretæren og Ægypten i fællesskab, i mangel af enighed mellem de udpegede organer da af præsidenten for Den internationale domstol.

Med henblik på opfyldelse af en afgørelse truffet af denne kommission skal der gives underretning til den kommanderende chef.[32] Det fremgår ikke af bestemmelserne, om medlemmet selv skal betale den eventuelle erstatningssum, eller hvorvidt dette måtte påhvile FN. At underretningen skal gives til den kommanderende chef og ikke til de nationale myndigheder, tyder vel nærmest på det sidste. Dette er da også antaget i praksis, og det synes endvidere forudsat i punkt 15 i Regula-

terkomme en ham efter reglementet, særlig forskrift eller *tjenesteforholdets natur* påhvilende pligt, straffes . . .«

Denne hjemmel er dog i bedste fald tvivlsom, og strafferammen går selv i særlig grove tilfælde kun op til et års fængsel, jfr. nærmere s. 219.

31. Statusaftalens punkt 12 og Regulations punkt 34.
32. Statusaftalens punkt 38.

tions, hvorefter generalsekretæren skal drage omsorg for betalingen af krav vedrørende styrken.[33]

En modsat opfattelse (at de enkelte lande skulle eksekvere kommissionens afgørelser i medlemmers formue) ville også støde på vanskeligheder, idet det i formentlig de fleste bidragydende lande ville kræve gennemførelse af særlig intern lovhjemmel.

Den civile jurisdiktion over UNEF-medlemmer i tilfælde, hvor de har *handlet som privatpersoner,* er derimod forblevet hos de ægyptiske domstole.[34] Til gengæld har man draget omsorg for, at denne jurisdiktionsudøvelse i ringest muligt omfang kan genere UNEF, bl.a. derved, at ingen ægyptisk ret eller myndighed i en civil sag må begrænse et medlems personlige frihed.

For så vidt angår afgørelser truffet af såvel Claims Commission som af de ægyptiske domstole gælder, at hvis de ikke opfyldes, kan de ægyptiske myndigheder søge generalsekretærens bistand hertil.

Dette vil som lige nævnt, hvor det drejer sig om skader forårsaget *i tjenesten,* medføre, at FN betaler.

I andre tilfælde er det uklart, hvilke retsmidler der kan finde anvendelse. Det er dog sket, at FN også har udredet beløbet i sådanne tilfælde,[35] men der er næppe nogen pligt hertil. Det kan i alt fald fastslås, at Ægypten først må søge dommen effektueret ved udlæg i domfældtes ejendele i det omfang, dette er tilladt.[36]

Ifølge oplysning fra FN's sekretariat er der i året 1963 til dækning af de forpligtelser, som styrken har pådraget sig ved skadegørende handlinger, anvendt et beløb på 40–50.000 $, og gennemsnittet siden styrkens oprettelse har ligget på ca. 30.000 $.

Imidlertid er samtlige krav hidtil blevet reguleret mindeligt,

33. Se nærmere *Seyersted,* s. 420.
34. Statusaftalens punkt 12 og Regulations punkt 34 forudsætningsvis. Sagsøgeren kan dog indbringe sagen for Claims Commission, hvis han måtte foretrække dette.
35. *Seyersted* s. 420.
36. Statusaftalens punkt 12 b forudsætningsvis.

enten ved at FN efter forhandlinger har anerkendt de stillede krav eller ved FN's mæglende virksomhed, hvor kravet rejstes i anledning af en privat, skadegørende handling. Den forudsete Claims Commission har således ikke endnu været i funktion. Når man har søgt at undgå dette, skyldes det bl.a. de omkostninger og det besvær, der er forbundet med oprettelsen af dette organ.[36a]

Af denne grund har man ikke i praksis fundet nogen løsning på det meget vigtige problem: *Efter hvilke love skal en Claims Commission træffe sin afgørelse?*

Spørgsmålet synes ikke at være søgt løst i teorien. Da det næppe kan antages, at skadevolderens hjemstats love finder anvendelse, er der 3 muligheder tilbage.

For det første: Ægyptens love (lex loci). For denne løsning taler bestemmelsen i punkt 6 i statusaftalen om, at medlemmerne af styrken skal overholde Ægyptens love og bestemmelser. Endvidere at det kan forekomme realt urimeligt, om en forskellig lovgivning skal finde anvendelse i to iøvrigt ensartede tilfælde, f.eks. to kørselsulykker, der kun afviger fra hinanden derved, at den ene handling er foretaget i, den anden uden for tjenesten. I sidste tilfælde skal afgørelsen jo træffes af de lokale domstole og naturligvis efter ægyptisk ret.

For det andet: Et særskilt med henblik på disse sager »opstillet« sæt af regler, som måske generelt kunne karakteriseres som »almindeligt anerkendte retsgrundsætninger«. Dette ville præcisere styrkens internationale status og ville udgøre en fordel derved, at principperne, som de efterhånden fastlagdes i praksis, kunne anvendes fra styrke til styrke.

Det er imidlertid på den anden side klart, at det ville være overordentligt svært at fastslå, hvad sådanne almindelige principper går ud på. (At man i statutten for Den internationale domstol er tyet til som retskilde at angive »de almindelige retsgrundsætninger, som anerkendes af civiliserede nationer«, har sin forklaring i folkerettens manglende udvikling).

36a. Oplysninger meddelt af vicegeneralsekretær Constantin Stavropoulos.

For det tredie: Man afgør sagerne ikke udfra retsregler, men fra, hvad der er ret og billigt *(ex æquo et bono).* Herfra må dog formentlig tages afstand. Det kan være rimeligt at løse mere eller mindre politisk betonede tvister mellem *stater* ex æquo et bono, men anvendt i tilfælde, hvor individer er impliceret i, hvad der typisk vil være en egentlig retstvist i sædvanlig forstand, synes princippet at skabe for stor retsusikkerhed.

Man synes derfor at burde vælge den første mulighed. Herfor taler yderligere, at det er et almindeligt fortolkningsprincip i folkeretten, at der i tvivlstilfælde er en formodning for, at en traktat, hvorved selvstyre afgives, skal fortolkes indskrænkende.

c. *Den disciplinære jurisdiktion.*

Ifølge statusaftalens punkt 14 påhviler det den kommanderende chef at tage alle nødvendige skridt til at sikre opretholdelse af disciplin og god orden blandt styrkens medlemmer. Med henblik herpå skal militærpoliti, udpeget af den kommanderende chef, udøve politimæssige funktioner i de områder, hvor UNEF anvendes.

Disse bestemmelser kunne tages til indtægt for den opfattelse, at styrkens medlemmer er undergivet en egentlig international disciplinærmyndighed. Dette er dog ikke tilfældet. I Regulations punkt 13 hedder det, at den kommanderende chef har det *almindelige* ansvar for opretholdelse af ro og orden, men ansvaret for foretagelse af disciplinære skridt i de nationale kontingenter ligger hos kontingentets chef. Denne skal til gengæld indgive rapport til UNEF's øverstbefalende om de disciplinære forholdsregler, der tages, og denne kan rådføre sig med kontingentchefen og eventuelt med myndighederne i kontingentets hjemstat.

Dette betyder, at egentlig tvangshåndhævelse kun kan foretages af de nationale myndigheder, men da det er den øverstbefalende for UNEF, der har det almindelige ansvar, må han kunne komme med henstillinger til de nationale myndigheder angående såvel konkrete som generelle disciplinære skridt.

Herfra gøres dog undtagelse for så vidt angår arrestation af medlemmer af styrken. Dette kan såvel kontingentets militær-

politi som det af den kommanderende chef udpegede politi foretage.[37] Dette er naturligvis nødvendigt, for at øjemedet ikke skal forspildes.[38]

d. *Særstilling for visse enkeltpersoner.*

De *tjenestemænd fra FN's sekretariat,* der er beordret til at gøre tjeneste i UNEF, bevarer deres status som FN-tjenestemænd og er dermed berettigede til de privilegier og immuniteter, der indeholdes i artikel V og VII i konventionen om FN's privilegier og immuniteter.[39] [40] Dette betyder i store træk, at de er fritaget for jurisdiktion i anledning af deres embedshandlinger, men ikke for handlinger foretaget som privatpersoner, at de er fritaget for beskatning og toldafgifter vedrørende indførsel af møbler og effekter, når de tiltræder stillingen, og at de har krav på, at de af FN udfærdigede *laissez-passer* anerkendes som gyldig rejselegitimation.

Officerer, der gør tjeneste i UNEF's kommando, har krav på den retsstilling, der følger af den nævnte konventions artikel VI, d.v.s. en noget stærkere immunitet bl.a. derved, at de ejheller kan gøres til genstand for jurisdiktionsudøvelse i anledning af *private* handlinger.

Endelig skal der tilstås *den kommanderende chef og dennes familie* de forrettigheder, som efter folkeretten tilstås diplomater udover, hvad der tilkommer almindelige FN-tjenestemænd.[41]

(Det fastslås udtrykkeligt i statusaftalens punkt 25, at de »menige« medlemmer af UNEF, d.v.s. alle, der gør tjeneste

37. Statusaftalens punkt 14 og Regulations punkt 14.
38. Også de *ægyptiske myndigheder* kan anholde medlemmer af UNEF, nemlig dels i tilfælde, hvor den kommanderende chef anmoder herom, dels i tilfælde, hvor styrkens eget politi ikke er i stand til med den nødvendige hurtighed at anholde den pågældende, og der er tale om, at han har begået eller forsøger at begå grovere lovovertrædelser. Den anholdte skal straks afleveres til styrken (Statusaftalens punkt 16).
39. Statusaftalens punkt 24.
40. Konventionen er ratificeret af Danmark og kundgjort i Lovtidende C 1948 s. 284 f.
41. Statusaftalens punkt 25.

som medlemmer af nationale kontingenter, *ikke* har krav på status efter konventionen om immuniteter og privilegier, men kun på den stilling, der tilkommer dem efter udtrykkelige bestemmelser i statusaftalen, men disse svarer stort set til, hvad der følger af artikel V og VII i konventionen; bl.a. gives der fritagelse for skatter og toldfrihed i et vist omfang, jfr. iøvrigt ovenfor under a-c).

Den væsentligste retlige forskel mellem FN-tjenestemænd og de i de nationale kontingenter tjenstgørende personer er herefter, at de førstnævnte har krav på immunitet og forrettigheder også i deres hjemstater, medens dette ikke er tilfældet for så vidt angår de sidstnævnte.[42]

Det bemærkes endelig, at for så vidt angår det *i Ægypten rekrutterede personale,* kan der kun forlanges immunitet vedrørende handlinger foretaget på embeds vegne og ingen særlige forrettigheder.[43]

9.

Rekruttering og udrustning.

Den kommanderende chef udpegedes af generalforsamlingen i resolutionen af 5. november 1956 (UNTSO's chef, general E. L. M. Burns).

Denne fik samtidig bemyndigelse til at rekruttere, ligeledes fra UNTSO, et begrænset antal officerer fra lande, der ikke er faste medlemmer i sikkerhedsrådet, samt i samråd med generalsekretæren ved direkte rekruttering fra andre lande end de fem stormagter det nødvendige yderligere antal officerer. Disse officerer udgør sammen med chefen UNEF's *generalstab.*

De nationale kontingenter stilledes til rådighed i henhold til aftale mellem generalsekretæren og vedkommende lande. Anvendelse af et bestemt lands kontingent forudsætter, 1) at landet ikke er permanent medlem af sikkerhedsrådet, 2) at landets deltagelse kan accepteres af Ægypten, og at 3) general-

42. For en nærmere drøftelse heraf se *Seyersted* s. 387.
43. Statusaftalens punkt 24.

sekretæren finder det politisk opportunt at anvende vedkommende lands bistand.

Den 15. september 1957 bestod UNEF af i alt knapt 6000 mand, og den 1. april 1963 af 5100 mand fra følgende lande: Indien (Pakistan afvist på grund af medlemsskabet i Bagdadpagten), Jugoslavien, Brasilien, Canada (på grund af landets nære forbindelse med England har det canadiske kontingent kun administrative opgaver), Sverige, Norge og Danmark. Fra hvert af de skandinaviske lande er sendt ca. 500 mand. Af det danske kontingent gør 5 mand tjeneste i generalstaben.

Endelig kan den kommanderende chef efter aftale med de ægyptiske myndigheder rekruttere *lokal bistand.*[44]

UNEF's medlemmer er udrustet med lette våben og med de nødvendige transportmidler i form af motorkøretøjer og flyvemaskiner.

De må anvende våben i selvforsvar (men må aldrig tage initiativet til våbenbrug) ikke blot for at undgå personlig overlast, men også for at forsvare stillinger, som de har »besat« med henblik på løsningen af deres opgaver.[45]

10.

Financieringen af UNEF.

Som bekendt har financieringen af FN's fredsbevarende aktioner givet anledning til særdeles alvorlige problemer for organisationen, fordi visse lande har nægtet at medvirke hertil. Dette gælder også for UNEF's vedkommende.

Spørgsmålet om financieringen af UNEF berøres første gang officielt i generalsekretærens rapport af 6. november 1956, hvori det i punkt 15 udtales, at problemer herom kræver yderligere undersøgelser. Det foreslås dog, at hver bidragydende stat foreløbig er ansvarlig for alle direkte udgifter i forbindelse med udlånet af kontingentet, medens de øvrige omkostnin-

44. Statusaftalens punkt 37.

45. *Seyersted,* s. 376. G.A.O.R. 1. emergency spec. session, Annexes A. i. 5.

ger skulle afholdes uden for FN's almindelige budget. Dette forslag godkendtes foreløbigt af generalforsamlingen ved resolutionen af 7. november.[45a] Østbloklandene afholdt sig fra at stemme.[45b]

I generalforsamlingens resolution af 21. december 1956 udtales det udtrykkeligt, at udgifterne til UNEF skal *bæres af FN* og fordeles blandt medlemslandene op til et beløb på 10 mill. $.[45c] Denne resolution blev vedtaget med det fornødne antal stemmer, men imod stemte bl.a. Sovjetrusland og Frankrig.

Ved senere resolutioner har generalforsamlingen bemyndiget generalsekretæren til at afholde de fornødne beløb, men bl.a. østbloklandene og Frankrig har nægtet at betale de dem påliggende byrder.

I anledning heraf og i anledning af det samme problem for så vidt angår Congo-styrken, udtalte Den internationale domstol i Haag, som af generalforsamlingen var blevet anmodet om et responsum om, hvorvidt de omhandlede udgifter måtte anses som værende FN's udgifter, jfr. pagtens artikel 17, *at* udgifterne er lovligt afholdt, da de fredsbevarende aktioner falder inden for FN's formål, og *at* generalforsamlingen derfor i medfør af pagtens artikel 17 er kompetent til at fordele dem på medlemslandene.[45d]

De pågældende lande har også herefter nægtet at betale de dem påligne andele.

45a. *Certain Expenses* s. 173, *Lauterpacht* s. 3.

45b. Ifølge dommer *Jedge Koretskys* dissens i Certain Expenses (s. 260) ligger der ikke heri nogen anerkendelse af aktionens lovlighed. Han citerer en udtalelse fra den sovjetrussiske delegation, hvorefter man anser oprettelsen af UNEF for pagtstridig. Den tolereres alene, fordi ofret for aggressionen, Ægypten, er tvunget til at erklære sig indforstået med anvendelsen af UNEF, idet man håber, at dette kan forhindre yderligere aggression.

45c. *Lauterpacht* s. 8.

45d. Certain Expenses s. 179. Der henvises i øvrigt til den grundige gennemgang af sagens problemer, som findes i det danske indlæg for domstolen, *I.C.J. Pleadings,* s. 137-165, samt til gennemgangen af det pågældende responsum nedenfor s. 167.

11.

Virksomhed og resultater.

Israel har ikke tilladt UNEF at operere på landets område, og dette har naturligvis svækket dens effektivitet. Det lykkedes dog allerede i 1956 at tilendebringe tilbagetrækningen af de engelske og franske tropper, men først den 7. marts det følgende år indvilligede Israel i at trække sine styrker tilbage fra Gaza og Sharm el-Sheikh.

Siden har UNEF udøvet vagttjeneste langs den næsten 300 km. lange demarkationslinie og har derved uden tvivl været årsag til, at store uroligheder mellem de to lande er undgået.

Men den underliggende politiske tvist har FN ikke været i stand til at løse, og der er i øjeblikke intet, der tyder på, at det vil lykkes foreløbigt.

En kynisk betragtning kunne føre til den opfattelse, at hvis man i 1958 (eller for den sags skyld i 1948–1949) havde tolereret kræfternes frie spil, ville man formentlig i dag have nået en eller anden form for løsning og stabilitet i området. En sådan betragtningsmåde ville klart stride mod FN-pagtens principper og kunne iøvrigt meget vel have ført til et stormagtssammenstød.

Det er på den anden side klart, at der også for organisationen ligger en fare i, at der ikke relativt hurtigt skabes fred, så styrken kan trækkes tilbage. Der tænkes ikke alene på den økonomiske byrde, men også på, at så langvarige aktioner kan betyde en afsvækket lyst hos medlemslandene til at bistå i nye krisesituationer. Dette synes der dog endnu ikke i betragtelig grad at have været tale om.

Der er næppe tvivl om, at det er denne erfaring med hensyn til UNEF's manglende mulighed for at løse den underliggende tvist, der førte til, at man i såvel Congo som på Cypern gjorde sig anstrengelser herfor, nemlig i Congo ved sideløbende teknisk bistand og på Cypern ved udnævnelse af en mægler, se henholdsvis s. 124 og s. 129. Det må dog erkendes, at FN tidligere havde udøvet ihærdige forsøg på mægling mellem Ægypten og Israel.

III.

FN's observationsgruppe i Libanon.
(United Nations Observation Group in Lebanon – UNOGIL)

1.

Baggrunden.

Den uro i Libanon, der var årsag til oprettelsen af UNOGIL, havde sin oprindelse helt tilbage i 1932. I dette år viste en folkeafstemning, at de kristne og muhammedanerne udgjorde omtrentligt lige store grupper. På basis heraf sluttedes mellem de to grupper en aftale, hvorefter hver gruppe sikredes samme indflydelse på regeringsmagten, men således at det forudsattes, at en forskydning i gruppernes vægt skulle ledsages af en tilsvarende forskydning i deres krav på indflydelse.

I begyndelsen af 1950 følte muhammedanerne sig overbeviste om, at en ny folkeafstemning ville vise, at de havde en ikke ubetydelig majoritet i forhold til de kristne, og de krævede derfor afholdelse af en sådan afstemning. Præsidenten, den *kristne* Camille Chamoun, ønskede ikke at medvirke hertil. Tværtimod sørgede han for, at forfatningen ændredes, således at han fik myndighed for en ny seks-årig periode som præsident.

Dette medførte en sådan ophidselse, at der den 11. maj 1958 udbrød oprør i landet.

Oprørerne fik efter de libanesiske myndigheders opfattelse betydelig støtte i form af våben og ammunition fra Syrien.

Da det stod klart for Chamoun, at han ikke havde mulighed for selv at nedkæmpe opstanden, anmodede han England og USA om bistand. Disse lande henstillede imidlertid til præsidenten, at han først søgte bistand hos sikkerhedsrådet, der opfordredes til at stille en sikkerhedsstyrke til rådighed med henblik på bevogtning af grænserne. Sovjetrusland modsatte sig en sådan plan.

Generalsekretæren arbejdede imidlertid videre på eget initiativ og foreslog oprettelse af en *observationsgruppe*. Chamoun, der muligvis var mere interesseret alene i engelske og

amerikanske tropper, tiltrådte denne plan måske ud fra en formodning om, at Rusland ville nedlægge veto også herimod. Det gjorde Rusland imidlertid ikke, og UNOGIL blev etableret.[1]

2.

Initiativet.

Indbringelsen af krisen for sikkerhedsrådet skete på initiativ af Libanon selv, i medfør af pagtens art. 35. Formelt var det Sveriges repræsentant i sikkerhedsrådet, der tog initiativet til oprettelsen af UNOGIL. På basis af Libanons klage over fortsat massiv, illegal og uprovokeret intervention i Libanons indre anliggender fra Den forenede arabiske republik, bl.a. ved forsyninger af våben til oprørerne i Libanon og gennem en voldsom og enestående presse- og radiokampagne mod Libanons lovlige myndigheder foreslog Sverige, at sikkerhedsrådet vedtog en resolution, hvorefter man »straks skulle sende en observationsgruppe til Libanon for at sikre, at der ikke fandt ulovlig infiltration over de libanesiske grænser sted i form af personer, våben og andet materiel«.[2]

3.

Beslutningen om gruppens oprettelse og dens angivne formål.

Den 11. juni 1958 vedtoges forslaget i sikkerhedsrådet med 10 stemmer for, medens Sovjetrusland undlod at stemme. Sovjet begrundede sin ikke-afvisende stilling med, at der ikke i resolutionen toges stilling til skyldsspørgsmålet og med, at Den forenede arabiske republik og Libanon ikke modsatte sig beslutningen.[3]

I resolutionen bemyndigedes *generalsekretæren* til at tage de nødvendige skridt med henblik på udførelsen af resolutionen.

1. *William R. Fry*, Foreign Policy Bulletin, 1. nov. 1958 (Volume 38, no. 4) s. 25.
2. U.N. Yearbook, 1958, s. 37.
3. Smst. s. 38.

Det svenske forslag vedtoges i uændret stand, og UNOGIL's angivne formål var derfor som foran refereret.

Når det i resolutionen hedder, at observationsgruppen »skal sikre, at der ikke fandt ulovlig infiltration sted« (»... ensure that there was no illegal infiltration ...«), er det naturligvis ikke ensbetydende med, at gruppen skulle forhindre (tvangsmæssigt) sådan infiltration. Det fremgår klart af forhandlingerne i sikkerhedsrådet, især af den svenske repræsentants udtalelser, at der alene var tænkt på undersøgelser eller observation (»investigation or observation«).[4]

4.

Hjemmelen for UNOGIL.

I Libanons henvendelse til sikkerhedsrådet af 22. maj 1958[5] hedder det, at situationen i landet »kan antages at bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare«. Der anvendes altså samme ordvalg som i *pagtens artikel 34,* hvorefter sikkerhedsrådet kan undersøge enhver tvist eller situation, som måtte kunne føre til mellemfolkelig uoverensstemmelse eller give anledning til tvist, med det formål at fastslå, om fortsættelsen af tvisten eller situationen *kan antages* at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare.

Sikkerhedsrådet giver ikke i sin resolution af 11. juni udtryk for, i medfør af hvilken bestemmelse observationsgruppen oprettes eller bringes i anvendelse.

Artikel 34 synes imidlertid i sit ordvalg at skabe forfatningsmæssig basis for UNOGIL. Der var jo netop tale om at *undersøge en situation,* og at denne kunne føre til international uoverensstemmelse, var ubestridt.

Da der er tale om et i talmæssig henseende »lille« organ, kunne man måske tænkes at anføre artikel 29 som hjemmel ud fra den betragtning, at der var tale om dannelse af et hjæl-

4. Smst. s. 37.
5. Smst. s. 36.

peorgan for sikkerhedsrådet.[6] Artikel 29 kan vel være hjemmel for *dannelse* af et observationskorps, men derimod næppe for at bringe dette i *anvendelse.* Thi hvis dette var tilfældet, kunne UNOGIL være bragt i anvendelse, blot 7, ligegyldigt hvilke, medlemmer af sikkerhedsrådet stemte for, da beslutninger i henhold til artikel 29 anses for at være procedurespørgsmål i artikel 27's forstand.[7] Dette ville ikke være realt rimeligt.

Det forekommer naturligt at sige, at sikkerhedsrådet den 11. juni traf forholdsregler i medfør af artikel 34 ved hjælp af et organ dannet (dog uden separat afstemning) i medfør af artikel 29.

(Generalsekretæren har senere givet udtryk for, at der handledes inden for kapitel 6's rammer, og at generalforsamlingen kunne have foretaget noget lignende i medfør af artikel 22.)[8]

Såvidt det har været muligt at konstatere, har FN kun i forbindelse med to observationsgrupper udtrykkeligt angivet, med hvilken hjemmel de er sat i funktion.

I sikkerhedsrådets resolution af 19. december 1946 angaves artikel 34 som hjemmel for nedsættelse af den kommission, der skulle undersøge de infiltrationer, der efter Grækenlands opfattelse fandt sted fra visse nabostater. Samme bestemmelse påberåbtes i Kashmir-striden.[9]

5.

UNOGIL's status, kommandoforhold m. v.

Styrkens og dens medlemmers status i Libanon fastlagdes i en brevveksling mellem generalsekretæren og Libanons udenrigsminister.[10] Generalsekretæren udtaler i sit brev: »I betragtning af den særlige betydning og den vanskelige natur, der ka-

6. Om at denne bestemmelse næppe kan anvendes for så vidt angår egentlige sikkerhedsstyrker, se s. 41.
7. Se herom stormagternes fælleserklæring af 7. juni 1945, *Ross* FN s. 128 e contrario og *Bowett* s. 67.
8. *Bowett* s. 65 note 25.
9. Henholdsvis S/339 og S/654.
10. Annex II til generalsekretærens første rapport af 16. juni 1958. S/4029.

rakteriserer de funktioner, som observationsgruppen skal udføre, foreslår jeg, at Deres regering med henblik på de nu forudsete operationer erklærer sig enig i at tildele gruppen ... – foruden den status, som den nyder i medfør af FN's konvention om immuniteter og privilegier – de privilegier og immuniteter, fritagelser og lettelser, som tilkommer diplomatiske udsendinge i henhold til folkeretten.« Generalsekretæren nævner desuden nogle lettelser, som specielt er nødvendige i de konkrete tilfælde, således bevægelsesfrihed i landet, ret til at bruge FN-indregistrerede køretøjer og FN's flag, ret til radiokommunikation m. v. og ret til at medbringe, hvad der er nødvendigt af forskelligt udstyr.

UNOGIL fik herved i forhold til de andre observationsgrupper, der har eksisteret, en særdeles gunstig status. Normalt tilstås en observationsgruppe kun den stilling, der følger af artikel V stk. 18 i den omhandlede konvention, eller – hvis opholdslandet ikke har ratificeret denne – da en lignende særskilt aftalt stilling. I forhold til de menige medlemmer af FN's sikkerhedsstyrker var der naturligvis for UNOGIL's vedkommende tale om en langt stærkere stilling, hvilket må ses på baggrund dels af styrkens ringe størrelse (jo mindre styrken er, jo mindre vil opholdslandets betænkeligheder ved at opgive jurisdiktionskompetence m.v. være) dels af gruppens særlige mission.

Denne retstilstand betyder på den anden side, at det er mindre betænkeligt for et land at deltage i en observationsgruppe. Landet giver ikke i forhold til opholdslandet afkald på »selvstyret« i forhold til sine statsborgere i den forstand, at hjemstaten behøver tåle udøvet retshåndhævelsesskridt i forhold til disse af opholdsstaten.

Til at forestå *ledelsen af observationerne* udpegede generalsekretæren en tremandsgruppe med den norske generalmajor *Odd Bull* som øverste chef. Lederne fik iøvrigt bemyndigelse til selv at fastlægge den procedure, de ville følge.[11] Det ligger i sagens natur, at det var generalsekretæren og i sidste instans

11. S/4029 pkt. 2.

sikkerhedsrådet, der havde den øverste »militære« såvel som politiske ledelse. (I resolutionen af 11. juni anmodede sikkerhedsrådet observationsgruppen om at blive holdt løbende orienteret gennem generalsekretæren).

Libanon måtte antages at have bevaret retten til på et hvilketsomhelst tidspunkt at *forlange gruppen fjernet* fra landets territorium, da beslutninger truffet med hjemmel i pagtens kapitel 6 alene har karakter af *anbefalinger*.

Sålænge dette ikke var sket, følger det af den ovennævnte statusaftale og FN-pagtens artikler 25 og 49, at der ikke måtte lægges hindringer i vejen for udførelsen af sikkerhedsrådets resolution, hvorimod kritik ad »kommandovejen« naturligvis er fuldt lovlig. Det nævnes i næste afsnit, at Libanon stærkt kritiserede UNOGIL's rapport af 3. juli. Dette skete ved et brev til generalsekretæren med anmodning om, at samtlige FN's medlemmer blev gjort bekendt hermed.

De »menige« observatører *rekrutteredes* ved henvendelse til de respektive hjemstater, og spørgsmålet om disses adgang til at *kræve dem hjemsendt* må antages at måtte løses efter de for UNEF gældende principper. Iøvrigt er dette problem ligesom spørgsmålet om hjemstatens mulighed for at øve indflydelse på observationsgruppens virksomhed gennem de udlånte observatører naturligvis ikke af nær så stor betydning som for sikkerhedsstyrkers vedkommende.

Financieringen af UNOGIL betød ingen større byrde for FN, idet de deltagende lande afholdt samtlige udgifter til det udlånte personale, dog med refusion fra FN's side for så vidt angår *ekstraordinære udgifter,* f.eks. i form af udstationeringsgodtgørelse og erstatning for legemsbeskadigelser under tjenesten. FN bar selv udgiften til observationsmateriellet.

6.

Virksomhed og resultater.

UNOGIL bestod oprindeligt af ca. 150 *officerer* fra ca. 20 forskellige lande, senere udvidet til ca. 600 mand, herunder menige. Danmark bidrog med i alt 96 mand. Generalsekretæ-

ren udpegede personligt lederne (som tidligere nævnt) og sendte anmodninger til en række lande om bistand i form af officerer og menige til korpset. Især i begyndelsen låntes adskillige officerer fra UNTSO og UNEF. Til sin rådighed havde korpset 12 recognosceringsfly og 2 helikoptere foruden patruljekøretøjer. Medlemmerne var ubevæbnede.

Allerede den 3. juli 1958 afleverede UNOGIL gennem generalsekretæren sin første rapport til sikkerhedsrådet. Man gav heri udtryk for, at de største problemer bestod i at få adgang til områder, hvor det måtte formodes at være af størst interesse at følge observationer. Man havde dog været i stand til at konstatere betydelige bevægelser af bevæbnede styrker *inden for* Libanons territorium, hvorimod det ikke havde været muligt med sikkerhed at fastslå, om disse styrker stammede fra andre lande.

I løbet af kort tid lykkedes det gruppen at overbevise såvel landets myndigheder som oprørerne om sin upartiskhed, og dette medførte, at den fik adgang til områder, som oprørerne havde etableret sig på. Herved forøgedes UNOGIL's muligheder for effektive undersøgelser.

Libanon var imidlertid stærkt utilfreds med rapporten af 3. juli. Man fandt dens konklusioner forkerte og uunderbyggede.[12] Som følge heraf anmodede man påny USA om militær bistand, og den 15. juli landsattes amerikanske styrker i Libanon, vel nok først og fremmest motiveret (fra amerikansk side) af statskuppet i Irak.

Denne landsætning vanskeliggjorde observationsgruppens fortsatte arbejde, og i de sikkerhedsrådsmøder, der på amerikansk initiativ var sammenkaldt til den 15. juli og følgende dage, foreslog generalsekretæren en styrkelse af UNOGIL. Der kunne ikke opnås enighed herom. På den anden side var UNOGIL's fortsatte virksomhed, sagde generalsekretæren, acceptabel for alle medlemmer, og han ville derfor på egen hånd styrke gruppen inden for den fuldmagt, han havde fået ved resolutionen af 11. juni og under anvendelse af FN-pagtens principper.

12. U.N. Yearbook, 1958 s. 38.

Sikkerhedsrådet fortsatte imidlertid drøftelserne uden at komme til enighed om UNOGIL's fortsatte virksomhed og en eventuel tilbagetrækning af de amerikanske styrker. På denne baggrund besluttedes det enstemmigt i medfør af Uniting for Peace-resolutionen at indkalde generalforsamlingen til en krisesamling, og generalforsamlingen vedtog efter omfattende drøftelser den 21. august 1958 en resolution,[13] hvorefter forsamlingen opfordrede generalsekretæren til at fortsætte sine bestræbelser for gennem konsultation med de implicerede parter at skabe muligheder for, at pagtens formål og grundsætninger efterlevedes i Libanon og Jordan,[14] således at tilbagetrækningen af fremmede tropper kunne lettes. Resolutionen nævnte ikke udtrykkeligt UNOGIL's virksomhed.

Det ses, at observatørgruppen måtte arbejde i en meget ømtålelig politisk atmosfære, og de amerikanske troppers landgang betød da også et alvorligt tilbageslag i de resultater, gruppen havde opnået i form af good-will blandt befolkningen og derigennem adgang til praktisk taget alle vegne af landet, også de områder, som oprørerne kontrollerede.

Det lykkedes imidlertid relativt hurtigt at genoprette tillidsforholdet, og effektiv observationstjeneste blev pånyt mulig.[15]

En meget vigtig del af en observationsgruppes arbejde er naturligvis aflæggelse af rapporter, og der er næppe tvivl om, at de i alt 5 rapporter, som UNOGIL sendte til generalsekretæren, og som cirkulerede i sikkerhedsrådet, i høj grad gav mulighed for at bedømme situationen objektivt. Et gennemgående træk i rapporterne er, at det var svært at konstatere nogen infiltration

13. A.st.s. 50.
14. Problemerne vedrørende dette land behandles for en del af tidsrummets vedkommende sammen med behandlingen af Libanonspørgsmålet, idet Jordan havde klaget til sikkerhedsrådet over påstået infiltration ligeledes fra Den forenede arabiske republiks side. Efter anmodning fra Jordans regering havde engelske tropper interveneret til beskyttelse af regeringen.
15. En detaljeret beskrivelse af gruppens virksomhed er givet af dens øverste chef, den norske generalmajor *Odd Bull* i Norsk Militært Tidsskrift 1959 s. 543–570 og s. 618–642.

af betydning fra nabostaters side, således at Libanons påstande herom viste sig stærkt overdrevne.

En anden vigtig opgave for gruppen var, ganske som tilfældet er for sikkerhedsstyrkers vedkommende, at virke som en katalysator mellem de stridende parter.[16]

Efter at et præsidentskifte havde fundet sted,[17] indtrådte roligere tilstande, og dette i forbindelse med en styrkelse af UNOGIL førte til, at USA besluttede at trække sine styrker tilbage. Den 25. oktober var tilbagetrækningen afsluttet. Den 16. november s. å. anmodede Libanon om, at spørgsmålet om sikkerheden i landet toges af sikkerhedsrådets dagsorden, hvilket skete den 25. s. m. Inden årets udgang havde hele gruppen forladt landet.

Der kan ikke herske tvivl om, at oprettelsen af UNOGIL var af særdeles stor betydning for løsningen af den opståede krise. Det er bemærkelsesværdigt, at den højpolitiske spænding, der var tale om, med voldsomme angreb mod Den forenede arabiske republik fra Libanons og Jordans side og med militær intervention fra to stormagter, kunne bringes ud af verden i løbet af ganske få måneder.

16. *Bull,* a. st. s. 623.

17. U.N. Yearbook, 1958 s. 45. (General Chehab havde den 31. juli afløst præsident Chamoun).

17a. Idet der i øvrigt henvises til fremstillingen under foran I, skal her blot kort nævnes, at FN udover i Libanon har benyttet sig af observationsgrupper eller lignende foranstaltninger i følgende tilfælde:

I Grækenland i 1946, se ovenfor side 57.

I Palæstina i 1948, se ovenfor side 58.

I Kashmir i 1948, se ovenfor side 57.

Den af FN's generalforsamling i 1948 oprettede Korea-kommission (UNCOK) såvel som dennes afløser, FN's kommission for Koreas forening og genopbygning (UNCURK) benyttede sig i snævert omfang af militært uddannede observatører. Til at bistå FN's midlertidige eksekutive myndighed for Vest Ny Guinea (UNTEA) fik generalsekretæren i 1962 af generalforsamlingen bemyndigelse til at opstille et observatørkorps, der skulle medvirke til at overvåge overholdelsen af den mellem Holland og Indonesien indgåede aftale om det nævnte område. Observationsgruppen

IV.

FN's Congo-aktion.
(Organisation des Nations Unies Congo – ONUC).

1.

Baggrunden.

Den belgiske regerings administration af Belgisk Congo i årene op til selvstændigheden var præget af to faktorer.

På det materielle område var der tale om en relativ generøsitet. En betydelig del af Belgiens indtægter fra Congo anvendtes til at hæve de indfødtes levestandard, der lå en del over gennemsnittet i Afrika.

Derimod var den højere uddannelse af congoleserne præget af en selv for en kolonimagt udpræget tilbageholdenhed. Dette gjaldt især uddannelse af jurister og læger. I 1959 var der ikke nogen færdiguddannet congolesisk jurist eller læge, ligesom der ikke blev givet undervisning i samfundsfag i landets skoler.

bestod af ca. 20 medlemmer. Herudover oprettedes en egentlig sikkerhedsstyrke (UNSF) til at bistå generalsekretæren med udøvelsen af den *nationale* udøvende myndighed, der var tillagt FN i henhold til den pågældende aftale (som senere var blevet accepteret af FN's generalforsamling). UNSF bestod af ca. 1500 mand, så godt som udelukkende pakistanere. Herved og ved dens mandat adskiller den sig naturligvis stærkt fra de øvrige sikkerhedsstyrker.

Endvidere dannedes i 1963 af generalsekretæren efter bemyndigelse af sikkerhedsrådet FN's observationsgruppe i Yemen (UNYOM). Dens opgave skulle være overvågningen af en mellem Den forenede arabiske republik, Saudi-Arabien og de stridende fraktioner i Yemen indgået våbenhvileaftale, herunder om oprettelsen af en demilitariseret zone. (Om disse observationsgrupper m.v. henvises i øvrigt til *Bowett* s. 61 f).

Endelig har sikkerhedsrådet den 14. maj 1965 besluttet at sende en personlig repræsentant til Den dominikanske Republik i anledning af borgerkrigen og den stedfundne amerikanske intervention. Dette kan muligvis blive forløberen for en observationsgruppe til at overvåge tilbagetrækningen af de amerikanske styrker (og de under dannelse værende OAS-styrker).

På trods heraf (eller måske netop derfor) krævede Congo frihed og selvstændighed med en hurtighed, der måtte føre til kaos. Belgien fik kun valget mellem at give landet selvstændighed den 30. juni 1960 eller starte en kolonikrig, og man valgte da det første.

Forud for kravet om frihed, der stilledes under en konference i Bruxelles i januar 1960, var gået nogle få år med valgret for de indfødte til byrådene i Leopoldville, Elisabethville og Jadotville. Det var formentlig denne forsmag på selvstyre, der var anledning til den eksplosive udvikling, der iøvrigt straks blev karakteriseret ved tilstedeværelsen af indbyrdes stærkt stridende partier og stammer.

På konferencen i Bruxelles deltog således repræsentanter for 20 partier og 19 stammer, der enstemmigt fremsatte krav om fuldstændig uafhængighed fra den 30. juni samme år. Der var derimod betydelige forskelle i de delegeredes opfattelse af, hvorledes det fremtidige styre skulle organiseres, især om, hvor store magtbeføjelser centralregeringen i modsætning til de 6 provinsregeringer skulle have.

Den 29. juni 1960 underskreves en venskabstraktat mellem Congo og Belgien. I denne forudsattes den fortsatte tilstedeværelse af belgiske militærafdelinger, rådgivere m.v. til bistand for Congo, indtil landets egne borgere havde opnået en sådan uddannelse, at de selv kunne overtage administrationen af landet.

Denne udvikling fik imidlertid ikke mulighed for at blive realiseret. Utilfredshed blandt congolesiske soldater med de belgiske officerer gav anledning til mytterier. Europæere blev genstand for overfald fra de indfødtes side. Under påberåbelse heraf afsendte Belgien troppeforstærkninger udover, hvad der var aftalt i venskabstraktaten, bl.a. til bistand for Katangas premierminister Moise Tshombe. Den 11. juli erklærede denne Katanga for løsrevet og for en selvstændig stat.

Under disse omstændigheder anmodede centralregeringen den 12. juli FN's generalsekretær om militær bistand, idet man henviste til, at der havde fundet militær intervention sted fra

Belgiens side i strid med venskabspagten, da der ikke var blevet fremsat begæring om belgisk assistance fra centralregeringen.[1]

2.

Initiativet.

På generalsekretærens initiativ (under udtrykkelig henvisning, for første gang, til pagtens artikel 99) sammenkaldtes sikkerhedsrådet til møde i anledning af henvendelsen. Congo selv kunne på grund af landets manglende medlemsskab i organisationen ikke umiddelbart indbringe spørgsmålet for rådet, jfr. pagtens art 35, stk. 2.

3.

Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål.

På sikkerhedsrådets møde, som fandt sted den 13. og 14. juli 1960, forelagde Tunis et udkast til resolution, som vedtoges med 8 stemmer for, medens 3 medlemmer, Frankrig, Kina og England, afholdt sig fra at stemme.

Resolutionen[2] *henviste* til anmodningen om militær assistance fra Congos centralregering og *henstillede* til Belgien at trække landets tropper tilbage fra Congo samt *bemyndigede* generalsekretæren til i samråd med Congo-republikken at fremskaffe den militære bistand, der måtte være nødvendig, indtil det måtte lykkes Congos regering med bistand af teknisk art fra FN ved hjælp af sine egne sikkerhedsstyrker at varetage regeringens opgaver.

Ved resolution[3] af 22. juli henstilledes det påny til Belgien straks at trække tropperne tilbage, ligesom alle lande opfordredes til at undlade intervention i Congo.

Imidlertid nægtede Belgien at trække tropperne tilbage fra Katangaprovinsen, som også mobiliserede sine egne styrker

1. U.N. doc. S/4382. Om udviklingen op til selvstændigheden, se *Franck og Carey*, s. 1f.
2. S/4387.
3. S/4405.

mod FN, der herefter kun med magt kunne skaffe sig adgang til Katanga. I stedet for straks at søge at gennemtvinge dette, hvilket efter Sovjets og de afro-asiatiske landes opfattelse burde ske omgående, indkaldte generalsekretæren sikkerhedsrådet for en præcisering af sit mandat. Den 9. august vedtog sikkerhedsrådet en ny resolution[4] (9 stemmer for, Frankrig og Italien undlod at stemme), hvori Belgien bl.a. opfordredes til at trække sine styrker bort også fra Katanga, ligesom det udtaltes, at det var nødvendigt for at sikre opfyldelsen af FN's opgaver, at FN-styrkerne også fik adgang til Katanga.

I den følgende tid opstod imidlertid betydelige interne stridigheder, og situationen ændredes fra at være en belgisk-congolesisk strid til snarere at være en intern politisk krise. I denne anledning appellerede generalsekretæren pány til sikkerhedsrådet for at få sit mandat justeret i forhold til den ændrede tilstand. På dette tidspunkt var de vestlige og de østlige staters ønsker således delte, at sikkerhedsrådet ikke kunne enes om en ny formulering af generalsekretærens bemyndigelse, hvorfor rådet i henhold til Uniting for Peace-resolutionen indkaldte generalforsamlingen til en ekstraordinær krisesamling.[5]

Den 20. september vedtog generalforsamlingen et af 17 stater foreslået resolutionsudkast, hvori det bl.a. hedder:

(Generalforsamlingen) »beordrer generalsekretæren til at fortsætte med nøje at søge udført de fornævnte resolutioner (sikkerhedsrådets resolutioner af 14. og 22. juli og 9. august) og at bistå centralregeringen i Congo med at genoprette og opretholde ro og orden i hele Congo og at sikre landets enhed, territoriale integritet og politiske uafhængighed i den mellemfolkelige freds og sikkerheds interesse . . .«.[6]

Udviklingen fortsatte imidlertid i retning af kaos, og der rettedes, bl.a. af Katanga-gendarmeriet, angreb direkte mod FN-styrker.

Mordet på premierminister Patrice Lumumba gav anledning

4. S/4426.
5. S/4526.
6. Resolution nr. 1474 (ES-IV), U.N. Yearbook 1960 s. 100.

til pres på FN, især fra neutrale landes side, for at bringe til standsning borgerkrigen under mere direkte anvendelse af offensiv magt.

Den 21. februar 1961 vedtog sikkerhedsrådet med 9 stemmer (Rusland og Frankrig afholdt sig fra at stemme) en resolution,[7] hvori det bl. a. hedder:

(Sikkerhedsrådet) »opfordrer indtrængende ONUC til straks at tage alle egnede skridt til at forhindre borgerkrig i Congo, includeret forsøg på opnåelse af våbenhvile, standsning af alle militære operationer, forhindring af sammenstød, og om nødvendigt som sidste middel anvendelse af magt . . .«

Endvidere opfordredes generalsekretæren til at tage alle nødvendige skridt for at sikre øjeblikkelig fjernelse fra Congo af alle belgiske og andre fremmede militære og paramilitære personer, politiske rådgivere m.v.

Ved en senere sikkerhedsrådsresolution bemyndigedes generalsekretæren til at lade FN-styrken anvende magt for at pågribe fremmede lejesoldater.[8]

Som det fremgår af ovenstående uddrag af de vigtigste resolutioner vedrørende ONUC, skete selve oprettelsen af styrken i henhold til en enkelt resolution, nemlig den første af 14. juli 1960, hvorimod definitionen af styrkens opgaver ændredes i overensstemmelse med de krav, som den hurtigt skiftende situation i Congo efter FN's opfattelse stillede. Medens resolutionen af 14. juli således slet intet nævnte om anvendelse af magt, idet det dog naturligvis var forudsat, at magt kunne anvendes i selvforsvar, fik styrken i medfør af de senere resolutioner bemyndigelse til at anvende væbnet magt dels for at forhindre borgerkrig, dels for at arrestere fremmede lejesoldater.

4.

Hjemmelen for ONUC.

Som det var tilfældet for UNEF's vedkommende, angiver den resolution, hvorved Congo-styrken etableredes, ikke, med

7. S/4741.
8. Resolution af 24. november 1961, S/5002.

hvilken hjemmel oprettelsen er sket. Ejheller tager nogen senere resolution direkte stilling hertil.

Imidlertid hedder det bl.a. i sikkerhedsrådets resolution af 9. august 1960: Sikkerhedsrådet ... »henstiller i overensstemmelse med pagtens artikler 25 og 49 til alle medlemslande at acceptere og udføre sikkerhedsrådets resolutioner og at yde gensidig assistance under udførelsen af de forholdsregler, som sikkerhedsrådet har truffet bestemmelse om«.

I generalforsamlingens resolution af 20. september s. å. henstilles det, at medlemslande i overensstemmelse med de samme bestemmelser i pagten udfører sikkerhedsrådets resolutioner.

Henvisningen til artikel 25 yder ingen vejledning, idet denne bestemmelser i pagten udfører sikkerhedsrådets resolutioner. medlemslandenes pligt at udføre sikkerhedsrådets resolutioner, truffet i overensstemmelse med pagten.

Af større interesse er henvisningen til artikel 49, som er placeret i kapitel 7, der som bekendt omhandler sikkerhedsrådets beføjelser med hensyn til trusler mod freden, brud på freden og aggressioner.

Artikel 49 bestemmer, at medlemmerne af FN skal yde assistance med henblik på udførelsen af de forholdsregler, som sikkerhedsrådet har truffet bestemmelse om. Placeringen af bestemmelsen berettiger antagelsen om, at der er tænkt på forholdsregler, som sikkerhedsrådet har truffet bestemmelse om *i medfør af kapitel 7*, og henvisningen til artikel 49 taler derfor for, at der var tale om en *kapitel 7-aktion.*

Betingelserne for anvendelse af dette kapitel er, at sikkerhedsrådet skønner, at der foreligger en trussel mod freden, et brud på freden eller en aggression. Er dette efter sikkerhedsrådets opfattelse tilfældet, kan sikkerhedsrådet komme med henstillinger eller beslutte, hvilke skridt der skal tages i medfør af artikel 41 og 42 *for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed.*

Sikkerhedsrådet har ikke i nogen af de første resolutioner direkte udtalt, at der forelå en trussel mod freden, et fredsbrud eller en aggression. Derimod udtales det allerede i resolutionen

af 22. juli 1960, at genoprettelsen af ro og orden i Congo effektivt vil bidrage til *opretholdelse af international fred og sikkerhed,* altså under anvendelse af netop det ordvalg, der benyttes i artikel 39.

Endelig udtales det direkte i resolutionen af 21. februar 1961, at der forelå en trussel mod den internationale fred og sikkerhed.[9]

Der kan ikke være rimelig tvivl om, at FN i alt fald fra dette tidspunkt har baseret sine forholdsregler på kapitel 7 i pagten.[10]

FN-*styrken* var jo imidlertid allerede blevet oprettet i henhold til resolutionen af 14. juli 1960, og nogen direkte hjemmel for styrkens oprettelse er hverken angivet i denne resolution eller senere.[11]

Hjemmelen må sikkert søges i lignende overvejelser, som er anført vedrørende hjemmelen for UNEF, side 67.[12]

9. I en *generalforsamlingsresolution* af 15. april 1961 tales om »truslen mod international fred og sikkerhed«. (Resolution nr. 1600 (XV) U.N. Yearbook 1960 s. 107.
10. Det synes i øvrigt ikke uberettiget at antage, at det i virkeligheden er kapitel 7, der har været anvendt allerede fra begyndelsen af Congo-operationen. Dette kan støttes på, at resolutionen af 14. juli 1960 bruger vendingen: »calls upon the government of Belgium to withdraw their troops from the territory of the Republic of Congo«. Artikel 40 bruger samme vending: »... Security Council may... call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable.«
11. Se dog note 10.
12. Dette synes at have været den almindelige opfattelse blandt sikkerhedsrådets medlemmer, se således *Seyersted* s. 442.

    I lighed med UNEF anføres det i »Regulations for the United Nations Force in the Congo« (ST/SGB/ONUC/1), at ONUC »is the *subsidiary organ of the United Nations*...«, (fremhævet her).

    Medens statusaftalen mellem Ægypten og FN henviste til, at UNEF var oprettet i overensstemmelse med artikel 22 (som et subsidiært organ for generalforsamlingen), findes en lignende henvisning, (som her skulle være til artikel 29, da ONUC opret-

Af betydelig interesse er det at søge fastslået, om den anvendelse af ONUC, der har fundet sted i overensstemmelse med kapitel 7, repræsenterer et eksempel på *tvangsmæssig* opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, eller om FN har indskrænket sig til at fremkomme med anbefalinger og henstillinger i medfør af kapitel 7.

Hvad angår relationen mellem FN på den ene side og de lande, der stillede tropper m.v. til rådighed for FN, på den anden side er der ingen tvivl. Alt skete her på frivillig basis.[13]

Anvendelsen af styrken skete efter anmodning fra den congolesiske centralregering, og der var således ikke på noget tidspunkt tale om aktioner mod *centralregeringens* ønske.

Om *tvangsmæssige* foranstaltninger kan der derimod muligvis siges at have været tale dels mod *Belgien,* dels mod oprørerne i *Katanga.*

Ved sikkerhedsrådets resolution af 24. november 1961 bemyndigedes generalsekretæren til om fornødent med *magt* at arrestere og deportere det i rådets resolution af 21. februar s. å. omhandlede fremmede militære personel. I resolutionen af 21. februar siges det udtrykkeligt, at der tænkes på *belgisk* personel.

Imidlertid hævdede Belgien, at de soldater og officerer, der sigtedes til, stod i congolesisk og ikke belgisk tjeneste, og at man derfor ikke kunne andet end at henstille til dem at komme hjem, hvilket man også gjorde.[13a]

Under disse omstændigheder vil det næppe være korrekt at hævde, at der blev foretaget tvangsmæssige skridt mod den *belgiske stat.*

tedes af sikkerhedsrådet) ikke for så vidt angår oprettelsen af ONUC i den tilsvarende statusaftale (S/5004).

13. På grund af den manglende afslutning af artikel 43-overenskomster har FN kun mulighed for anvendelse af militære magtmidler, som frivilligt stilles til organisationens rådighed, jfr. nærmere side 29 og 33. Dette indebærer på den anden side ikke, at *anvendelsen* af FN-styrker nødvendigvis kræver alle implicerede parters tilslutning, se side 32.

13a. Ved regeringsmeddelelse, offentliggjort i Bruxelles og notificeret over for FN (S/4975).

Katanga proklamerede sin løsrivelse den 11. juli 1960, og få dage efter anmodedes alle FN's medlemslande om at anerkende provinsen som en ny stat.[14] En ny forfatning for »staten Katanga« blev udarbejdet, og Moise Tshombe valgt til præsident. Til rådighed for Katangas myndigheder stod et betydeligt antal soldater.

Det synes på baggrund af disse omstændigheder korrekt at karakterisere Katanga-styret som et lokalt oprørsparti (og dermed som folkeretssubjekt), medens det næppe var så stabiliseret, at det ville være berettiget at karakterisere det som en stat.[15]

Sikkerhedsrådets resolution af 21. februar 1961 indeholder en beslutning om tvangsforanstaltninger mod Katanga (ɔ: magt skal om fornødent anvendes for at forhindre borgerkrig). Rent faktisk blev der kæmpet voldsomt mellem Katanga-styrker og FN-styrken.

Der synes herefter kun at være mulighed for at henvise til pagtens *artikel 42 for så vidt angår hjemmelen for ONUC's aktion mod Katanga.* Aktionen var tvangsmæssig og bestod i anvendelse af væbnet magt. At centralregeringen var indforstået med aktionen, betager ikke denne dens tvangsmæssige karakter, da centralregeringen ikke kan handle på et andet folkeretssubjekts vegne.

(I sikkerhedsrådets resolution af 24. november 1961 forkaster man Katangas påstand om at være en »suveræn uafhængig nation«. Heri ligger ikke nogen forkastelse af, at Katanga er et selvstændigt folkeretssubjekt i form af et lokalt oprørsparti).

ONUC's aktioner mod Katanga er således formentlig det første eksempel på en egentlig artikel 42-aktion, dog ikke rettet mod en *medlemsstat,*[16] og derved det første tilfælde, hvor

14. Denne opfordring blev ikke fulgt af noget land.
15. Se nærmere om begrebet *stat* og *lokalt oprørsparti, Ross,* Lærebog, side 112 ff.
16. *Seyersted,* s. 446, er mere tilbøjelig til at antage, at der var tale om anvendelse af foreløbige foranstaltninger i medfør af artikel 40. Forfatteren overser imidlertid tilsyneladende, at foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 40 kun kan anvendes, *før* der gås frem efter artikel 39, men artikel 39's

organisationen har anvendt *kampstyrker* undergivet organisationens kommando direkte.

5.

Kommandoforholdet.

a. *Politisk.*

Som det fremgår af det forudgående, har sikkerhedsrådet i langt videre omfang overladt til generalsekretæren at træffe bestemmelser om oprettelsen og anvendelsen af Congo-styrken, end generalforsamlingen gjorde ved etableringen af UNEF.

I resolutionen af 14. juli 1960 fik generalsekretæren således bemyndigelse til at yde Congo-regeringen nødvendig militær bistand. Med den begrænsning, der ligger deri, at han i sin forudgående rapport til sikkerhedsrådet havde udtalt at ville etablere og anvende en eventuel sikkerhedsstyrke i overensstemmelse med den vedrørende UNEF lagte praksis, blev han således stillet ganske frit.

Skønt der ikke udtrykkeligt pålagdes ham bånd af nogen art, er det en selvfølge, at sikkerhedsrådet som den delegerende myndighed bevarer retten til til enhver tid at præcisere delegationen og eventuelt kalde den tilbage,[17] således at den øver-

hjemmel til at give anbefalinger med henblik på at opretholde fred og sikkerhed blev formentlig anvendt allerede i resolutionen af 22. juli 1960.

Endvidere må man spørge: hvis de omhandlede aktioner mod Katanga var at anse for et foreløbigt middel, hvad var da det endelige?

I *Certain Expenses,* side 175, udtales det, at resolutionen af 14. juli 1960 klart blev vedtaget med henblik på at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Af denne udtalelse kan ikke udledes nogen specific hjemmel for ONUC eller nogen tilkendegivelse af, om der var tale om tvangsforanstaltninger. I det danske indlæg i sagen, *Pleadings* s. 161, antages, at der ikke har været handlet i medfør af artikel 42.

(Muligvis bør også artikel 42 anføres som hjemmel for Koreaaktionen, se s. 60, og den i note 13 hertil citerede litteratur).

17. Med henblik på udøvelse af kontrol med generalsekretærens dispositioner pålægges det ham i resolutionen at aflægge beretning

ste politiske ledelse af ONUC lå hos *sikkerhedsrådet,* dog med den modifikation at hvis sikkerhedsrådet på grund af manglende enighed blandt dets medlemmer blev ude af stand til at udøve denne ledelse, overgik den til generalforsamlingen.

I regulativets punkt 11 hedder det ganske vist, at generalsekretæren under *sikkerhedsrådets og generalforsamlingens* myndighed har den fulde kommando over styrken. De to organer er således her sidestillede, men det må følge af forholdets natur (der kan kun være ét organ, der har den øverste ledelse) og pagtens artikel 12, at generalforsamlingens myndighed, som ovenfor angivet, må anses for at være subsidiær i forhold til sikkerhedsrådets.[18]

Generalsekretæren »delegerede« sin kompetence videre til den af ham selv udnævnte *særlige repræsentant vedrørende FN's operationer i Congo.*[19] Denne rådgiver fik myndighed til på generalsekretærens ansvar og under hans vejledning at træffe afgørelse vedrørende alle FN's aktiviteter i Congo, *såvel civile som militære.* (Om de førstnævnte se side 124).

Dette kunne tænkes kritiseret udfra den betragtning, at medens det formentlig må anses for pagtmæssigt, at sikkerhedsrådet delegerer den kompetence til at foretage fredsbevarende aktioner, der efter pagtens ordlyd tilkommer rådet, til generalsekretæren, er det svært at acceptere, at generalsekretæren skulle kunne videredelegere myndigheden til en person, hvis myndighed ikke er pagthjemlet, og som er udnævnt af general-

til sikkerhedsrådet om sin virksomhed i forbindelse med Congokrisen. I et tilfælde, hvor der efter nogle landes opfattelse var for lang tid mellem rapporterne, »*påtaltes*« dette af sikkerhedsrådet, se S/4554.

18. Generalforsamlingen har iøvrigt ikke i nogen af sine resolutioner vedrørende Congo-aktionen pålagt generalsekretæren at aflægge beretning om aktionen til generalforsamlingen. Det må antages, at forsamlingen, også derved at den støtter (»supports«) sikkerhedsrådets resolutioner, forudsætter, at beretningerne fortsat aflægges til sikkerhedsrådet. På eget initiativ kommunicerede generalsekretæren dog rapporterne til generalforsamlingen, når ONUC stod på forsamlingens dagsorden.
19. Regulations, punkt 5.

sekretæren på egen hånd. Imidlertid fastsætter generalsekretæren netop, at hans særlige repræsentant skal udøve sin myndighed under generalsekretærens vejledning (»direction«). Dette forbehold betyder, at der ikke er tale om delegation af kompetence i sædvanlig forstand,[20] men blot om, at den særlige repræsentant *bistår* generalsekretæren med at udøve den myndighed, han har.[21]

b. *Militært.*

Den militære øverstbefalende udnævntes af generalsekretæren og stod under såvel dennes som dennes særlige repræsentants overkommando. Denne »kommandokæde« var nærmere udformet således, at den øverstbefalende skulle være ansvarlig for styrkens operationer, og under udøvelse af denne myndighed skulle han handle i samråd med generalsekretæren *gennem* den særlige repræsentant. [22]

Iøvrigt gjaldt ganske samme bestemmelser vedrørende kommandokæden m. v. som for UNEF, se side 69, og det er således også her udgangspunktet, at ordrer til de enkelte medlemmer af styrken skal gå gennem nationale officerer. I praksis har der imidlertid i meget vidt omfang været tale om ordrer direkte fra FN-personale i FN's hovedkvarter til individuelle medlemmer af nationale kontingenter, især til medlemmer af militærpolitienhederne.[23] Det er dog her som for UNEF's (og for UNFICYP's) vedkommende alene de nationale kontingentchefer, der kan foretage disciplinære skridt i anledning af nægtelse af at efterkomme sådanne ordrer.

Dette har i højere grad for ONUC's end for UNEF's vedkommende givet anledning til vanskeligheder. Adskillige lande har været ret afvisende over for foretagelse af disciplinære

20. Se *Poul Andersen,* Dansk Forvaltningsret, 1963 s. 300. Delegationen til den særlige rådgiver må karakteriseres som »intern«.
21. Generalsekretæren udnævnte også på Cypern en særlig repræsentant, men med et betydeligt mindre arbejdsområde, se side 134.
22. Regulations punkt 17 og 11.
23. Oplysninger meddelt af oberstløjtnant Skern, assisterende militærrådgiver for generalsekretæren.

skridt, andre har simpelthen afvist det med den begrundelse, at deres militære straffelove ikke gælder for handlinger på udenlandsk territorium.[24]

Dette har selvsagt vanskeliggjort den øverstbefalendes arbejde og anstrengt forholdet mellem ONUC og de congolesiske myndigheder.

ONUC's kommandoforhold illustreres skematisk s. 260.

6.

Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

Der henvises til de mere almindelige bemærkninger under behandlingen af det samme problem vedrørende UNEF.

a. *Under opholdet i Congo.*

Medens UNEF's opgave i resolutionen af 4. november 1956 fastlagdes positivt og selvstændigt ɔ: at sikre og overvåge standsning af fjendtlighederne, syntes ONUC's opgave mere underordnet den congolesiske regering, jfr. at det i resolutionen af 14. juli 1960 hedder, at den *congolesiske regering* skal forsynes med sådan militær bistand, som er nødvendig, indtil . . de nationale sikkerhedsstyrker efter *regeringens* opfattelse er i stand til selv at varetage deres opgaver.

Denne forskel i formuleringen er en simpel følge af opgavernes forskelligartethed. Under Suez-krisen var der tale om væbnet sammenstød mellem flere nationer, og det var *ikke FN's hensigt at bistå den ene mod den anden.*

I Congo var der, i alt fald i princippet, tale om indre uroligheder, som regeringen ikke magtede at løse selv.

En følge af forskellen kunne være, at Congo i ret vidt omfang kunne træffe afgørelse om styrkens anvendelse. Styrken skulle jo *bistå* regeringen – måske netop underforstået: under de forholdsregler, som regeringen måtte træffe bestemmelse om.

Det er dog klart, at dette ikke kan have været meningen, og

24. Meddelt af sekretariatet.

allerede ved aftalen af 29. juli 1960[25] mellem FN og Congo slås det fast, at begge parter i god tro skal søge at opnå hensigten med sikkerhedsrådets resolutioner af 14. og 22. juli; med henblik herpå lover den congolesiske regering ONUC *fuld bevægelsesfrihed i hele landet* samt de fornødne privilegier og immuniteter. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at man i denne aftale bestemmer, at FN er parat til at opretholde ONUC i Congo, indtil det tidspunkt, hvor *FN* finder, at de tilsigtede formål er opnået. Dette er et yderligere tegn på ønsket om at præcisere FN's »internationale« stilling i Congo, og udtalelsen vil være vejledende ikke blot for selve spørgsmålet om tilbagetrækning eller ikke, men også for FN's adgang til en selvstændig vurdering af situationen i landet.

Klarest udtrykt findes FN's stilling i statusaftalens punkt 43: »Det fulde ansvar for overholdelse og gennemførelse af interne love og bestemmelser forbliver hos de congolesiske myndigheder. De Forenede Nationer skal være som en international styrke,[26] og som sådan skal dens opgaver være at opretholde den offentlige orden, fred og sikkerhed; under udførelse heraf skal den ikke anvende landets bestemmelser og fremgangsmåder, men skal handle i overensstemmelse med sin tolkning af den opgave, som sikkerhedsrådet har givet den . . .«

Som man ser, er udviklingen tydeligt gået i retning af at give ONUC en betydelig selvstændig stilling.

På den anden side gælder det her som for UNEF's vedkommende (se side 71), at et forsøg på gennemtvingelse af løfterne om styrkens uafhængige stilling måtte antages at kunne mødes med et krav fra Congo-regeringen om dens fjernelse, alene af den grund at det var en forudsætning for de deltagende stater, at styrkens tilstedeværelse var i overensstemmelse med regeringens ønske. Rent faktisk var regeringens stilling imidlertid under det meste af ONUC's eksistens så svag, at en trussel om krav om tilbagetrækning af styrken var urealistisk,

25. S/4389/Add. 5 se side 119.

26. »The United Nations shall be as an international Force . . . « Det er noget uklart, hvad der egentlig menes hermed.

og af denne grund havde FN mulighed for at gennemtvinge overholdelse af de citerede regler og forudsætninger.

Som et eksempel på et forsøg på angreb på styrkens internationale karakter og på, hvordan angrebet blev mødt, kan nævnes følgende:

I et brev af 14. januar 1961[27] fra Congos præsident til generalsekretæren anklagede præsidenten FN-styrken for at have undladt at træffe fornødne forholdsregler til at beskytte nogle ministre fra provinsen Kivu mod arrest og mishandling fra oprørernes side. Undervisningsministeren var, hed det, blevet dræbt, og efter præsidentens opfattelse var generalsekretærens særlige repræsentant meddelagtig i mordet på grund af sin passivitet, og præsidenten krævede derfor den særlige repræsentants øjeblikkelige afsked.

Heri ligger et forsøg på pression, dels med henblik på, hvilke opgaver ONUC skulle påtage sig, dels med henblik på, hvilket personale generalsekretæren anvender.

Generalsekretæren svarede den følgende dag,[28] at hans lokale repræsentant i Stanleyville den 14. januar (altså den dag, hvor præsidentens brev var afsendt) havde haft en personlig samtale med undervisningsministeren, der, bortset fra et febertilfælde, befandt sig glimrende. Om meddelagtighed i mord kunne der således allerede af den grund ikke være tale, og generalsekretæren benytter lejligheden til at udtrykke sin store forbavselse over præsidentens grundløse anklage.

Videre udtaler generalsekretæren, at ONUC ikke vil kunne foretage en væbnet aktion for at afvæbne oprørsbander, idet dette falder uden for det af sikkerhedsrådet givne mandat. (På dette tidspunkt havde styrken endnu kun beføjelse til at udøve magt i selvforsvar).

Endelig udtaler han: »... vil jeg gerne henlede Deres opmærksomhed på Mr. Dayal's (den særlige repræsentants) status som De synes at overse.

Ambassadør Dayal er ikke en diplomatisk udsending akkre-

27. S/4629, S.C.O.R., supplement for Jan.-March 1961 side 34.
28. A.st. side 35.

diteret Congos regering, og han kan derfor ikke være genstand for en erklæring om, at han er *persona non grata* med den heraf følgende sædvanlige virkning.[29] Han er tjenestemand under FN, udnævnt i medfør af generalsekretærens kompetence i henhold til pagtens artikel 101, og artikel 100 bestemmer, at generalsekretæren ikke skal søge eller modtage instruktioner fra nogen regering, og hvert medlem af FN påtager sig som en pligt ikke at søge at udøve indflydelse på generalsekretærens udførelse af hans opgaver . . .

Under disse omstændigheder og under hensyn til, at Deres anklager mod Mr. Dayal ikke er underbygget, og til hans status, finder jeg som generalsekretær, at det er umuligt at efterkomme Deres anmodning om at hjemkalde ham«.

Som det ses, afviste generalsekretæren i meget bestemte vendinger forsøget på indblanding i styrkens operationer, men det bør påpeges, at en sådan klar reaktion fra FN's side ikke altid vil være mulig, hvis FN ønsker at fortsætte sine fredsbevarende funktioner i et kriseramt område og især ikke, hvor hensynet til flere nationer indblandet i en tvist spiller ind. Udtrykt på en anden måde: Modtagerlandets mulighed for at øve (ureglementeret) indflydelse på en FN-styrkes anvendelse afhænger i langt højere grad af politiske forhold end af de regler af juridisk art, der nedfældes.

b. *Kunne Congo forlange styrken fjernet og i bekræftende fald under hvilke betingelser?*

Det er allerede i forudgående afsnit omtalt, at medens resolutionen af 14. juli 1960 tilsyneladende lader spørgsmålet om styrkens forbliven afhænge alene af Congos bestemmelse, modificeres dette noget i den foreløbige aftale af 29. juli s. å. På den anden side må bemærkningen i denne aftale om, at FN *er parat* til at opretholde styrken i Congo, indtil FN finder, at styrken har fuldført sin opgave, naturligt forstås således, at centralregeringen på et hvilket som helst tidspunkt og uden angivelse af grunde kunne kræve styrken fjernet. Dette måtte og-

29. Efter diplomatisk skik medfører en sådan erklæring, at vedkommende diplomat skal forlade landet.

så gælde, selv om der måtte blive tale om at anse Katanga for et selvstændigt folkeretssubjekt udøvende aggression. Om muligheden for, at ONUC kunne skifte karakter og blive en egentlig tvangshåndhævende styrke også i forhold til centralregeringen henvises til det vedrørende UNEF anførte side 73. Medmindre et sådant karakterskifte finder sted, er det ikke muligt at tilslutte sig en i teorien fremsat udalelse om, at opholdsstaten kun kan forlange styrken fjernet, når FN har udtalt, at der ikke længere foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed.[29a]

7.

Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

a. *Under dens tilstedeværelse i Congo.*

Der er ikke sket offentliggørelse af overenskomster mellem FN og de deltagende lande, men ved at acceptere den af FN udarbejdede kommandokæde har landene givet afkald på at søge at influere på anvendelsen af deres kontingenter udenom denne kæde. Det vil i praksis betyde, at vedkommende land, der ønsker at gøre sin indflydelse gældende i denne relation, må henvende sig til sikkerhedsrådet, eventuelt generalsekretæren eller generalforsamlingen.

Såvidt vides forsøgte intet af kontingenterne at foretage militære operationer på egen hånd under FN's flag, hvorimod adskillige lande gennem de respektive FN-organer søgte at øve indflydelse på aktionens forløb, men dette er helt lovligt.

Imidlertid forsøgtes den fastlagte kommandokæde *omgået* ved trussel fra en afrikansk stat om, at hvis FN ikke foretog mere drastiske skridt mod oprørerne i Katanga, ville statens kontingent blive trukket tilbage fra FN-styrken og anvendt til selvstændig aktion efter nærmere overenskomst med centralregeringen og eventuelt andre afrikanske organer.[30]

29a. *Bowett*, side 236.

30. Brev af 11. august 1960 fra vedkommende stat til generalsekretæren, S/4427.

Truslen realiseredes ikke, men den må i sig selv karakteriseres som værende retsstridig, dels fordi det, der trues med, klart er i strid med de forudsætninger, hvorunder styrken under FN's flag er kommet til landet, dels fordi det ville være i strid med pagtens artikel 25 og 49 at handle som antydet.

I realiteten bør man formentlig anse det forhold, at et deltagende land giver udtryk for, at nu er dets styrke ikke længere deltager i FN's operationer, men foretager aktioner på egen hånd, som lige så retsstridigt, som hvis styrken, medens den var under FN's flag, fulgte nationale og ikke FN's direktiver.[31]

b. *Kan hjemlandet kalde styrken tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser?*

Der er såvidt vides ikke mellem generalsekretæren og de i ONUC deltagende lande indgået nogen aftale om, at et land, der ønsker at trække sit kontingent tilbage, skal give passende varsel. Dette var derimod, som nævnt side 74, tilfældet for UNEF's vedkommende.

Formelt stod de deltagende lande derfor tilsyneladende friere i denne relation i Congo-tilfældet, idet det i mangel af anden aftale må antages, at landene havde ret til på et hvilket som helst tidspunkt at trække sig tilbage. Udfra en rent juridisk betragtning kunne man anføre, at bestemmelsen i artikel 49 i pagten om, at medlemmerne af FN i fællesskab skal yde hverandre bistand ved gennemførelsen af de forholdsregler, hvorom sikkerhedsrådet har truffet beslutning, forbyder dette. Vel har man, må det antages, ikke efter artikel 49 nogen pligt til positivt at stille tropper til rådighed, men har man gjort det,

31. Enkelte lande gav i forbindelse med deres tilbud til generalsekretæren udtryk for, under hvilke betingelser de respektive kontingenter måtte bruges. Svarer disse betingelser til de i sikkerhedsrådets resolutioner opstillede, er der naturligvis ingen problemer. Giver de derimod udtryk for ønsker om at influere på FN's politik, burde de muligvis først have været gjort til genstand for forhandling med FN's politiske organer. Under alle omstændigheder er der ikke forbundet store betænkeligheder med forhåndsbetingelser.

vil en pludselig og uvarslet tilbagetrækning betyde, at man *aktivt handler imod* artikel 49. Betragtningen er måske juridisk holdbar, men under den gældende tilstand alene af teoretisk interesse.

Det samme gælder antagelsen om, at man ikke ved at true med og eventuelt realisere en tilbagetrækning må søge på irregulær måde (ɔ: udenom FN's politiske organer) at øve indflydelse på operationerne på stedet.

Adskillige lande trak deres enheder tilbage fra ONUC i protest mod, at generalsekretæren efter deres opfattelse ikke anvendte styrken i overensstemmelse med det givne mandat, men dette skete efter forudgående varsel til sikkerhedsrådet, og var derfor fuldt lovligt.

Et særligt problem opstod, da et lands styrke ikke, efter at den var trukket ud af ONUC, straks kunne befordres hjem. Generalsekretæren gav udtryk for, at den, sålænge den var på congolesisk territorium, måtte forblive under den øverstkommanderendes kommando (men naturligvis ikke med henblik på aktiv deltagelse i operationerne).[32]

8.

Jurisdiktionskompetencen.

Regler om Congo-styrkens retlige status findes i en aftale mellem FN og Congo af 27. november 1961[33] og i Regulations for the United Nations Force in the Congo af 15. juli 1963.[34]

a. *Kriminel jurisdiktion.*

I statusaftalens punkt 9 og regulativets punkt 29 a er fastsat

32. S/4668.

33. S/5004, S.C.O.R., supplement for October-November 1961, side 151 f.

34. ST/SGB/ONUC/1. Regulativet ledsages af en meddelelse fra generalsekretæren om, at de nedfældede regler har til hensigt at »kodificere« den praksis, der er blevet fulgt siden oprettelse af styrken, og at de skal have virkning fra styrkens ankomst til Congo. Der er ikke sket offentliggørelse af »status«aftaler mellem FN og de bidragydende lande.

regler, der nøje svarer til de for UNEF gældende. De samme usikkerhedsmomenter vedrørende den kriminelle jurisdiktion genfindes altså også her, og der kan i det hele henvises til diskussionen side 75f. og specielt vedrørende forholdet til intern dansk ret side 215.

b. *Civil jurisdiktion.*

Reglerne for civil jurisdiktion repræsenterer et bemærkelsesværdigt skridt mod en større uafhængighed over for værtslandet.

Medens Ægyptens domstole har jurisdiktion over civile anliggender vedrørende medlemmer af UNEF, *medmindre det drejer sig om officielle handlinger,* se side 79, er stillingen for medlemmer af ONUC den, at Congo ejheller i dette tilfælde har nogen form for jurisdiktionskompetence, dog at der ved *særlig aftale* mellem FN og den congolesiske regering kan gøres undtagelse herfra.[35]

Det fastsættes nærmere i regulativet, at tvister, hvori er indblandet styrken og dennes medlemmer, skal afgøres i overensstemmelse med regler fastsat af generalsekretæren, *eventuelt* ved nedsættelse af en *claims commission* eller gennem skabelse af sådanne voldgiftsregler, som der måtte kunne opnås enighed om mellem FN og Congo, og således, at de nærmere regler udformes af generalsekretæren. Dette gælder som allerede nævnt såvel tvister, som er opstået i forbindelse med officielle handlinger, som private tvister.

Medens der i statusaftalen vedrørende UNEF (punkt 38) indeholdtes regler, hvorved en *claims commission* oprettedes med angivelse af dens sammensætning, er dette ikke gentaget i forbindelse med Congo-aktionen. Statusaftalen bestemmer blot,[36]

35. Regulativet punkt 29b. Efter statusaftalens punkt 10 hedder det noget uklart, at den congolesiske regering skal afholde sig fra enhver form for retlig proces mod medlemmer af styrken, før en i samme bestemmelse angivet procedure er blevet søgt anvendt til løsning af konflikten. Det er tvivlsomt, om den forudsete procedure ikke må betragtes som udtømmende. Da disse regler imidlertid afløstes af *Regulations,* har det ingen større interesse at søge fastslået, hvad hensigten har været.
36. Punkt 10, litra b og c.

at FN skal søge at opnå en mindelig ordning, og hvis dette ikke lykkes, skal tvisten undergives voldgift.

Disse forskelle mellem UNEF og ONUC har formentlig en dobbelt baggrund.

At medlemmerne af ONUC også for så vidt angår rent private handlinger er undtaget Congos civile jurisdiktion, må antages at bero dels på landets overordentlig usikre retlige organisation i den pågældende periode,[36a] dels på grund af, at der var tale om et fjerntstående retssystem, som man vanskeligt kunne tænke sig, samtlige de lande, der bidrog med troppekontingenter, ville underkaste sig.

At det fuldstændigt overlodes til generalsekretæren at udforme reglerne for tvisternes bilæggelse, er et udtryk for den almindelige tendens til at overlade til ham at tage stilling til mere og mere på egen hånd, en tendens, der allerede manifesteredes ved rekruttering af stab, styrker m.v., se side 121.

I praksis har det, såvidt det har været muligt at få oplyst, altid vist sig muligt for FN at få bragt en mindelig ordning i stand i tilfælde af civilretlige krav mod styrkens medlemmer, og der har således ikke været behov for oprettelse af særlige voldgiftsorganer eller claims commissions.

Fastslås det under anvendelse af den procedure, der måtte blive valgt, eller erkendes det, at et tab er lidt på grund af en *officiel* ansvarsbegrundende handling fra et ONUC-medlems side, forudsætter punkt 10, b, i statusaftalen, at FN *betaler* beløbet. Dette svarer til retstilstanden vedrørende UNEF.

Er der derimod tale om en skade forvoldt af et medlem privat, er såvel statusaftalen som regulativet tavst med hensyn til dette spørgsmål,[37] men såvidt det har været muligt at få oplyst, har FN også i disse tilfælde betalt.

36a. I statusaftalens punkt 46 bestemmes således, at aftalen skal tages op til revision, når dette skønnes rimeligt under hensyn til *udviklingen i Congos civile administration* (fremhævet her).

37. Cfr. UNEF-statusaftalens punkt 12c og 38b, se nærmere side 80, i henhold til hvilke bestemmelser de ægyptiske myndigheder kan søge generalsekretærens bistand med henblik på at opnå dækning.

Under Congo-aktionen kunne et krav, den modsatte vej, altså rejst af FN mod Congo, meget vel være blevet aktuelt, idet der i adskillige tilfælde foretoges massakrer mod FN-personel, uden at de congolesiske myndigheder efter FN's og hjemlandenes opfattelse greb tilstrækkeligt effektivt ind.[37a] Nogen procedure til løsning af sådanne tvister var ikke angivet i statusaftalen (i modsætning til UNEF, artikel 38, punkt biii), og man måtte derfor i påkommende tilfælde have anvendt de almindelige folkeretlige regler om gennemførelse af krav rejst af ét folkeretssubjekt mod et andet. Såvidt vides er der imidlertid ikke i anledning af disse handlinger blevet rejst krav fra FN's eller nogen deltagende stats side om økonomisk kompensation.

c. *Disciplinær jurisdiktion.*

I statusaftalens punkt 12 siges det, at den øverstbefalende skal tage alle nødvendige skridt for at sikre disciplin og god orden blandt *styrkens medlemmer.* Med henblik herpå skal FN-militærpoliti overvåge de områder, hvor styrken opholder sig, og militærpolitiet skal kunne arrestere medlemmer af styrken.

Dette svarer til UNEF-statusaftalen, men modificeres også for ONUC's tilfælde af regulativet, hvor det hedder, at den øverstbefalende har det *almindelige ansvar* for opretholdelse af disciplin og god orden i styrken,[38] medens ansvaret for disciplinen inden for de nationale kontingenter ligger hos chefen for hvert enkelt nationale kontingent. Den øverstbefalende kan ligesom for UNEF's vedkommende forhandle med kontingentchefen, men i modsætning til, hvad der gælder for UNEF, har han *ikke* kompetence til at henvende sig direkte til kontingentets hjemsted med henblik på gennemførelse af disciplinære forholdsregler, se side 82. En sådan henvendelse kan kun foretages af generalsekretæren. Dette er et nyt eksempel på styrkelsen af generalsekretærens stilling eller rettere på et udslag af den styrkelse, der ligger i, at det var ham og ikke sik-

37a. Se således *Bowett* side 243.
38. Regulativet punkt 13.

kerhedsrådet eller generalforsamlingen, der udpegede den øverstbefalende.

d. *Særstilling for visse enkeltpersoner.*

Medens de privilegier og immuniteter, der for UNEF's vedkommende tilkommer andre end de »menige« medlemmer af de nationale kontingenter, blev fastlagt gennem henvisninger til FN-konventionen om privilegier og immuniteter, se side 83, har man for ONUC's vedkommende formuleret reglerne selvstændigt, idet Congo ikke havde ratificeret den nævnte konvention.

I den den 29. juli 1960 mellem FN og Congo indgåede aftale, der er en slags foreløbig og elementær statusaftale,[39] lover Congos regering at ville tilstå *alt personel, der har forbindelse med styrkens virksomhed, de fornødne privilegier og immuniteter.*

Dette er dog kun at opfatte som en »programerklæring«, som ikke kan tillægges for stor juridisk betydning. Alene ordet »fornødne« betyder, at den pligt, Congo har påtaget sig, er særdeles vag, idet dette ord naturligvis lader megen fortolkningstvivl opstå.[40]

En nærmere præcisering fandt sted i statusaftalen af 27. november 1961.

FN's tjenestemænd i Congo (»officials«) er fritaget for al retsforfølgning med hensyn til alle handlinger, der måtte være foretaget af dem på embeds vegne. De kan aldrig arresteres. For *kriminelle* handlinger, der ikke dækkes af immuniteten, gælder, at regeringens og generalsekretærens særlige repræsentant skal forhandle sig til rette om, hvorvidt regeringen eller organisationen skal indlede retsskridt (for FN's vedkommende i henhold til organisationens »staff regulations« og »staff ru-

39. S. 4389/add. 5, S.C.O.R., supplement for July-September 1960 side 27.

40. Vendingen har næppe været vægtigere indhold end udtalelsen i det Aide-Memoire, der ledsagede generalsekretærens rapport vedrørende UNEF af 20. november 1956, se side 65, hvori Ægypten lover at lette UNEF's virksomhed.

les«). I tilfælde af manglende enighed skal spørgsmålet afgøres ved voldgift.

Om løsningen af *civile* tvister, både vedrørende officielle og private handlinger, hedder det, at FN skal bistå med henblik på opnåelse af en mindelig aftale. Lykkes dette ikke, skal sagen også i dette tilfælde undergives voldgift.

Det påhviler generalsekretærens særlige repræsentant at tilvejebringe et eventuelt fornødent voldgiftsarrangement.

En henvisning til artikel V i FN-konventionen om immuniteter og privilegier, således som det for disse tjenestemænds vedkommende er sket i tilfældet UNEF, ville ikke have sikret dem en så gunstig stilling over for opholdslandet, og udviklingen har således været parallel for denne gruppe og medlemmerne af styrkens nationale kontingenter.

For så vidt angår andre lettelser end jurisdiktionsimmuniteten gælder derimod i realiteten samme regler som for UNEF, d.v.s. bestemmelser svarende til FN's immunitetskonventions artikel V og VII.[41]

Generalsekretærens særlige repræsentant fik tillagt rang som umiddelbart stående efter Congos præsident, idet det særlig bestemtes, at han skulle have rang højere end alle chefer for diplomatiske repræsentationer i landet.[42] Det følger heraf, at han må have de immuniteter m.v., der efter folkeretten tilkommer diplomatiske udsendinge.

Iøvrigt nævnes hverken han eller den øverstkommanderende særskilt, hvilket på grund af de oven for refererede regler om »menige« FN-embedsmænd formentlig er fundet overflødigt.

Endelig er det for *lokalt rekrutteret personel,* der gør tjeneste i ONUC's *stab,* fastsat, at det kun er immunt for så vidt angår officielle handlinger. Regeringen forpligter sig dog til at udøve sin jurisdiktion over dette personel på en sådan måde, at organisationens funktioner ikke hæmmes.[42a] Sammenlignet

41. Om jurisdiktionen se statusaftalens punkt 9 og 10. For øvrige lettelsers vedkommende punkt 6, 18, 22 og 23.
42. Punkt 19.
42a. Punkt 28.

med UNEF betyder den sidste bestemmelse en formel indskrænkning i opholdslandets kompetence. Til gengæld nyder alle lokalt rekrutterede personer i UNEF den begrænsede immunitet og ikke blot de, der gør tjeneste i staben.

9.

Rekruttering og udrustning.

Generalsekretæren fik i resolutionen af 14. juli bemyndigelse til selv at tilvejebringe de nødvendige kontingenter såvel som ledelsen af operationerne.

Som øverstbefalende udpegede han straks *UNTSO's* daværende chef gennem 3 år, den svenske generalmajor Carl von Horn. Endvidere »lånte« han fra UNEF på midlertidig basis og som førstehjælp 635 mand af den svenske bataljon. Denne styrke overførtes til Congo allerede den 20. juli.[43]

De øverstbefalende assisteredes i begyndelsen af en række officerer midlertidigt udlånt fra UNTSO.

Disse erstattedes senere af officerer fra forskellige af de deltagende stater.

De nationale kontingenter rekrutteredes iøvrigt efter følgende af generalsekretæren tidligere udformede og af sikkerhedsrådet accepterede principper.

De fem stormagter udelukkes som bidragydende. Det samme gælder lande, som på grund af deres geografiske position eller af andre grunde kunne tænkes at have en særlig interesse i den situation, der har været anledning til operationen. Det er alene FN, der træffer afgørelse om sammensætningen af styrken, men opholdslandets ønsker skal tillægges stor vægt. Det vil normalt betyde, at en protest fra dette land efterkommes af FN. »Men skulle FN finde denne kurs utilrådelig, bevarer organisationen retten til at følge sin egen linie . . .«[44]

Generalsekretæren anmodede straks alle afrikanske stater nord for Congo og Mali samt 3 europæiske, 1 asiatisk og 1

43. Generalsekretærens 1. rapport af 18. juni 1960, S/4389 punkt 29 og 33.
44. A.st. punkt 10.

sydamerikansk land om bistand. Den 18. juli var der allerede ca. 3500 mand i Leopoldville.

Den 17. september 1960 bestod ONUC af i alt ca. 17.000 mand fra 27 forskellige lande, hvis bidrag varierede fra 1 til 3247 mand.[45] Styrkens størrelse vekslede iøvrigt mellem ca. 15.000 og ca. 20.000 medlemmer.

Fra dansk side deltog en enhed, hvis størrelse vekslede mellem ca. 100 og ca. 300.

Under operationerne fra den 14. juli 1960 til den 30. juni 1964 fandt jævnligt udskiftninger sted, bl.a. på grund af utilfredshed fra visse, især afrikanske, landes side med den måde, hvorpå generalsekretæren ledede aktionerne.

Efterhånden som ONUC's mandat udvidedes i offensiv retning, måtte den *udrustning*, der skulle være til rådighed, gennemgå en tilsvarende udvikling; d.v.s. at medens der oprindeligt var tale alene om lettere våben, fik styrken efterhånden rådighed over egentlig krigsudrustning i form af f.eks. kampvogne og bombemaskiner. Hertil kom et betydeligt antal transportmaskiner, i september 1960 i alt 40, hvilket på grund af Congos store afstande og mangelfuldt udbyggede vejnet var en absolut betingelse for operationen.[46]

10.

Financieringen af ONUC.

Congooperationen indledtes på et tidspunkt, da FN var ude i en økonomisk krise på grund af de med UNEF forbundne udgifter. På trods af at beslutningen om Congo-aktionen blev

45. »First progress report to the secretary general from his special representative in the Congo, Mr. Rajeshwar Dayal«, S/4531, Annex 1. Følgende lande deltog i aktionen på det pågældende tidspunkt: Argentina, Brasilien, Burma, Canada, Ceylon, Danmark, Ætiopien, Ghana, Guinea, Indien, Indonesien, Irland, Italien, Liberia, Malaya, Mali, Marocco, Holland, New Zealand, Norge, Pakistan, Sudan, Sverige, Schweiz, Tunesien, UAR og Jugoslavien.
46. En oversigt over lufttransportstyrken findes i Annex 3 til den i note 45 citerede rapport.

truffet af sikkerhedsrådet, således at påstanden om, at det var det forkerte *organ,* der havde truffet beslutningen, ikke kunne fremføres, måtte det dog forventes, at lignende vanskeligheder med betalingen ville opstå i dette tilfælde.

Umiddelbart efter aktionens start bemyndigede FN's »finansudvalg« (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions) generalsekretæren til at anvende indtil 15 millioner $ til ONUC. Dette hævedes mod slutningen af året til 60 millioner $.

Ved resolutionen af 20. december 1960 (med 46 stemmer for, 17 imod og 24, der undlod at stemme)[46a] bestemte *generalforsamlingen, at* de omhandlende udgifter skal behandles som *organisationens* (i artikel 17's forstand), *at* fordelingen af udgifterne på medlemslandene skaber en juridisk forpligtelse for disse til at betale den pålignede andel, *at* de hidtil anvendte 48,5 millioner $[47] skal fordeles blandt medlemslandene i forhold til disses ordinære bidrag til organisationen, *hvorhos* Belgien opfordredes til at yde klækkeligt bidrag.

Ved senere generalforsamlingsresolutioner er der bevilget de fornødne summer til dækning af ONUC under anvendelse af samme principper som i resolutionen af 20. december 1960.

Det af den internationale domstol den 20. juni 1962 afgivne responsum, der vedrørte såvel UNEF's som ONUS's omkostninger, omtales side 167.

11.

Resultat.

Det er i afsnit 3 omtalt, at Congo-operationen straks fra sin begyndelse kom ud for overordentligt store vanskeligheder såvel i selve Congo som på grund af stridende stormagtsinter-

46a. *Certain Expenses,* s. 177, resolution nr. 1583 (XV).

47. USA og Rusland havde eftergivet FN deres tidligere fremsatte krav om dækning af omkostninger ved bistand med luftfremføring af tropper, i alt 11,5 millioner $, hvorved beløbet reduceredes fra 60 til 48,5 millioner $, *Bowett* s. 249, note 22. Imod resolutionen stemte bl.a. Frankrig og Østlandene.

esser. Hertil kom senere alvorlige finansielle problemer. Det er ingen overdrivelse at påstå, at ONUC var ved at skade FN alvorligt, efterhånden som operationerne skred frem, men det er på den anden side lige så berettiget at påstå, at dette ikke skyldtes organisationen som sådan, men stormagternes uenighed. Og når disse er uenige, er det en selvfølge, at FN's muligheder for effektiv handling svinder.

Den ene side af ONUC's virksomhed, den civile hjælpeaktion, var dog relativt upåvirket heraf og havde utvivlsomt stor betydning med henblik på at forsøge en længerevarende løsning, end militære aktioner kan forventes at lede til. FN og de særlige institutioner arbejdede for første gang side om side og etablerede i Congo det største civile hjælpearbejde, der nogensinde har været i en enkelt stat.[48] Formålet var bl.a. at bistå ved udøvelse af central og lokal administration, domstolsvæsen, sundheds- og kommunikationsvæsen m.v.

Den 30. juni 1964 opløstes ONUC (bortset fra visse dele af den civile hjælpetjeneste). En gennemgang af styrkens virksomhed kræver på grund af dens stærkt skiftende former og de indtrådte komplikationer en dybtgående undersøgelse, der falder uden for denne fremstillings rammer, men resultatet af ONUC kan kort gøres op således:

Udenlandsk militært og paramilitært personel samt lejesoldater var fjernet fra landet med udgangen af januar måned 1963. Oprøret i Katanga måtte anses for at være slået ned på omtrentligt samme tidspunkt.

Hermed var det lykkedes, som det efter ONUC's tilbagetrækning viste sig dog kun temporært, at løse de to betydningsfulde opgaver, som styrken havde fået i sikkerhedsrådets resolutioner af 21. februar 1961 (forhindring af borgerkrig og fjernelse af udenlandsk militært og paramilitært personel) og af 24. november s.å. (pågribelse af fremmede lejesoldater).

ONUC's væsentligste opgave, at bistå centralregeringen med at genoprette og opretholde ro og orden i landet (generalforsamlingens resolution af 20. september 1960) kunne derimod

48. *Dayals* i note 45 cit. rapport punkt 41.

ikke ved tilbagetrækningen siges at være løst tilfredsstillende. Der var vel ikke borgerkrigslignende tilstande, men betydelig uro i adskillige provinser, herunder i Leopoldville. FN havde brugt megen energi på at søge uddannet en tilstrækkelig national sikkerhedsstyrke, men det var kun delvis lykkedes; den var fortsat utilstrækkeligt trænet og manglede disciplin og loyalitet over for centralregeringen. Under hensyn til disse omstændigheder afstod man fra, som oprindelig af generalsekretæren foreslået, at standse Congo-operationerne med udgangen af 1963, men fastsatte i stedet den 30. juni 1964 som tilbagetrækningsdato.[49]

Tilstandene bedredes ikke i det sidste halve år, snarere tværtimod. Der var dog fortsat alene tale om interne uroligheder, og nogen bedring var ikke forudset af generalsekretæren, som i forbindelse med den sidste forlængelse af ONUC havde udtalt, at der sikkert, når perioden til 30. juni 1964 var forløbet, ville være samme basis for en ny forlængelse. Man kunne imidlertid fornuftigvis »ikke forvente, at FN ville love noget land en permanent forsikring mod intern uro ved på ubestemt tid at tilvejebringe en betydelig del af landets politistyrke med henblik alene på intern brug, når der ikke længere var internationale trusler til stede«. I denne forbindelse bemærkede han, »at Congos interne situation ikke længere frembød en alvorlig trussel mod den internationale fred«.[50]

Man stod derfor fra FN's side fast på tilbagetrækningen pr. 30. juni, og den fandt sted uden uroligheder og i nært samarbejde med den nationale sikkerhedsstyrke.[51]

Den senere udvikling er velbekendt og ville *måske* være ble-

49. Generalforsamlingens resolution nr. 1885 af 18. oktober 1963, side 2, i den i note 51 nævnte rapport.
50. Side 1 i det i note 51 anførte sted.
51. Se nærmere »Report of the Secretary General on the question of military disengagement« og »Report of the Secretary General on the withdrawal of the United Nations Force«, begge optaget i »Annual Report of the Secretary General of the Work of the Organization, 16 June 1963–15 June 1964 (udsendt 3. august), General Assembly Official Records: nineteenth session, supplement nr. 1 (A/5801).

vet hindret ved, at ONUC var forblevet i aktion. Det er imidlertid en kendsgerning, at FN i virkeligheden, først og fremmest på grund af financieringskrisen intet valg havde.

Ingen kan med sikkerhed vurdere Congo-aktionens betydning for den internationale fred på længere sigt, men det er næppe urealistisk at antage, at endnu større blodsudgydelser og en endnu mere skærpet situation mellem de interesserede lande ville være blevet resultatet, om FN havde undladt at gribe ind.

Denne antagelse bør imidlertid sammenholdes med den krise, operationen selv og dens efterfølgende financiering har skabt for organisationen.

V.

FN's fredsbevarende aktion på Cypern (United Nations Force in Cyprus – UNFICYP)

1.

Baggrunden.

Cypern har igennem de sidste hundrede år været en meget vigtig brik i det spil, der er foregået mellem Rusland og de vestlige magter, især England, om, hvem der skulle have hovedindflydelsen i det østlige middelhav, herunder herredømmet over Dardanellerne.

Øen havde været under tyrkisk herredømme op til 1878, hvor England efter aftale med dette land overtog øen mod at forpligte sig til at yde Tyrkiet støtte mod Rusland.

Befolkningen udgjordes også da for den overvejende dels vedkommende af grækere, men med et ikke ubetydeligt tyrkisk mindretal, der stammede fra de tyrkiske soldater, som i det 16. århundrede havde været anvendt til erobringen af øen.

Græsk-cyprioternes krav om forening (ENOSIS) med Grækenland fremsattes med styrke i begyndelsen af dette århundrede. Et oprør mod England i 1931 slog dog fejl, og først i 1955 begynder nye partisankampe mod englænderne under ledelse af organisationen EOKA.

At det tyrkiske mindretal stillede sig klart afvisende overfor ENOSIS, er indlysende. Det krævede i stedet »TAKSIM«, en deling af øen mellem grækere og tyrker.

Men England var naturligvis heller ikke tilhænger af – hvis man måtte opgive øen – at den blev forenet med Grækenland, idet dette indebar en væsentlig risiko for, at England i betydelig grad vil miste indflydelsen på øen til stor fare for landets interesser i Nærøsten (Bahrein) og med øget kommunistisk indflydelse som sandsynlig følge.

Da det viste sig umuligt at nedkæmpe partisanbevægelsen, valgte England derfor at give øen selvstændighed, idet man dog forbeholdt sig sine baser på øen og ret til at benytte Nicosias lufthavn. Græsk-cyprioterne, herunder først og fremmest den senere præsident Makarios, opgav herefter kravet om ENOSIS, i alt fald for tiden. Den tyrkiske befolkningsgruppe måtte se med nervøsitet på denne udvikling, idet den sikkerhed for minoriteten, der lå i Englands administration af øen set i relation til dette lands forhold til Tyrkiet, ville falde helt bort i tilfælde af fuldt selvstyre under almindeligt flertalsstyre.

England på sin side havde en forståelig interesse i, foruden at sikre sig baser m.v., at bevare en mere almindelig indflydelse på øen, og mindretalsproblemet gav mulighed herfor.

I kraft af Zürichaftalerne blev øen selvstændig i 1960 med betydelige garantier i forfatningen for mindretallet. Bl.a. fik mindretallet vetoret i et stort antal sager i parlamentet, ligesom dets repræsentation i forskellige organer langt oversteg, hvad forholdet mellem befolkningstallene (450.000 græsk-cyprioter og 100.000 tyrkisk-cyprioter), skulle berettige til. Herudover fik Grækenland og Tyrkiet ret til at stationere soldater på øen, ligesom alle 3 garanterende magter fik ret til at intervenere i tilfælde af brud på Zürichaftalerne.

Ordningen viste sig snart uholdbar. Blodige uroligheder blev jævnlige begivenheder på øen, forårsaget af de to befolkningsgruppers uforligelighed. Egentlige kampe af militær karakter påbegyndtes den 21. december 1963 i Nicosia.[1]

1. Starten på kampene skyldtes efter grækernes opfattelse en tyrkisk

På begæring af Cypern indkaldtes sikkerhedsrådet til møde den 27. december, og Cyperns repræsentant fremførte her forskellige anklager mod Tyrkiet for påståede aggressionshandlinger på øen. Anklagerne blev afvist fra Tyrkiets side, og der blev ikke truffet nogen resolutioner.

En fornyet henvendelse til sikkerhedsrådet fra den cypriotiske regering resulterede i, at generalsekretæren den 16. januar 1964 udpegede general P. S. Gyani fra Indien til som generalsekretærens personlige repræsentant at undersøge, hvilken fremgang forsøgene på at stifte fred på øen måtte have. Dette skridt toges efter anmodning fra Cypern og med tilslutning fra de garanterende magter, og formålet var bl.a. at undersøge betydningen af den »fælles fredsbevarende styrke«, som under britisk kommando og bestående af de garanterende magters tropper på øen skulle søge at opnå en stabil våbenhvile.

Forsøgene var imidlertid forgæves.[2]

2.

Initiativet.

Den cypriotiske regering anmodede ved henvendelse til sikkerhedsrådets præsident om indkaldelse af rådet med henblik på behandling af den farlige situation på øen. Dette skete ved en skrivelse af 15. februar 1964, som gav anledning til mæglingsforsøg fra generalsekretærens side og en serie af uformelle drøftelser mellem medlemmerne af rådet. Som et resultat heraf forelagde repræsentanterne fra 5 lande i et møde i sikkerhedsrådet den 2. marts 1964 et resolutionsudkast. Dette vedtoges enstemmigt på et møde den 4. marts.[3]

prostituerets jalousi og efter tyrkisk opfattelse, at græsk politi insisterede på at kropsvisitere en agtværdig tyrkisk kvinde, se Preben Dollerup, »Fremtiden«, 1964 nr. 3. side 17 f., hvor udviklingen op til FN-aktionen er ridset op.

2. Om udviklingen på øen op til februar 1964 se U. N. Review, februar 1964 side 4 f.

3. S/5575. Forhandlingerne før vedtagelsen: S/PV 1100, 1101 og 1102. Den endelige vedtagelse var enstemmig, men Sovjetunionen havde forinden anmodet om særskilt afstemning vedrørende re-

3.

Beslutningen om styrkens oprettelse og dens angivne formål.

Den i denne forbindelse relevante del af resolutionen har følgende ordlyd:

»4 (Sikkerhedsrådet) anbefaler, at der med den cypriotiske regerings samtykke oprettes en fredsbevarende styrke på Cypern under FN. Generalsekretæren skal i samråd med Cyperns, Grækenlands, Tyrkiets og Englands regeringer fastlægge styrkens sammensætning og størrelse. Styrkens øverstbefalende skal udpeges af generalsekretæren og aflægge rapporter til ham. Generalsekretæren ... skal med mellemrum aflægge rapport til sikkerhedsrådet om styrkens virksomhed;

5. Anbefaler, at styrkens funktion skal være at gøre, hvad den kan, med henblik på bevarelsen af international fred og sikkerhed for at bidrage til opretholdelse af lov og orden og en tilbagevenden til normale forhold;

6. Anbefaler, at styrkens stationering skal vare i 3 måneder, således at alle med dens virksomhed forbundne omkostninger dækkes efter nærmere indbyrdes aftale af de lande, der stiller kontingenter til rådighed, og Cypern; generalsekretæren bemyndiges til at acceptere frivillige bidrag til dækning af disse omkostninger;

7. Anbefaler yderligere, at generalsekretæren efter aftale med regeringen på Cypern og regeringerne i Grækenland, Tyrkiet og England udnævner en mægler, som skal yde sit bedste til ... at fremme en fredelig løsning og til at søge opnået bilæggelse af de problemer, som Cypern står overfor ...«

I resolutionens 1. og 3. pkt. opfordrer sikkerhedsrådet (»calls upon«) alle medlemslande til i overensstemmelse med deres pligt

solutionens punkt 4 (om oprettelsen af styrken), først og fremmest fordi de foreslåede vidtgående bemyndigelser til generalsekretæren efter Sovjets opfattelse var en omgåelse af sikkerhedsrådets pagthjemlede kompetence. Ved den særskilte afstemning herom undlod Sovjet, Tjekkoslovakiet og Frankrig at stemme, medens de øvrige medlemmer stemte for bevarelsen af punkt 4 uændret.

ter i henhold til pagten at afstå fra enhver handling, der kan forværre situationen eller bringe den mellemfolkelige fred i fare, og for Cyperns vedkommende til, at myndighederne udviser den yderste beherskelse.

Resolutionen af 4. marts bekræftedes ved en ny resolution af 13. s.m.,[4] ligesom landene heri påny indtrængende opfordredes til at afstå fra enhver handling, der kunne forværre situationen. Denne resolution var foranlediget af den alvorligt skærpede spænding, først og fremmest på grund af rygter om en forestående tyrkisk invasion på øen.

Ved senere sikkerhedsrådsresolutioner er styrkens operationsperiode forlænget, i hvert enkelt tilfælde for en ny 3 måneders periode. Der er ikke sket ændringer iøvrigt i det mandat, der er givet generalsekretæren og styrken.

4.

Hjemmelen for UNFICYP.

FN har traditionen tro ejheller i dette tilfælde angivet nogen specifik bestemmelse i pagten som hjemmel for styrkens oprettelse.

En undersøgelse af ordvalget i resolutionen af 4. marts synes nærmest at antyde, at sikkerhedsrådet har anset betingelserne for at anvende kapitel 7 i pagten for opfyldt. Det hedder således i indledningen, at situationen på Cypern »is likely to threaten international peace and security«, jfr. herved pagtens artikel 39.[5]

4. S/5601. Drøftelserne i rådet forud for resolutionen: S/PV. 1103

5. I artikel 33 (kapitel 6) hedder det: »The parties to any dispute, the continuance of which *is likely to endanger the international peace and security,* shall, first of all, seek a solution by negotiation . . . « (fremhævet her).

Der er således tilsyneladende efter sikkerhedsrådets opfattelse i Cypern ikke blot tale om noget, der *kan antages at bringe freden* i fare, men om noget, der *kan antages at true freden.* Sikkerhedsrådet har med andre ord kombineret artikel 33 og 39 ved at anvende vendingen *kan antages* (likely to) fra artikel 33 og *trussel mod freden* (threat to the peace) fra artikel 39.

Vendingen *trussel* mod freden forekommer imidlertid slet ikke

Senere minder sikkerhedsrådet om medlemmernes pligt til at *undlade at bruge magt* i strid med pagten. Heri kan ligge en antydning af, at man anser aggressionshandlinger for at være under forberedelse, jfr. ligeledes artikel 39.

Det er under afsnit 3 nævnt, at sikkerhedsrådet i resolutionen bruger vendingen »calls upon«, svarende til artikel 40's udtryk. Heri kan dog næppe antages at ligge nogen antydning af, at det er kapitel 7, der anvendes, da det, medlemmerne opfordredes til, næppe kan karakteriseres som værende foreløbige forholdsregler. Tværtimod må denne vending formentlig henføres til artikel 33, hvorefter sikkerhedsrådet kan opfordre (call upon) parterne i en tvist til at bilægge denne ved fredelige midler, hvis tvisten *kan antages at bringe mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare.* Det, medlemmerne opfordredes til, var netop at undlade at foretage noget, der kunne bringe den mellemfolkelige fred i fare. Dette indskærpedes i resolutionen af 13. marts.

I resolutionens punkt 5 udtales det, at sikkerhedsrådet *anbefaler,* at styrkens opgave skal være »in the interest of *preserving international peace and security,* to use its best efforts to prevent a recurrence of fighting, and, if necessary, to contribute to the *maintenance and restoration* of law and order and a return to normal conditions« (fremhævet her).

Ifølge artikel 39 skal sikkerhedsrådet »make *rekommendations* or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42 to *maintain or restore international peace and security*« (fremhævet her).

Dette synes at være en klar tilkendegivelse om, at sikkerhedsrådet mener at handle i medfør af kapitel 7.[6]

i kapitel 6, og dette synes som allerede nævnt tilstrækkeligt til at indicere, at sikkerhedsrådet er gået ud fra, at betingelserne for anvendelse af kapitel 7 er til stede.

6. Det bemærkes, at ordene *maintain* og *preserve* i følge Websters New International Dictionary of the English Language, 2. udgave, 1944, er synonyme. Når sikkerhedsrådet har anvendt vendingen *preserve international peace and security* i stedet for *maintain international peace and security,* kan der heri ligge et

I resolutionen karakteriseres styrken som: *FN's fredsbevarende styrke på Cypern.* Det er første gang, dette udtryk er brugt i forbindelse med en sikkerhedsstyrke,[7] og det er et spørgsmål, om der heri må antages at ligge nogen vejledning med hensyn til styrkens hjemmel eller funktion.

Nogen drøftelse af, hvad der nærmere ligger i denne betegnelse, fandt ikke sted under resolutionsforslagets behandling i sikkerhedsrådet.

Betegnelsen bruges intetsteds i pagten.

Chefen for FN's juridiske afdeling, vicegeneralsekretær Stavropoulus, har imidlertid oplyst, at der ham bekendt ikke i betegnelsen ligger nogen indikation af styrkens hjemmel eller i det hele noget, der skulle adskille den fra de tidligere styrker.

Af interesse er endelig punkt 7 i resolutionen: Udnævnelse af en mægler. At man har besluttet sig hertil samtidig med optelsen af styrken, skal ses på baggrund af, at det hidtil, hvor man har anvendt sikkerhedsstyrker, ikke havde vist sig muligt at løse den underliggende konflikt. Ved resolutionens vedtagelse var såvel UNEF som ONUC i virksomhed, uden at det var muligt at øjne indtrædelse af tilstande, der kunne lede til krisesituationens løsning. At FN-lande havde undladt at drage tilstrækkelig omsorg for udjævning af de politisk betonede konflikter i disse tilfælde, var jævnligt blevet kritiseret. I Congo havde man dog forsøgt sig med civil hjælp af forskellig art, se side 124.

ønske om at camouflere, at det er kapitel 7, der anvendes. Men realiteten synes der ikke at kunne herske tvivl om. (At det formentlig ikke er rent tilfældigt, at ordet »preserve« er anvendt, fremgår af, at det går igen i punkt 7 i resolutionen, hvor det pålægges mægleren at tage hensyn til bl.a. »the preservation of international peace and security«).

7. Styrken i Ægypten karakteriseres i resolutionen af 4. november 1956 som en »international FN-krisestyrke« (»emergency international United Nations Force«).

   Styrken i Congo »navngives« ikke. Der tales i resolutionen af 14. juli 1960 blot om nødvendig militær bistand (»such military assistance as may be necessary . . . «). I senere dokumenter kaldes styrken blot: FN's styrke i Congo.

Hjemmel for FN's sikkerhedsråd til at anbefale udnævnelse af en mægler findes i artikel 36, altså i pagtens kapitel 6.

Konklusionen af det anførte er, at sikkerhedsrådet allerede fra vedtagelsen af den første resolution har *handlet i medfør af såvel kapitel 6 som kapitel 7,* uden at det kan ses, med hvilken præcis hjemmel *styrken* er oprettet. Dette kan her som for ONUC's og UNEF's vedkommende måske bedst siges at være sket med den hjemmel, der ligger i, at styrkens formål er i overensstemmelse med pagten, som ikke forbyder dens oprettelse.

UNFICYP har hidtil været anvendt i forståelse med Cyperns regering, og dens aktioner har således ikke haft karakteren af at være rettet mod denne eller nogen anden stat eller samfund. Der har således ikke været tale om nogen tvangsmæssig håndhævelse af freden i medfør af artikel 42, ligesom der ikke har været tale om tvangsmæssig udskrivning af væbnede styrker.[8]

5.

Kommandoforholdet.

a. *Politisk.*

På trods af den voldsomme kritik, der under Congo-aktionen var blevet rejst i anledning af den stærke stilling, generalsekretæren havde fået (og den måde, han havde udnyttet den på), gav man også i nærværende tilfælde generalsekretæren bemyndigelse til såvel at sammensætte styrken som at træffe bestemmelse om dens aktioner.[9]

Ifølge resolutionen af 4. marts skal generalsekretæren aflægge rapport om operationerne til sikkerhedsrådet, som forudsættes at bevare den øverste politiske ledelse.

Generalsekretærens beføjelser adskiller sig imidlertid fra hans beføjelser over ONUC og UNEF derved, at han for så vidt angår størrelsen og sammensætningen af styrken skal handle i

8. Smh. side 32.

9. Der blev foretaget særskilt afstemning i sikkerhedsrådet om den i den foreslåede resolution indeholdte bemyndigelse til generalsekretæren. Under denne afstemning afholdt Frankrig, Rusland og Tjekkoslovakiet fra at stemme, se ovenfor side 128 note 3.

samråd med ikke blot Cypern, men også England, Grækenland og Tyrkiet. Men efter at størrelsen og sammensætningen er bestemt, er »styrken alene under FN's kontrol og kommando til enhver tid«.[10]

Det kan næppe antages, at der i bestemmelsen om, at generalsekretæren skal handle i samråd med de nævnte regeringer vedrørende de to omhandlede spørgsmål, ligger, at nogen af disse (bortset fra Cypern i dettes egenskab af værtsland) har »vetoret« mod styrken, således at noget af landene kunne forhindre dens oprettelse, dens fortsatte anvendelse eller dirigere dens operationer. Om FN vil opløse UNFICYP i anledning af protest mod dens fortsatte eksistens fra Englands, Tyrkiets eller Grækenlands side, afhænger således af en rent politisk vurdering. Derimod kan de kontribuerende lande have gjort deres fortsatte deltagelse i aktionen afhængig af, at de tre lande til stadighed godkender operationerne. Dette er således fra dansk side gjort til en udtrykkelig betingelse.

Man genfinder ikke i UNFICYP samme kompetencedelegation til en »særlig repræsentant« for generalsekretæren, som eksisterede i ONUC. Ganske vist udpegede generalsekretæren Mr. Galo Plaza fra Equador som sin særlige repræsentant, men hans opgave var alene »at føre diskussioner og forhandlinger med vedkommende parter for at søge realiseret UNFICYP's opgave . . .«[10a]

Denne særlige repræsentant nævnes slet ikke i regulativet for styrken, og han er ikke noget led i kommandokæden.

b. *Militært.*

Som øverstbefalende over styrken udpegede generalsekretæren i medfør af resolutionen af 4. marts den indiske generalløjtnant P. S. Gyani, der tidligere havde været generalsekretærens observatør på øen.[11]

10. Punkt 4 i Aide-memoire til generalsekretærens note af 11. april (S/5653) til de fire regeringer samt til de lande, der stiller kontingenter til disposition.

10a. Rapport af 15. juni 1964, side 1, S/5764.

11. Generalsekretærens rapport af 5. marts, S/5579.

Kommandokæden udformedes iøvrigt parallelt med den for UNEF gældende,[12] dog med en vis afsvækket stilling for den øverstbefalende i forhold til generalsekretæren. Således indledtes kommandobestemmelserne med en bemærkning om, at *generalsekretæren* skal udfærdige de fornødne direktiver til den øverstbefalende, og medens det for UNEF's vedkommende hedder, at den øverstbefalende udøver den fulde kommandomyndighed over styrken, er der for UNFICYP's vedkommende sket den tilføjelse, at den fulde kommando *i marken* (»in the field«) udøves af den øverstbefalende.

6.

Opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

a. *Under opholdet på Cypern.*

UNFICYP's opgave er at gøre sit bedste for at hindre en genoptagelse af kampene og, hvis nødvendigt, at *bidrage* til opretholdelsen og genoprettelsen af lov og orden og en tilbagevenden til normale tilstande. Medens den første del af mandatet kan udøves selvstændigt, forudsætter anden del tilsyneladende samarbejde og derved medindflydelse fra Cyperns side.

Da styrken imidlertid kun må bruge våben i selvforsvar,[13] er den i realiteten i begge relationer afhængig af, at Cypern loyalt medvirker til at søge styrkens formål opnået, og dette er igen ensbetydende med, at ren passivitet fra Cyperns side ofte vil være det samme som at øve indflydelse på UNFICYP's virksomhed.

Set med FN's øjne har Cypern formentlig i højere grad end opholdslandene ved tidligere fredsbevarende aktioner søgt at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

Til illustration af, hvordan dette i praksis efter FN's opfattelse har fundet sted, skal følgende nævnes.

12. *Regulations* punkt 11-12, for UNEF's vedkommende se side 69.
13. Hvad dette indebærer, er nøje præciseret i generalsekretærens note af 11. april 1964 (S 5653) punkt 16–19, se nedenfor s. 239.

Ifølge *statusaftalens punkt 32*[14] har styrken og dens medlemmer sammen med dens motorkøretøjer, skibe, flyvemaskiner og andet udstyr bevægelsesfrihed overalt i Cypern. Når det drejer sig om større transporter, skal den øverstbefalende dog om muligt at rådføre sig med regeringen, som på sin side vil forsyne styrken med kort m.v., som kan være nyttigt med henblik på styrkens bevægelser.

Det er klart, at denne bestemmelse er af afgørende vigtighed i det foreliggende tilfælde, hvor to befolkningsgrupper kæmper mod hinanden og gensidigt mistænker hinanden for at få forsyninger udefra og planlægge og forberede fremtidige aktioner.

Imidlertid mødte UNFICYP alvorlige vanskeligheder i forbindelse med inspektion på øen. Cyperns politi og nationalgarde indførte strenge restriktioner mod bevægelsesfriheden, især omkring havnebyen Limassol. Dette skete på et tidspunkt, hvor FN var overbevist om, at der bl.a. i Limassol lossedes betydelige mængder våben og andet udstyr til græsk-cyprioterne i strid med resolutionen af 4. marts.

Generalsekretæren protesterede skarpt heroverfor til den cypriotiske regering og henstillede indtrængende, at denne praksis ophørte.[15]

I sit svar til generalsekretæren[16] udtalte Cyperns faste repræsentant ved FN, at det aldrig havde været meningen at genere den UNFICYP tilkommende bevægelsesfrihed, men man mente ikke, at denne frihed indbefattede retten til at opnå adgang til f.eks. havneområder. I et bilag til svaret fortolkede man nærmere, hvad man mente, at bevægelsesfrihed indebar, nemlig alene en ret til at *bevæge* sig på *veje* i republikken. Hvis der skulle indlægges mere i denne ret, f.eks. også retten til at inspicere en havn, var dette ensbetydende med, at styrken skulle have ret til at stationere kontingenterne i f.eks. »retsbygningerne, præsidentens palads, parlamentsbygningen m.v.«

14. S/5634.
15. S/5843.
16. S/5842.

Endelig henviste man til, at da man havde formodning om, at en tyrkisk invasion ville finde sted, måtte pagtens artikel 51 indebære en ret for regeringen til at træffe de nødvendige forholdsregler.

Det sidste er klart forkert, thi landene kan kun på egen hånd handle i selvforsvar, indtil sikkerhedsrådet træffer forholdsregler, og dette havde sikkerhedsrådet jo netop allerede gjort.

Den eksemplifikation, der anføres til støtte for opfattelsen, taler iøvrigt for sig selv.

Da generalsekretæren og den øverstbefalende fortsat protesterede, modtog de et kort over øen, hvor der var vist 16 områder, som ikke måtte besøges af nogen overhovedet fra UNFICYP, medens 15 andre områder kun måtte besøges af den øverstbefalende, efter at denne havde anmeldt sin hensigt i god tid til de militære myndigheder på øen. Endelig var vist 57 områder, hvor kun »senior officers« måtte komme og kun efter i god tid at have givet varsel til de cypriotiske myndigheder.

Det turde være indlysende, at en sådan adfærd fra opholdsstatens myndigheders side klart er i strid med det mandat, hvorunder styrken med vedkommende stats samtykke befinder sig på øen, og i strid med FN-pagtens artikel 25 og 49.

Skønt resolutionen af 4. marts og statusaftalen efter en rimelig fortolkning gav UNFICYP en sådan stilling, at den effektivt skulle kunne udøve sine funktioner, viste praksis, at det alligevel rent faktisk lykkedes for opholdsstatens myndigheder på retsstridig måde at øve indflydelse på styrkens virksomhed.

Eksemplet viser, at det er af overordentlig stor betydning ved eventuelle fremtidige aktioner nøje at få fastlagt den »bevægelsesfrihed«, FN-styrken må have.[17]

17. På den side 229 omtalte konference i Ottawa var der almindelig tilslutning til, at dette var et punkt, som skulle tillægges stor vægt ved fremtidige statusaftaler.

En nærmere gennemgang af bevægelsesfrihedsproblemet på Cypern findes i generalsekretærens rapport til sikkerhedsrådet af 10. september 1964 (S/5950 punkt 13–19).

b. *Kan Cypern kræve styrken hjemkaldt og i så fald under hvilke betingelser?*

En betingelse for styrkens dannelse var samtykke fra Cypern, hvorimod der ikke er taget stilling til, om Cypern ensidigt kan forlange den fjernet.

Af det vedrørende UNEF anførte (side 73) følger, at Cypern, medmindre sikkerhedsrådet beslutter sig til *tvangsforanstaltninger* i medfør af kapitel 7, på et hvilket som helst tidspunkt kan forlange, at styrken indstiller sin virksomhed og inden for et rimeligt tidsrum trækker sig tilbage.

7.

Hjemlandets mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse.

a. *Under dens tilstedeværelse på Cypern.*

De vanskeligheder, som generalsekretæren i begyndelsen mødte i sine forsøg på at danne styrken, var tildels begrundet i nervøsitet hos de enkelte regeringer forårsaget af Englands, Tyrkiets og Grækenlands stærke interesser på øen. Hertil kom, at England bidrog med et betydeligt antal soldater, især i den indledende fase, hvorhos England derudover havde stationeret soldater på øen.

Disse omstændigheder førte til, at generalsekretæren fandt anledning til ved en note[18] til de deltagende regeringer nøje at præcisere styrkens internationale status – udover hvad der fulgte af den den 31. marts indgåede statusaftale.

I noten udtaler generalsekretæren bl.a. følgende:

»Generalsekretæren har ansvaret for styrkens . . . ledelse.

Styrken er alene under FN-kontrol og kommando på ethvert tidspunkt.

Generalsekretæren er ansvarlig over for sikkerhedsrådet hvad angår ledelse af styrken, og han aflægger alene til sikkerhedsrådet rapporter om den . . .

De kontingenter, hvoraf styrken er dannet, er integrerende

18. Noten af 11. april 1964 (S/5653).

dele af styrken og modtager alene ordrer fra styrkens øverstbefalende.«

Man kan dårligt forestille sig styrkens internationale status præciseret tydeligere, og der er således fra FN's side gjort, hvad der er muligt, for at gøre det klart for de deltagende lande, at direkte ordrer fra hjemlandet til det nationale kontingent af operativ karakter er forbudt.

Ikke desto mindre har der også i dette tilfælde været tilfælde, hvor hjemlande har givet den nationale øverstbefalende ordrer direkte af denne karakter,[19] uden at dette dog rent faktisk har medført uheldige konsekvenser af større betydning.

Adskillige regeringer har på den anden side søgt ad »kommandovejen« (ɔ: via generalsekretæren eller sikkerhedsrådet) at gøre deres indflydelse gældende. Dette har især været tilfældet i situationer, hvor den cypriotiske regering har lagt hindringer i vejen for styrkens effektive udførelse af dens funktioner, således i den ovenfor nævnte bevægelsesfrihedskrise, hvor adskillige lande krævede styrkens mandat gjort klarere og krævede den tildelt større magtbeføjelser.

b. *Kan hjemstaten kalde kontingentet tilbage og i bekræftende fald under hvilke betingelser?*

For første gang i FN-styrkernes historie var operationerne gjort tidsbegrænsede. Ifølge punkt 6 i resolutionen af 4. marts skulle stationeringen af styrken vare 3 måneder.

Såfremt et land herefter uden angivelse af nogen særlig tidsfrist og uden at forbeholde sig nogen fri tilbagekaldelsesret stiller et kontingent til generalsekretærens disposition, må det antages, at kontingentet ikke ensidigt kan kaldes tilbage inden 3 måneders-periodens udløb. En yderligere naturlig konsekvens er, at når denne 3 måneders periode ved sikkerhedsrådsbeslutning forlænges for en ny 3 måneders periode, således som det hidtil er sket 3 gange, og de bidragydende lande stiltiende eller udtrykkeligt accepterer dette, har de bundet sig for den nye periode, alt under forudsætning af, at almindelige folkeretlige betingelser for aftalens fortsatte gyldighed er til stede, herun-

19. Oplyst på Ottawa-konferencen.

der f. eks. at udgifterne til vedkommende nationale kontingent dækkes af FN, hvis dette er gjort til en betingelse.[20-20a]

I den her omhandlede relation var der således sikret FN en stærkere stilling end i såvel Ægypten som Congo.

Som det fremgår af det under punkt 10 anførte, elimineredes denne styrkelse, der jo skulle kunne sikre en relativ langfristet planlægning, imidlertid til dels af de svære økonomiske problemer, der undertiden betyder, at FN ikke ved, om der er råd til at opretholde styrken blot en uge eller en dag endnu.

8.

Jurisdiktionskompetencen.

Regler for styrkens og de enkelte medlemmers stilling findes dels i den mellem generalsekretæren og Cypern den 31. marts 1964 indgåede statusaftale,[21] dels i regulativet for styrken udfærdiget af generalsekretæren den 25. april s.a.[22-23]

a. *Kriminel jurisdiktion.*

Retsstillingen svarer ganske til den for UNEF og ONUC gældende, d.v.s. at medlemmerne af styrken er unddraget Cyperns jurisdiktion, hvorimod hjemlandet har forpligtet sig til at

20. I den skrivelse til generalsekretæren, hvori den danske regering lovede at stille et kontingent til UNFICYP's rådighed, udtaltes det bl.a.: »Den danske regering har også bemærket sig, at styrkens stationering på Cypern skal vare 3 måneder regnet fra den 27. marts 1964, og at en forlængelse af styrkens mandat kræver en ny sikkerhedsrådsresolution.« Ved at referere dette uden at tage forbehold må det antages, at Danmark har forpligtet sig til ikke at kalde styrken tilbage før den 27. juni 1964, men det følger på den anden side også af udtalelsen, at på dette tidspunkt er regeringen frit stillet.

20a. I et udkast til aftale mellem FN og de deltagende lande af 9. april 1964 foreslås det, at regeringerne ikke trækker deres kontingenter tilbage uden efter passende varsel til generalsekretæren (punkt 8). Der er formentlig her tænkt på et passende varsel før udløbet af den igangværende 3 måneders periode.

21. S/5634.

22. ST/SGB/UNFICYP/1.

23. Aftaler med de deltagende lande er endnu ikke udarbejdet.

straffe lovovertræderen i overensstemmelse med hjemlandets love.[24]

Der kan derfor henvises til det vedrørende disse styrker anførte, henholdsvis side 75 og side 116.[24a-25]

b. *Civil jurisdiktion.*

Man har her forladt de for ONUC opstillede regler, hvorefter udgangspunktet var, at opholdslandets domstole i intet tilfælde havde i jurisdiktionskompetence i civile sager, jfr. side 116. og er vendt tilbage til den for UNEF gældende retstilstand, hvorefter opholdslandets domstole er kompetente for så vidt angår private handlinger, medens der for skadegørende adfærd begået i forbindelse med udførelsen af officielle pligter skal oprettes en claims commission til behandling af sagen.[26] De nær-

24. Statusaftalens punkt 11 og *Regulations* punkt 29a.

24a. Åbenbart belært af hidtidige dårlige erfaringer har generalsekretæren dog søgt at præcisere hjemlandets jurisdiktionspligt, nemlig ved i det i note 20a nævnte udkast at udtale (punkt 7): »I should also appreciate your assurance that your government will be prepared to exercise *firm and effective* jurisdiction with respect to any crime or offence which might be committed by a member of such national contingent *and to report to the United Nations in each case on the action taken.*« De her fremhævede ord findes ikke i den foreliggende tilsvarende aftale vedrørende UNEF (cit. hos *Lauterpacht* side 45).

25. Det kan nævnes, at jurisdiktionsfritagelsen stilledes på en svær prøve, da to medlemmer af det svenske kontingent søgte at smugle våben til brug for det tyrkiske mindretal. Denne handling virkede naturligt ophidsende på såvel den græsk cypriotiske befolkning som øens myndigheder, og den kunne have vanskeliggjort eller været medvirkende til at vanskeliggøre den fortsatte FN-aktion. Imidlertid gav øens præsident kort efter udtryk for, at han ikke på grund af den nævnte handling ville drage det svenske kontingents upartiskhed i tvivl.

De pågældende medlemmer af styrken blev sat under tiltale i Sverige og ved højesteretsdom dømt til 8 måneders strafarbejde for *embedsforbrydelse* (Straff Lag, kap. 25 § 1), hvorved bemærkes, at de tiltalte havde grad af løjtnanter. Ved underretten var de blevet ikendt 2 års strafarbejde.

26. Statusaftalens punkt 12, jfr. punkt 38 og *Regulations* punkt 29 b og d.

mere regler er iøvrigt ordret identiske med de for UNEF gældende.

Årsagen til denne tilbagevenden er at søge i, at Congo-ordningen var baseret på to for dette land særlige faktorer: et uudviklet retsvæsen og (formodede) fjerntstående retsprincipper.[27]

Medens der således ikke ved en betragtning af statusaftalen og regulativet er nogen forskel mellem UNEF og UNFICYP, har generalsekretæren for sidstnævnte styrkes vedkommende søgt at skabe bedre mulighed for eksekution af de afgørelser, der måtte blive truffet af de lokale domstole og af claims commission, idet han i forbindelse med udarbejdelse af overenskomster mellem FN og de enkelte bidragydende lande har henstillet, at disse påtager sig garanti for opfyldelse af retsafgørelserne, se nærmere side 221.

c. *Disciplinær jurisdiktion.*

For UNFICYP's vedkommende som for ONUC's er der i forhold til UNEF sket en styrkelse af generalsekretærens stilling, men hovedprincipperne er de samme, nemlig at den øverstbefalende har ansvaret for opretholdelse af orden og disciplin, men det er alene de nationale myndigheder, der kan *gennemtvinge* disciplinen ved hjælp af sanktioner. Der henvises iøvrigt til side 79 (UNEF) og side 118 (ONUC).

d. *Særstilling for visse enkeltpersoner.*

Bortset fra en mindre betydende forskel vedrørende det lokalt rekrutterede personale[28] gælder samme regler som for UNEF. I modsætning til Congo havde Cypern ligesom Ægypten tiltrådt FN-konventionen om immuniteter og privilegier.

27. Se side 117.

28. Medens dette for de øvrige to styrkers vedkommende alene var immunt i anledning af officielle handlinger, er der nu yderligere blevet tilstået dem skattefrihed i anledning af gage og ydelser modtaget fra FN samt fritagelse for al værnepligt og arbejdspligt, jfr. statusaftalens punkt 24. smh. med section 18a), b) og c), i konventionen om FN's rettigheder og immuniteter, Lovtidende C 1948 side 290.

9.

Rekruttering og udrustning.

Hverken resolutionen af 4. marts eller generalsekretærens foreløbige rapport af 6. marts[29] nævner noget om, efter hvilke kriterier de nationale kontingenter skal udvælges, men til gengæld kræves det, at Englands, Tyrkiets, Grækenlands og Cyperns regering tages med på samråd (»in consultation with«) med hensyn til størrelsen og *sammensætningen* af styrken. Dette må muligvis betyde, at alle 4 regeringer skal være *enige* om styrkens sammensætning.

Dannelsen af UNFICYP forløb ikke så hurtigt som dannelsen af ONUC og UNEF. Den 12. marts[30] måtte generalsekretæren således rapportere, at styrken endnu ikke var oprettet, idet intet bindende tilsagn endnu var modtaget. Generalsekretæren udtaler i rapporten, at dette i hvert fald for nogle staters vedkommende skyldtes frygt for, at man ikke ville kunne få sine udgifter dækket på grund af, at dette ikke skulle ske over FN's budget.

I de følgende dage indløb der dog tilsagn fra forskellige lande. Storbritannien havde lovet at stille lige så mange soldater til rådighed, som kunne fås fra andre stater, op til en maksimumstyrke på 7000 mand. Den 27. marts trådte UNFYCIP i funktion, og sin endelige udbygning havde den nået i juni, da den bestod af i alt 6411 mand, heraf 173 civile politifolk.[31]

Styrken har i tiden siden da ligget på omtrentlig samme størrelse og med samme deltagerlande.

Rekrutteringen til UNFICYP har på det mere tekniske plan været lettet ved, at nogle af de deltagende lande har kunnet anvende enheder opstillet og uddannet med henblik på at

29. S/5579.
30. S/5593.
31. S/5764. Følgende lande deltog med militært personale: Canada, Danmark, Finland, Irland, Sverige, England og Østrig og følgende med civilt politi: Australien, Danmark, Ny Zealand, Sverige og Østrig. Østrig leverede derudover et komplet felthospital.

blive stillet til rådighed for FN. Det gælder Canada, Danmark, Finland og Sverige.

UNFICYP's mandat har ikke på noget tidspunkt haft offensiv karakter, og styrkens udrustning har derfor i det væsentlige indskrænket sig til lettere våben samt til køretøjer nødvendige til patruljering og eskortering.

10.

Financieringen af UNFICYP.

Belært af de dårlige erfaringer med hensyn til dækning af udgifterne til UNEF og ONUC vedtog sikkerhedsrådet, at udgifterne til UNFICYP skulle dækkes af de lande, der stiller tropper til rådighed, og af Cypern; generalsekretæren skulle endvidere være bemyndiget til at modtage frivillige bidrag fra FN's medlemslande (resolutionen af 4. marts 1964). Denne ordning har utvivlsomt været en forudsætning for, at Sovjetunionen, Frankrig og Tjekkoslovakiet ville stemme for resolutionen.

De lande, til hvilke generalsekretæren henvendte sig for at få løfte om troppekontingenter, gav udtryk for, at de ikke selv kunne dække de hermed forbundne omkostninger, og generalsekretæren sendte derfor den 7. marts en anmodning til samtlige medlemslande om økonomisk bistand.[32]

Denne anmodning er senere blevet gentaget, og det er hidtil lykkedes at financiere UNFICYP på ren frivillig basis. Men det er klart, at det er en højst utilfredsstillende form for fremgangsmåde. Generalsekretæren har således udtalt: »Jeg føler det som min pligt at påpege ... at den måde, hvorpå styrken i henhold til sikkerhedsrådets resolution af 4. marts skal financieres, er højst utilfredsstillende. Da midler kun kan fremskaffes gennem frivillige bidrag, er det behæftet med stor usikkerhed, hvad der rent faktisk kan disponeres over, og derfor hindres den planlægning, der er nødvendig for en effektiv og økonomisk udførelse af operationerne.«[33]

32. Generalsekretærens rapport af 12. marts 1964 (S/5593) side 3.
33. Generalsekretærens rapport af 15. juni 1964 (S/5764) side 40.

Det kan eksempelvis nævnes, at situationen, da generalsekretæren aflagde sin rapport af 10. september,[34] var følgende:

Den første 3 måneders-periode var dækket ved hjælp af frivillige bidrag, i alt 5.430.000 $. Derimod var der endnu ikke fremsat tilstrækkelige tilbud til dækning af den anden periode, der sluttede den 26. september. Ved rapportens aflæggelse manglede endnu ca. 1 mill. $ til denne periode (hvilket var ensbetydende med, at der i virkeligheden var »underskud«). Generalsekretæren henledte sikkerhedsrådets opmærksomhed på, at »såfremt styrken skal forlænges, må det afgøres, om de dermed forbundne omkostninger skal skaffes gennem frivillige bidrag. Jeg har på nuværende tidspunkt ingen sikkerhed for, at dette er muligt«.[35]

Generalsekretæren må antages at sigte til, at omkostningerne muligvis burde dækkes som en regulær FN-udgift, således som det sker for UNEF's og skete for ONUC's vedkommende. Dette har ikke vundet tilslutning i FN, og UNFICYP er hidtil blevet opretholdt ved hjælp af frivillige bidrag.

Det kan nævnes, at yderligere vanskeligheder opstår, fordi FN har haft svært ved at få hurtige og præcise oplysninger fra de lande, der har stillet tropper til rådighed, om hvor store beløb de vil kræve refunderet.[35a]

11.

Virksomhed og resultater.

UNFICYP's virksomhed falder efter resolutionen af 4. marts 1964 naturligt i to afsnit.

For det første skal styrken udfolde sine bedste anstrengelser for at forhindre en genoptagelse af kampene. Ingen kan bestride, at styrken virkelig har udfoldet sine bedste anstrengelser i den retning, men der har ikke desto mindre været alvorlige kamphandlinger mellem de to befolkningsgrupper, uden at styrken har kunnet gribe effektivt ind.

34. S/5950 punkt 207–211.
35. A.st. punkt 210.
35a. Oplyst på Ottawa-konferencen.

Når kampe først er indledt, har styrken jo efter sit mandat slet ingen mulighed for tvangsmæssig indgriben. Man har måttet nøjes med forsøg på at bringe en våbenhvile i stand.[36]

Af denne grund er det naturligvis af afgørende betydning, at styrken på forhånd kan forhindre, at der opstår mulighed for direkte kamphandlinger. En forudsætning herfor er imidlertid, at FN har mulighed for effektiv patruljering over hele øen, herunder især i havne, hvorfra forstærkning udefra kan tænkes landsat. Det er oven for nævnt, at FN netop i denne henseende har mødt alvorlige vanskeligheder.

For det andet skal UNFICYP medvirke til øens tilbagevenden til normale forhold. Denne opgave har UNFICYP lagt afgørende vægt på, og de områder, man har beskæftiget sig med, er mangeartede.

De to befolkningsgrupper har gensidigt begrænset hinandens bevægelsesfrihed. UNFICYP har bistået med eskorte i tilfælde, hvor medlemmer af den ene gruppe havde behov for at færdes i områder, kontrolleret af den anden part, således f. eks. hvor græsk-cyprioter har været nødt til at bruge posthuse, dommerkontor og andre offentlige indretninger i tyrkisk-cypriotisk kontrolleret område.

UNFICYP har søgt at formidle lønudbetaling til tyrkisk-cypriotiske tjenestemænd og sociale ydelser (aldersrente, enkepension, plejeløn m. v.) til mindretallet. Det er naturligt, at FN har udfoldet store anstrengelser på netop dette område, idet sammenbrud af socialforsorgen vil skabe bitre følelser blandt en betydelig del af befolkningen. Regeringen har dog ikke villet samarbejde i denne relation.

Retsbygningerne i Nicosia er beliggende i den tyrkiske sek-

36. En af de alvorligste træfninger indtraf i Tylliria-området i begyndelsen af august 1964, efterfulgt af overflyvninger af enheder af det tyrkiske luftvåben. Efter anmodning af Grækenland og Tyrkiet indkaldtes sikkerhedsrådet, der vedtog en resolution indeholdende en opfordring til alle parter om øjeblikkelig våbenhvile. En sådan blev etableret, men alene i tiden indtil 8. september blev våbenhvilen brudt 36 gange. (Generalsekretærens rapport af 10. september, S/5950).

tor. Man har måttet oprette midlertidige retsbygninger i den græske bydel, og UNFICYP har bistået, herunder med eskorte af tyrkisk-cyprioter, der havde ærinde dér.

FN-styrken og især dens politimæssige islæt har bistået med eftersøgning af forsvundne personer.

Den har ført lange og intense forhandlinger for at få genoprettet øens postvæsen.

Høsten på øen skabte ganske særligt alvorlige problemer, idet mange landbrugere ikke turde vise sig på øens marker af frygt for repressalier. UNFICYP har måttet yde beskyttelse.

Efter Tylliria-kampene erklærede regeringen, at alle forsyninger til visse betydelige tyrkisk-cypriotiske områder ville blive afskåret. En undersøgelse foretaget af FN viste, at dette ville betyde alvorlig fare for sult og anden nød i disse områder, og efter mange og besværlige forhandlinger med regeringen lykkedes det FN at få hævet blokaden delvis.[37]

Det ses af de nævnte eksempler på FN's aktiviteter, at organisationen praktisk taget udelukkende har måttet søge frem til dag-til-dag løsninger.

FN's mæglingsforsøg på øen har heller ikke haft succes endnu, og man må derfor foreløbig nøjes med at fastslå, at UNFICYP muligvis har været årsag til, at situationen på øen ikke er blevet alvorligere, end den var ved styrkens indsættelse. Nogen udsigt til, at styrken skulle løse sin opgave endeligt, synes for tiden ikke at være til stede.

VI.

Sammenfattende bemærkninger vedrørende UNEF, ONUC og UNFICYP. Den internationale domstols responsum angående udgifterne.

Behandlingen af sikkerhedsstyrkerne er af hensyn til overskueligheden sket selvstændigt for hver styrke. Herved kan i

37. Se om de nævnte og andre aktiviteter generalsekretærens ovennævnte rapport pkt. 101–206.

nogen grad muligheden for en sammenligning af ensartede problemer inden for hver styrke og herunder for en konstatering af eventuelle udviklingstendenser være gået tabt.

Af denne grund vil der i det følgende blive foretaget en opsummering af problemerne »på tværs« af styrkerne under anvendelse af samme systematik som den under hver enkelt fredsbevarende operation anvendte. Der vil i denne forbindelse blive gjort bemærkninger om de juridiske og eventuelle andre mangler, som synes at afsløres ved denne og den forudgående undersøgelse af FN's virksomhed på dette område.

1.

Baggrunden.

Man kan ikke på basis af de indvundne erfaringer med nogen ret hævde, at visse tvister eller situationer efter deres karakter har vist sig i særlig høj grad at kalde på FN-aktioner. I Suez var tvistens årsag først og fremmest England og Frankrigs nervøsitet for at miste kontrollen med et økonomisk og militært vitalt område. I Congo var der vel i sidste instans tale om et enkelt nyt lands manglende evne til, på grund af en i forhold til den tidligere udvikling for hurtigt erhvervet selvstændighed, at administrere sig selv, men formentlig forbundet med den tidligere kolonimagts fortsat store interesse i området. I modsætning hertil var den nye stat, Cypern, i princippet, dvs. hvad selve administrationsapparatet angik, absolut tilstrækkeligt udviklet til selvstyre, og urolighederne dér skyldtes de to historisk skarpt adskilte befolkningsgrupper, som de interesserede magter i nogen grad havde spillet på ved skabelsen af republikkens forfatning, hvorved dens mulighed for en effektiv *anvendelse* af administrationsapparatet i betydelig grad blev forskertset.

Fra Cypern og Suez adskiller Congo sig ved næppe i sig selv at kunne karakteriseres som et for nogen *stormagt* strategisk vigtigt område. Det efter aktionens start opståede stormagtsskisma skyldes områdets betydning for fremtidig indflydelse på det afrikanske kontinent.

Skønt den historiske baggrund for selve tvisterne således

har været højst forskellig, er det et fælles karakteristikum, at de, da de blev indbragt for FN, endnu ikke var »løbet løbsk« i den forstand, at egentlige krigshandlinger foregik mellem 2 eller flere stater. Der er ingen tvivl om, at netop dette forhold, at tvisten overgår til behandling i FN på et relativt tidligt tidspunkt, er af afgørende beydning for, om organisationen er villig til at sætte sikkerhedsstyrker ind på området. Man kan gå et skridt videre og sige, at sikkerhedsstyrker, således som denne betegnelse anvendes her, som deres forudsætning har, at der i alt fald ved FN-aktionens start ikke foregår egentlige krigshandlinger.

Alle tre styrker har endelig for så vidt angår beslutningen om deres oprettelse til fælles, at man ikke i noget af tilfældene har handlet mod en af de 5 stormagters protest. At det i Suezkrisen var generalforsamlingen og ikke sikkerhedsrådet, der vedtog resolutionerne om opstillingen og anvendelsen af UNEF, skyldtes ikke stormagtsmodstand mod dannelsen af en FN-styrke som sådan.

Der har således endnu ikke været noget tilfælde, hvor en sikkerhedsstyrke har haft mulighed for at vise sin nytte i en situation, hvor stormagtsinteresser er så stærkt involveret, at vedkommende magt modsætter sig styrken. Det vil imidlertid også være politisk urealistisk at regne med muligheden af, at FN i en sådan situation tør påtage sig ansvaret for dannelsen af krisestyrker.

Disse betragtninger bør ikke føre til en undervurdering af krisestyrkernes fredsbevarende egenskaber. Selv om en stormagt er stærkt interesseret i at kunne optræde på egen hånd og til fordel for rent egoistiske interesser i en bestemt situation, vil det være særdeles vanskeligt for vedkommende stat at modsætte sig oprettelsen af en FN-styrke med de direkte implicerede samtykke og rekrutteret på frivillig basis. Derfor betyder opfindelsen af sikkerhedsstyrker af den type, man hidtil har været vidne til, i virkeligheden, at man har indskrænket staternes politiske muligheder for at holde FN ude fra visse, og typisk de mest ømtålelige, af deres interessesfærer.

2.

Initiativet.

Generalsekretærens beføjelse i henhold til pagtens artikel 99 til at henlede sikkerhedsrådets opmærksomhed på enhver sag, der efter hans mening kan true opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed, er kun udnyttet to gange i organisationens historie, nemlig da Sydkorea blev angrebet i 1950, og da han sammenkaldte sikkerhedsrådet for at behandle *Congokrisen.*[1] Dette skyldes næppe alene en vis tilbageholdenhed hos generalsekretæren, men først og fremmest at medlemslande hurtigt benytter deres adgang til at forelægge sådanne spørgsmål for sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen.[1] Således henskød Ægypten umiddelbart efter Englands og Frankrigs angreb i Suez sagen til sikkerhedsrådet, og Jugoslavien tog initiativet til at sammenkalde generalforsamlingen, da der af de to nævnte lande nedlagdes veto i sikkerhedsrådet mod forslag, der tilsigtede en tilbagetrækning af de indsatte styrker. Da Cypern-spørgsmålet i februar 1964 var gået i hårdknude, kappedes de interesserede magter ligefrem om at indbringe det for sikkerhedsrådet, og foruden Cypern selv nåede England og USA at foreslå det optaget på dagsordenen.

At generalsekretæren og ikke et medlemsland indbragte Congokrisen for sikkerhedsrådet, skyldtes for det første, at Congo endnu ikke var blevet optaget som medlem i organisationen på det kritiske tidspunkt og således ikke selv kunne benytte sig af artikel 35, stk. 1.[1a] Dernæst har intet af de øvrige medlemslande åbenbart fundet, at krisen havde så alvorlige internationale aspekter, at en sikkerhedsrådsbehandling var nødvendig eller opportun.

Pagtens regler om kompetencen til at indbringe krisesitua-

1. Se *D.W. Bowett,* The Law of International Institutions, 1964, s. 78.

1a. Congo kunne have indbragt sagen for sikkerhedsrådet i medfør af 2. stk. i denne bestemmelse, hvis der havde foreligget en *tvist.* Dette kunne der imidlertid næppe siges at gøre på det pågældende tidspunkt.

tioner for sikkerhedsrådet har i praksis vist sig fuldt hensigtsmæssige og tilstrækkelige.

3.

Beslutningerne om styrkernes oprettelse og de angivne formål.

Det er bemærkelsesværdigt, at generalforsamlingen, FN's mest omfangsrige og tungest arbejdende organ, i sine beslutninger om oprettelsen af UNEF i langt højere grad beskæftigede sig med detailspørgsmål, end sikkerhedsrådet gjorde i sine tilsvarende beslutninger angående ONUC og UNFICYP, jfr. yderligere under 5. Det er ikke muligt umiddelbart i de officielle dokumenter at konstatere årsagen til denne udvikling, men to faktorer har formentlig spillet en rolle. UNEF oprettedes af en *ekstraordinær krisesamling* af generalforsamlingen, som altså som sin eneste opgave havde at etablere denne aktion. Dette i sig selv er en naturlig forklaring på, at organet har set som sin opgave ikke blot at vedtage en enkelt grundlæggende resolution, men derudover at »følge sagen op«. Dernæst viste de omfattende bemyndigelser, man dog gav generalsekretæren, sig at blive udnyttet på tilfredsstillende måde, hvorfor sikkerhedsrådet ud fra denne erfaring har haft en naturlig anledning til, i alt fald for Congos vedkommende, alene at søge at nøjes med rammebemyndigelser. Den stærke kritik, der fra forskellige landes side rettedes mod generalsekretæren under Congo-aktionen, medførte ingen ændring i omfanget af de bemyndigelser, der gaves ham ved oprettelsen af UNFICYP, hvorved dog må bemærkes, at denne styrke kun etableredes og fortsat etableres for 3 måneder ad gangen. Herved bevarede stormagterne muligheden for ved nedlæggelse af veto mod en forlængelse at forhindre UNFICYP's operationer under sikkerhedsrådets auspicier med relativt kort varsel.

Fælles for de tre *oprindelige* resolutioner er, at det har været forudsat, at sikkerhedsstyrken alene har skullet kunne bruge magt i *selvforsvar*. Dette princip er gennem hele Suez- og Cypernaktionen blevet fastholdt, idet generalsekretæren dog

for sidstnævntes vedkommende har set sig nødsaget til at fortolke begrebet selvforsvar i en muligvis noget udvidende retning.[2] For Congostyrkens vedkommende blev det senere nødvendigt at udforme et mere offensivt mandat, således at magt ydermere skulle kunne anvendes, dels for at anholde fremmede lejesoldater, dels for at standse borgerkrigen, se side 101.

Med denne modifikation har de resolutioner, hvorved styrkerne etableredes, altså tilsyneladende vist sig at have tilstrækkelig elasticitet i forhold til de opgaver, der skulle løses. Efter adskillige regeringers opfattelse burde Cypernresolutionen dog have været ændret, således at magtanvendelse i højere grad hjemledes med henblik på at hindre forberedelser til og træfninger mellem de to befolkningsgrupper. At man er blevet stående ved den ovenfor nævnte »fortolkning« fra generalsekretærens side skyldes modstand fra Cyperns side mod en udvidelse af mandatet. At det i Congo lykkedes at styrke FN's magtbeføjelser, har som sin naturlige årsag, at centralregeringens eksistens på de kritiske tidspunkter afhang af FN's tilstedeværelse.

På den side 229 omtalte Ottawa-konference blev der, især fra de unge afrikanske staters side, givet udtryk for, at en FN-styrke aldrig burde kunne anvende magt udover i selvforsvar. Denne opfattelse skyldes vel en vis frygt for, at den nysvundne »suverænitet« skal blive indskrænket, såvelsom en antipati mod magtudøvelse fra tidligere kolonimagters eller disse nærstående staters side. Det må derfor nok påregnes, at en styrkelse af eventuelle fremtidige sikkerhedsstyrkers mandat må ske via selvforsvarsbegrebet og ikke gennem udtrykkelige bestemmelser om offensiv magtanvendelse.

At angivelsen af formål og funktioner i beslutningerne om styrkernes etablering iøvrigt har vist sig tilstrækkelige til arbejdet med at løse opgaverne i den forstand, at den manglende succes i at nå til en varig stabilitet ikke kan lastes indholdet i disse beslutninger, har sin forklaring deri, at målsætningen er angivet generelt uden nøjere opregning af de funktioner, de styr-

2. Se nedenfor s. 239.

ken skal udøve, og ligeledes uden specificeret opregning af de grundsætninger, der herunder skal iagttages.

4.

Hjemmelen for styrkerne.

I intet tilfælde angiver de relevante resolutioner, i medfør af hvilken bestemmelse i pagten styrken oprettes og anvendes. *Efterfølgende* er af generalsekretæren for *UNEF's* vedkommende angivet artikel 22 som hjemmel. Det er side 66 antaget, at der næppe bør lægges afgørende vægt på denne udtalelse.

For så vidt angår *ONUC* henstillede sikkerhedsrådet ved resolutionen af 9. august 1960 i medfør af bl.a. artikel 49, at medlemslandene ydede assistance til ONUC. *UNFICYP's* oprettelse eller virksomhed synes ikke på noget tidspunkt af noget FN-organ at være sat i forbindelse med nogen bestemt artikel i pagten.

For alle tre styrkers vedkommende kunne som tilstrækkelig hjemmel formentlig anføres, at de er oprettet i henhold til resolutioner vedtaget af generalforsamlingen eller sikkerhedsrådet, og at ingen bestemmelse i pagten hindrer deres oprettelse, jfr. ovenfor side 67 (UNEF) og side 103 (ONUC). Dette er i alt fald utvivlsomt i det omfang, hvor der ikke ved disse resolutioner pålægges stater, der stemmer imod, nogen pligter, ej heller af financiel art.[3] Men vil man, således som man fra FN's side rent faktisk har villet, også have modstanderne til at betale deres del, er det nødvendigt at kunne henvise til en bestemt hjemmel, givende organisationen mulighed for at pålægge medlemmerne pligter i denne retning. Dette har vist sig muligt for så vidt angår ONUC og UNFICYP (side 103 og side 131), idet sikkerhedsrådet i begge tilfælde med rette han anset sig for at handle i medfør af kapitel 7 (om man vil henføre det passerede til artikel 40 eller 42, er i denne forbindelse ligegyldigt), og sikkerhedsrådet har i sit ordvalg i de forskellige resolutioner givet udtryk herfor.

3. Se ovenfor s. 35.

UNEF kan derimod ikke henføres under dette kapitel, da styrken blev oprettet af generalforsamlingen. Man må hvad angår hjemmelen til at påtvinge medlemslande de udgifter, som denne styrke har medført, i første række henholde sig til Den internationale domstols responsum, der gennemgås nærmere under punkt 10, og hvori det antages, at generalforsamlingen har haft hjemmel i pagtens artikel 11 eller 14 til at oprette styrken, hvorved omkostningerne er »organisationens«.

Der henvises nærmere til visse landes afstandtagen herfra i gennemgangen af domstolens responsum.

5.

Kommandoforholdet.

Den *øverste politiske ledelse* af styrkerne bør ligge hos og har, bortset fra UNEF, ligget hos sikkerhedsrådet. Dette er ikke blot en naturlig følge af pagtens bestemmelser, især § 24, men også i høj grad det mest hensigtsmæssige. Alternativet, generalforsamlingen, er på grund af sin størrelse og tunge forretningsgang uegnet til andet end vedtagelse af principbeslutninger.

Såvel generalforsamlingen (vedrørende UNEF) som sikkerhedsrådet (vedrørende ONUC (UNOGIL) og UNFICYP) har imidlertid delegeret til generalsekretæren en meget betydelig del af kompetencen til oprettelse af og kontrollen med styrken. Ganske vist udpegede generalforsamlingen selv den øverstbefalende for UNEF, bestemte efter hvilke kriterier denne skulle rekruttere sine officerer, oprettede en rådgivende komité samt tog stilling til andre »detailspørgsmål«, men allerede fra starten udførte generalsekretæren meget væsentlige funktioner efter mere eller mindre udtrykkelig bemyndigelse, således først og fremmest udfærdigelsen af selve planen for at sikre og overvåge standsningen af fjendtlighederne og dernæst forhandlingerne med såvel de fire direkte implicerede lande som med de lande, der stillede tropper til rådighed.

I forbindelse med dannelsen af de senere sikkerhedsstyrker er sikkerhedsrådet gået langt videre med hensyn til allerede fra

starten at delegere til generalsekretæren den politiske ledelse af aktionerne. Man kan sige, at sikkerhedsrådets resolutioner har udviklet sig til blot at være den formelle ramme, inden for hvilken generalsekretæren har handlet.

Dette var genstand for stærk kritik fra visse staters side i tilfældet ONUC, men det er bemærkelsesværdigt, at man ikke har indskrænket kompetencedelegationerne til generalsekretæren i forbindelse med Cypern-krisen. Den modstand mod generalsekretærens planlagte stilling som leder af UNFICYP, der kom til udtryk i kravet om en forudgående afstemning herom, var ikke særlig stærk. De lande, der havde krævet den særskilte afstemning, undlod alene at stemme.

Man bør imidlertid næppe heri se noget udtryk for almindelig tilfredshed med denne ordning. Snarere er den en manifestation af ad hoc-karakteren af aktionerne: Sålænge der ikke er blevet skabt en permanent ramme om FN's fredsbevarende aktioner, herunder et organ til ledelsen af dem, er der næppe nogen anden udvej end at lade generalsekretæren få den »daglige« politiske ledelse.

Den militære ledelse af sikkerhedsstyrkerne har ikke givet anledning til vanskeligheder af strukturel karakter, men viser pånyt, hvilken styrkelse generalsekretærens stilling har gennemgået.

Den øverstbefalende for UNEF udpegedes direkte af generalforsamlingen og tildeltes betydelige selvstændige beføjelser i forhold til generalsekretæren, således f. eks. rekruttering af staben, etablering af hovedkvarter, rekruttering af lokalt personel, fremskaffelse af forsyninger, foruden naturligvis den direkte militære ledelse af operationerne.

For så vidt angår ONUC var det derimod for det første generalsekretæren selv, der udnævnte den øverstbefalende. Dernæst overtog han under sikkerhedsrådets og generalforsamlingens myndighed den fulde kommando over styrken. Endelig overtoges en stor del af de administrative funktioner, der påhviler den øverstbefalende for UNEF, af generalsekretærens særlige repræsentant i Congo, og denne stod i enhver henseen-

de under generalsekretærens myndighed. Det erindres, at den øverstbefalende også i militær henseende var undergivet den særlige repræsentant.

Styrkelsen af det civile islæt i ledelsen af Congoaktionen må antages at skyldes de betydelige med de militære sideløbende civile operationer i landet.

Denne antagelse støttes af opbygningen af den senere sikkerhedsstyrke på Cypern, hvor generalsekretæren ganske vist udnævnte en særlig repræsentant, men hvor denne alene har som opgave at forhandle med de implicerede parter og altså ingen kommandomyndighed har overhovedet. At føje en særlig repræsentant ind i kommandokæden på Cypern ville simpelthen være overflødigt, da der ikke dér er tale om at koordinere to sideløbende operationer af forskellige kategorier som i Congo. Det bemærkes herved, at mæglerens rolle alene består i personlige forhandlinger.

Det må derfor forventes, at den øverstbefalende for eventuelle kommende ad hoc sikkerhedsstyrker vil blive undergivet generalsekretærens myndighed direkte.

6–7.

De implicerede staters mulighed for at øve indflydelse på styrkernes anvendelse.

De indhøstede erfaringer viser, at det er af altovervejende vigtighed at sikre sig mod *opholdsstatens mulighed for at øve indflydelse på styrkens anvendelse i strid med styrkens internationale karakter.*

De forsøg, der har været herpå fra Congos og Cyperns side, har bragt FN-operationerne i fare for at lide skibbrud. Man kan naturligvis på ingen måde med fuld sikkerhed gardere sig mod sådanne forsøg, men det er af vigtighed i statusaftalerne nøje og meget detailleret at give regler for styrkens internationale stilling.

Skønt de indgåede aftaler har været relativt detaillerede, viste det sig f.eks. på Cypern, at bestemmelsen om bevægelsesfrihed for styrken for at undgå fortolkninger, der iøvrigt efter

almindelig juridisk vurdering synes uantagelige, burde have været yderligere specificeret.

Hvor der er sket forsøg på pression mod styrkens operationer, har generalsekretæren optrådt med betydelig fasthed, men hans stilling vanskeliggøres derved, at det må antages, at *opholdslandet altid har bevaret retten til at kræve FN-styrken trukket tilbage*. Da styrkerne jo i intet af tilfældene har været skabt blot for opholdslandets skyld, vil dette være ensbetydende med operationens fiasko og dermed også med et farligt prestigetab for FN med de deraf følgende vanskeligheder for senere fredsbevarende aktioner.

Relativt tilsvarende problemer opstår i forbindelse med *sikringen af en FN-styrkes internationale karakter i forhold til kontingenternes hjemstater*. Det må dog fremhæves, at disse landes faktiske mulighed for at udøve pression er *større* derved, at det ikke indebærer så store konsekvenser for dem at (true med og) trække kontingentet tilbage som for opholdsstaten at forlange hele operationen standset, medens deres mulighed på den anden side er *mindre* derved, at et enkelt kontingent normalt kun er en lille del af den samlede FN-styrke, ligesom generalsekretæren har mulighed for at få kontingenter fra andre lande til erstatning.

Vedrørende UNEF tilsikrede de bidragydende lande FN, at styrken skulle stå under FN's kommando, således at indflydelse på styrkens operationer alene skulle kunne udøves ad politisk vej, d.v.s. gennem FN.

Der er ikke sket offentliggørelse af aftaler mellem FN og de lande, der bidrog med kontingenter til ONUC, men generalsekretæren gav udtryk for, at han ville følge samme linier som fastlagt for UNEF, og det må derfor antages, at de deltagende lande har afgivet en lignende garanti her.

Aftaler vedrørende UNFICYP er endnu under udarbejdelse.

Det må antages, at det i alle de tidligere tilfælde har været og fremtidigt altid vil være en betingelse for, at FN accepterer et tilbud fra et land om at stille et kontingent til rådighed, at

vedkommende land lover at undlade at udøve direkte infdlydelse (gennem kontingentchefen) på kontingentets og dermed FN-styrkens operative anvendelse.

Som det tidligere er omtalt, har enkelte lande handlet i strid hermed. Noget sådant kan man ikke gardere sig imod ved mere udførlige aftaler – disse kan jo ikke efterlade nogen fortolkningstvivl, da problemet er ganske ukompliceret – men alene ved nøje udvælgelse af de lande, hvis deltagelse man ønsker. Dette er imidlertid i en krisesituation, der kræver hurtig handling, vanskeligt og kan yderligere kompliceres ved nødvendig politisk hensyntagen til sammensætningen af styrken.

Det er en indlysende ulempe ved FN's fredsbevarende aktioner, at *de bidragydende lande har ret til* i realiteten efter eget forgodtbefindende at trække deres kontingenter tilbage.

For Suez-aktionens vedkommende kræves der ganske vist et passende varsel, men dette vil ikke give nogen større sikkerhed. For Congo-aktionens vedkommende er der ikke sluttet nogen skriftlig, i alt fald ikke nogen offentliggjort, aftale herom. Bidragyderne til UNFICYP må vel antages at have forpligtet sig for 3-måneders perioder ad gangen, men noget varsel før periodens udløb findes ikke. (Det erindres dog, at der endnu ikke er sluttet endelige aftaler mellem FN og de bidragydende lande om disse problemer).

Et deltagende land kan tænkes at ville trække sig tilbage af flere forskellige grunde, f. eks. hensynet til eget beredskab i en krisesituation, utilfredshed med den måde, hvorpå FN leder aktionen, eller fordi landet mener, at styrkens formål er opnået. Medens den første grund formentlig må anerkendes, selv i tilfælde hvor man har forpligtet sig i en bestemt periode, nemlig ud fra en nødretsbetragtning, er det et spørgsmål, om en tilbagetrækning med en af de sidstanførte begrundelser ikke er i strid med pagtens artikel 25 eller 49. At påberåbe sig dette fra FN's side vil dog normalt være politisk urealistisk.

I betragtning af de særdeles vanskelige problemer, som de pludselige tilbagetrækninger skabte i Congo, er det dog et

spørgsmål, om der ikke ved dannelsen af fremtidige ad hoc styrker bør gøres intense forsøg på at få løfter fra de bidragydende lande om, at kontingenterne stilles til rådighed for et bestemt tidsrum eller med et *bestemt fikseret* tilbagetrækningsvarsel. Det må dog muligvis forudses, at sådanne løfter, bl. a. af interne forfatningsmæssige grunde, vil blive behæftet med klausuler af mere eller mindre opløsende karakter.

8.

Jurisdiktionskompetencen.

a. *Kriminel jurisdiktion.*

Når bortses fra generalsekretærens forsøg på i forbindelse med afslutningen af aftaler med de til UNFICYP bidragydende lande at præcisere hjemlandets jurisdiktionspligt[4] har den for de forskellige styrker gældende retstilstand være identisk: Opholdsstaten har givet afkald på straffekompetencen, og til gengæld har hjemstaten påtaget sig at udøve jurisdiktion, men i et ikke ganske klart fastlagt omfang. Undersøgelsen har vist, at det kan være tvivlsomt, *om* der er pligt for hjemlandet til at straffe, hvor dette lands lovgivning ikke har kriminaliseret den pågældende handling, *om* der er pligt til at tilvejebringe egentlig straffehjemmel for politisk betonede forseelser, der er til skade for opholdslandet, og *om* opholdslandet har selvstændig ret til at kræve straffesag indledt og gennemført.

Resultatet af undersøgelsen har været, at for så vidt angår »almindelige borgerlige forbrydelser« kan der næppe være nogen pligt for hjemlandet til at kriminalisere ganske den samme adfærd, som er kriminaliseret i opholdslandet, men at den forskel, der på denne måde vil opstå mellem, hvad der er strafbart i de to lande, på den anden side ikke vil blive særlig væsentlig, da straffelovene i alle lande har kriminaliseret de handlinger, der typisk i praksis vil være tale om, legemskrænkelser og berigelsesforbrydelser.

Mere problematiske er de politisk betonede forseelser, idet sådanne ofte ikke vil kunne straffes i hjemlandet, fordi de ikke

4. Se ovenfor s. 141 note 24a.

er rettet mod dettes interesser, hvorimod de er belagt med streng straf i opholdslandet, ligesom de er udtrykkelig forbudt i de for de enkelte styrker udfærdigede regulativer.

Der kan ikke herske tvivl om, at hjemlandet har pligt til at gennemføre en eller anden form for straffehjemmel for disse handlinger, om en sådan ikke findes. Tvivlen vedrører alene spørgsmålet om, med hvilken alvor hjemlandet har pligt til at se på sådanne overtrædelser. Blot at betragte dem som brud på en tjenesteforskrift, altså et »disciplinbrud«, synes i alt fald utilstrækkeligt, hvis konsekvensen heraf alene kan blive en relativt ringe straf. Men hvor meget der herudover kan kræves, er det, som reglerne er udformet, ikke muligt at udtale sig om.

Krav om udøvelse af den kriminelle jurisdiktion kan formentlig stilles af opholdsstaten ikke blot over for FN, med hvem statusaftalen er indgået, men også over for de deltagende lande, idet der i disses løfter til FN om at overtage jurisdiktionen til gengæld for opholdslandets afkald herpå må antages at være stiftet en egentlig ret for dette sidste land.

b. *Civil jurisdiktion.*

For alle tre styrker har der med henblik på bedømmelse af civile sager, som udspringer af *handlinger begået i tjenesten,* været forudset nedsat særlige Claims Commissions, medens medlemmernes *private handlinger* for så vidt angår UNEF og UNFICYP er undergivet de lokale domstoles jurisdiktion, alene med den begrænsning, at jurisdiktionsudøvelsen ikke ved at gøre indgreb i medlemmets personlige integritet må være til ulempe for styrkens funktioner. I Congo var landets domstole ikke kompetente i noget tilfælde, uden efter særlig aftale med FN, men alle civile tvister forudsat løst på internationalt plan.

Fælles for alle styrker er en betydelig usikkerhed vedrørende væsentlige spørgsmål: Efter hvilke retsregler skal Claims Commissions træffe deres afgørelser? Det er antaget i nærværende undersøgelse, at opholdsstatens love må lægges til grund, men det er antydet, at andre løsninger også er tænkelige. Hvilke muligheder er der for tvangseksekution af en afgørelse truffet af en Claims Commission eller af opholdslandets domstole i til-

fælde, hvor domfældte har handlet som privatperson? En stedlig domstolsafgørelse forudsættes at kunne eksekveres i domfældtes ejendom, hvis det kan ske uden ulempe for styrken. Om en tilsvarende afgørelse truffet af en Claims Commission kan fuldbyrdes af opholdslandets eksekutionsmyndigheder, er der ikke taget stilling til i nogen statusaftale eller i noget regulativ, men der er næppe noget til hinder for, at vedkommende land i sin lovgivning gør sådanne afgørelser eksegible.

I praksis har FN i enkelte tilfælde betalt også for private skadegørende handlinger.

At der inden for såvel den civile som den kriminelle jurisdiktion herskende usikre retstilstand endnu ikke har givet anledning til større problemer, skyldes først og fremmest en energisk mæglende virksomhed fra FN's stabspersonales side, parret, i alt fald for ONUC's vedkommende, med en relativ generøsitet i forhold til fremsatte krav. Af disse grunde har der endnu ikke været nedsat nogen Claims Commission i noget tilfælde. Når FN har søgt at undgå dette, skyldes det som tidligere nævnt bl.a. de dermed forbundne omkostninger, men en medvirkende årsag kan meget vel have været frygten for en afdækning af juridiske mangler af den ovennævnte karakter.

(Inden for den kriminelle jurisdiktion har der i visse tilfælde været tildragelser, hvor retsforfølgning fra hjemstatens side ikke har været gennemført,[4a] men herfor har man *in concreto* ikke kunnet laste usikkerhedsmomenter i statusaftalerne, men alene viljen hos hjemstaten).

Det er unødvendigt at påpege, at der består en betydelig fare ved at operere med jurisdiktionsregler, der er af en sådan karakter, at man på grund af mangler ved dem såvidt muligt skal undgå at bringe dem i anvendelse. At de, med enkelte modifikationer for ONUC's vedkommende, har været identiske fra styrke til styrke, skyldes næppe deres gode udformning, men alene, at de ikke har været sat på prøve i praksis. Dette har tilsyneladende fristet til at undlade en nærmere dyrkelse af

4a. Se ovenfor s. 109.

problemerne fra FN's side med henblik på en klarere udformning. Området er relativt ubelastet politisk set og skulle derfor være velegnet til et nøjere studium af FN's generalsekretærs juridiske stab.

c. Den disciplinære jurisdiktion.

Gennemførelsen af den *disciplinære jurisdiktion* har erfaringsmæssigt voldt større vanskeligheder i praksis, og her er det ydermere vanskeligere at gennemføre forbedringer.

Retstilstanden har for alle 3 sikkerhedsstyrkers vedkommende været, at den øverstbefalende har det almindelige ansvar for styrkens gode orden og disciplin, men ansvaret for gennemførelsen af disciplinen blandt medlemmerne af de nationale kontingenter ligger hos de respektive kontingentchefer, som skal afgive indberetning til den øverstbefalende om disciplinære skridt. Sidstnævnte kan, for ONUC's og UNFICYP's vedkommende gennem generalsekretæren, om fornødent rådføre sig med myndighederne i hjemstaten. Foruden denne mulighed har den øverstbefalende med henblik på opfyldelsen af sin pligt alene beføjelse til at foretage undersøgelse, foranstalte forhør og anmode om rapporter (ɔ: fra den nationale kontingentchef). Denne beføjelse har den øverstbefalende for UNEF dog ikke engang.

I virkeligheden beror FN's mulighed for over for opholdsstaten at sørge for orden og disciplin herefter alene på, om de nationale myndigheder eller kontingentcheferne fra de deltagende lande i god tro opfylder deres forpligtelse, og dette er i adskillige tilfælde efter FN's opfattelse ikke sket.

(At retstilstanden er den samme for den »borgerlige« kriminelle jurisdiktions vedkommende, føles i praksis ikke som værende lige så alvorligt, idet der ikke her er tale om noget de militære forhold vedrørende).

Det kan næsten siges at stride mod forholdets natur, at FN har den øverste operative ledelse af en styrke uden at kunne gennemføre disciplinære skridt.

En tildeling af en sådan beføjelse til organisationen ville imidlertid komme i strid med adskillige landes forfatning og

ville muligvis derudover møde stærk modstand i den almindelige opinion i vedkommende lande.

En styrkelse af FN's stilling kunne tænkes skabt ved etablering af en disciplinærret, hvori den øverstbefalende eller en repræsentant for ham fik sæde sammen med den nationale kontingentchef eller dennes repræsentant, og således at der som opmand anvendtes en kontingentchef fra et tredie land. Under forudsætning af, at denne rets afgørelser skulle eksekveres af den tiltaltes hjemstat, ville de fleste konstitutionelle beænkeligheder formentlig være overvundet, og man ville opnå at gøre det sværere for domfældtes hjemland at ignorere eller udsætte af usaglige grunde gennemførelsen af den disciplinære aktion.

En effektiv løsning af skismaet kan, sålænge FN må basere sine fredsbevarende aktioner på frivillig deltagelse af nationale kontingenter, næppe findes. Artikel 43-overenskomster må derimod forventes at indeholde regler om mere effektiv disciplinarmyndighed hos organisationen.

Det er nærliggende at drage en sammenligning mellem de for FN's sikkerhedsstyrker gældende jurisdiktionsregler og de aftaler, der er truffet mellem medlemmerne af NATO vedrørende status for deres styrker.[4b] Der er i begge tilfælde tale om, at styrker fra ét land efter aftale gør tjeneste i et andet land.

I NATO-statusaftalens artikel VII bestemmes, at afsenderlandets militære myndigheder har adgang til i modtagerlandet at udøve al *kriminel og disciplinær jurisdiktion,* som er dem tillagt i henhold til afsenderlandes lovgivning, over alle personer, som er undergivet dette lands militære lovgivning, medens på den anden side modtagerlandets myndigheder har jurisdik-

4b. Se bekendtgørelse af 11. august 1955 (Lovtidende C) om Danmarks ratifikation af den i London den 19. juni 1950 undertegnede overenskomst mellem deltagerne i Den nordatlantiske traktat vedrørende status for deres styrker. Traktaten er gennemført i Danmark ved lov nr. 143 af 29. april 1955.

tion over medlemmerne af en styrke eller civile elementer eller disses pårørende for så vidt angår lovovertrædelser, der er begået på modtagerlandets territorium og strafbare i henhold til dettes lovgivning.

Disse normer alene ville naturligvis medføre kolliderende jurisdiktion, og det fastsættes derfor, dels at hvert land er enekompetent, hvor det drejer sig om handlinger, der alene er strafbare i det pågældende land, for afsenderstatens vedkommende under forudsætning af, at den sigtede er underkastet dette lands militære lovgivning, dels at såfremt der herudover måtte opstå kollisioner, har modtagerlandet fortrinsret med enkelte undtagelser, bl.a. for så vidt angår handlinger begået i tjenesten.

Det ses, at der af opholdslandet kun i ringe omfang er givet afkald på jurisdiktion vedrørende kriminel adfærd. Herved undgås de problemer, som FN har med at få afsenderstaten til at foretage den retshåndhævelse, den har forpligtet sig til til gengæld for modtagerstatens fuldstændige afkald på jurisdiktion. Denne løsning af problemet kan imidlertid ikke forventes overført fra et fasttømret militært samarbejde mellem lande fra samme kultursfære til FN's ad hoc-operationer i lande, som afsenderstaterne ikke behøver at have noget tilfælles med. Der kan ikke være tale om, at de bidragydende lande som udgangspunkt vil underkaste sig opholdslandets jurisdiktion.

Netop derfor er der imidlertid så meget større anledning til i FN-aftalerne at tage direkte stilling til spørgsmålet om, hvorvidt afsenderstaten er pligtig også at håndhæve opholdslandets kriminalisering af handlinger, der ikke efter afsenderstatens lovgivning er belagt med straf.

NATO-statusaftalens regler om *civil jurisdiktion* (artikel VIII) er ligeledes en manifestation af det varige samarbejde mellem medlemmerne.

For det første *frafalder* de kontraherende parter ethvert krav på hinanden for skade på *ejendom, der benyttes af de væbnede enheder,* hvis skaden er *forvoldt i tjenesten.* Er skaden *forvoldt i tjenesten,* men *på anden statslig ejendom,* skal

en enevoldgiftsmand afgøre spørgsmålet om ansvar og erstatning, men kontrahenterne frafalder her at gøre krav gældende, hvis disses størrelse er under 9.670 kr. for Danmarks vedkommende og tilsvarende beløb for de øvrige lande.

For så vidt endelig angår skader forårsaget *i tjenesten på trediemand*[5] bestemmes, at pådømmelse skal ske i overensstemmelse med modtagerlandets love og bestemmelser, hvilket også er tilfældet for skade forvoldt *uden for tjenesten,* dog at man for sidstnævnte tilfældes vedkommende har fastlagt en forudgående forhandlingsprocedure, der har til formål at opnå en forligsmæssig løsning. (Hvis der opnås forlig, udbetales beløbet af afsenderstaten. I modsat fald kan eksekution ske over for medlemmet af styrken)

Når bortses fra erstatningsafkaldene, der som baggrund har den statistiske sandsynlighed for en udligning gennem det betydelige antal år, som samarbejdet forudses at vare (mindst 20 år, jfr. artikel 13 i NATO-traktaten), er forskellen i forhold til FN's statusaftaler vedrørende sikkerhedsstyrkerne først og fremmest den, at modtagerlandets domstole også er kompetente til at træffe afgørelse vedrørende skadegørende handlinger foretaget af et medlem *i tjenesten* over for en privatperson. Det er samtidig bestemt, at der ikke for erstatningsbeløbet kan foretages eksekution over for medlemmet af styrken i et sådant tilfælde, men beløbet skal udbetales af modtagerstaten, der har krav på refusion fra skadevolders hjemstat efter nærmere fastsatte regler.

Hermed har man undgået den for UNEF, ONUC og UNFICYP rådende usikkerhed om, hvilken lovgivning der skal finde anvendelse i et sådant tilfælde.

Her som for den kriminelle jurisdiktion gælder det imidlertid, at den af NATO-partnerne valgte procedure og den deraf

5. Udtrykket »skade på trediemand« bruges i den officielle danske oversættelse af konventionen. Der er imidlertid tale om en fejlagtig oversættelse, idet meningen er »på trediemand eller trediemands ejendele«, hvilket ses af såvel den engelske som den franske tekst, henholdsvis »to third parties« og »à un tiers«.

følgende klarhed i retstilstanden ikke direkte lader sig overføre til sikkerhedsstyrkerne. Det kan ikke forventes, at FN og deltagerlandene i de fredsbevarende operationer vil lade opholdslandet udøve civil jurisdiktion i anledning af skadegørende handlinger foretaget i tjenesten. Klarhed i retsstillingen kan ikke opnås gennem en ændret kompetencefastsættelse, men alene gennem fastsættelse af klarere regler for de eksisterende organers fremgangsmåde.

9.

Rekruttering.

Rekrutteringen til sikkerhedsstyrkerne har for UNEF's og ONUC's vedkommende været præget af, at man i starten benyttede sig af allerede igangværende FN-aktioner først og fremmest for officerernes vedkommende. Dette er udtryk for den selvfølgelige fordel, der ville være forbundet med en stående FN-hær eller faste »stand by«-aftaler med medlemslande, men et lignende resultat nærmes ved hjælp af de permanente FN-beredskabsstyrker, der er opstillet på ren national basis.

Rekrutteringen har endvidere for de samme to styrkers vedkommende været præget af en overordentlig stor beredvillighed fra de lande, hvortil generalsekretæren har vendt sig med anmodning om bistand, således at styrkerne har været opstillet inden for ganske få dage.

Endelig har generalsekretæren for så vidt angår både UNEF og ONUC undladt at søge bistand fra nogen stormagt.

I alle tre henseender er UNFICYP afvigende.

Styrken blev dannet uden at trække på de eksisterende FN-aktioners mandskab. Det fremgår ikke af generalsekretærens rapporter, om der har været gjort forsøg herpå.

Denne omstændighed forbundet med den særlige financieringsform var årsag til, at det tog relativt lang tid at få styrken etableret (4.–27. marts). En stormagt, nemlig England, leverer *halvdelen* af styrkens mandskab. Dette skal dog ikke tages som udtryk for, at FN har ønsket at forlade det almindelige princip om ikke at anvende militære enheder fra stormag-

terne, men det skyldes alene, at England i sin egenskab af garanterende magt havde betydelige forlægninger på øen.

I alt 27 forskellige lande fra alle verdensdele har hidtil bidraget med soldater og officerer til FN's fredsbevarende aktioner. Af østligt orienterede lande har alene Jugoslavien deltaget (UNEF), men Sovjetrusland har i det side 34 omtalte morandum givet udtryk for, at også de østeuropæiske lande bør deltage. Der er dog formentlig her tænkt på afslutningen af egentlige artikel 43-overenskomster.

10.

Financieringen. Den internationale domstols responsum af 20. juni 1962.

Det er under gennemgangen af UNEF og ONUC nævnt, at generalforsamlingen besluttede, at de med styrkerne forbundne omkostninger skulle dækkes af medlemslandene som enhver anden udgift til FN, og at medlemslandene således skulle betale i forhold til deres sædvanlige kvota.

Generalforsamlingens beslutninger blev imidlertid ikke efterlevet af en række lande, bl.a. ikke af Frankrig og østbloklandene, og generalforsamlingen besluttede derfor, under henvisning til artikel 65 i domstolens statutter, at anmode om et responsum vedrørende spørgsmålet. Beslutningen herom blev truffet i et møde den 20. december 1961[6] og havde følgende indhold: »Udgør de udgifter, om hvis afholdelse generalforsamlingen har truffet beslutning (her nævnes resolutionernes dato) vedrørende FN's operationer i Congo, iværksat i henhold til sikkerhedsrådets og generalforsamlingens resolutioner (her nævnes resolutionernes dato) og udgifterne, om hvis afholdelse generalforsamlingen har truffet beslutning (her datoerne) vedrørende FN's krisestyrke, etableret i henhold til generalforsamlingens resolutioner (her datoerne) »organisationens udgifter« i den forstand, hvori dette udtryk bruges i FN-pagtens artikel 17, stk. 2?«[7]

6. Resolution nr. 1731 (XVI). *Certain Expenses* s. 152.
7. Artikel 17 har følgende ordlyd:

Frankrig havde i generalforsamlingen foreslået, at man i stedet spurgte om, hvorvidt udgifterne var godkendt i *overensstemmelse* med pagten, og i bekræftende fald om de udgjorde organisationens udgifter i artikel 17, stk. 2's forstand.[8]

Dette ændringsforslag opnåede ikke tilstrækkeligt flertal i generalforsamlingen, men det udtales indledningsvis i det pågældende responsum, at domstolen ikke herved anser sig for afskåret fra at tage stilling til det af Frankrig rejste problem eller fra at undersøge *udgifternes forhold til pagten i al almindelighed*.[9]

Det første vigtige spørgsmål, som domstolen undersøgte, var: Er det alene sikkerhedsrådet, der kan træffe bestemmelse om udgifter, der vedrører opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed? Dette hævdedes under den mundtlige procedure fra bl.a. russisk side,[10] ud fra den betragtning, at artikel 43-overenskomster også må indeholde aftaler om financieringen af militære styrker til brug for FN. Da det er sikkerhedsrådet, der tager initiativet til indgåelse af disse overenskomster, må det være sikkerhedsrådet, der træffer de nødvendige financielle bestemmelser på FN's vegne.

Til argumentet føjedes,[11] at generalforsamlingen i det hele kun kan vedtage anbefalinger og henstillinger og således ikke skabe pligter for organisationens medlemmer, ligesom forsamlingen er udelukket fra at tage stilling til foretagelse af *hand-*

»1. Plenarforsamlingen behandler og godkender organisationens budget.

2. Udgifterne ved organisationen bæres af medlemmerne i henhold til den af plenarforsamlingen fastsatte deling.

3. Plenarforsamlingen behandler og godkender alle finansielle og budgetmæssige ordninger med de i artikel 57 omhandlede særlige institutioner og gennemgår sådanne særlige institutioners administrative budgetter med henblik på fremsættelse af forslag til de pågældende institutioner.«

8. *Certain Expenses* s. 156.

9. *A.st.* s. 157.

10. *I.C.J. Pleadings* s. 404.

11. Se USSR's skriftlige indlæg *a.st.* s. 273.

linger (action, artikel 11, stk. 2) vedrørende opretholdelse af fred og sikkerhed.

Foranlediget af disse anbringender tager domstolen op til behandling generalforsamlingens og sikkerhedsrådets funktioner, specielt med henblik på opretholdelse af fred og sikkerhed.

Efter at have citeret bestemmelsen i pagtens artikel 24 om, at sikkerhedsrådet har *hovedansvaret* for opretholdelse af fred og sikkerhed, udtales det, at der vel er tale om et *hoved*ansvar, men ikke et eksklusivt ansvar. Af artikel 14 ses jo, at generalforsamlingen kan fremkomme med anbefalinger angående forholdsregler med henblik på løsningen af enhver situation, som kan bringe de venskabelige forhold mellem landene i fare. Ordet »forholdsregler«, hedder det, må involvere en eller anden form for handling. Kun når det drejer sig om *tvangsmæssig* håndhævelse af freden, er sikkerhedsrådet enekompetent. Bortset herfra er generalforsamlingen alene begrænset i sin kompetence af artikel 12, hvorefter forsamlingen ikke kan fremkomme med anbefalinger, når sikkerhedsrådet behandler spørgsmålet.[12]

Specielt vedrørende det fremførte argument, at artikel 11, stk. 2[13] skulle medføre, at generalforsamlingen er inkompetent til at (iværksætte og) fordele udgifterne til fredsbevarende aktioner, udtaler domstolen: »Retten er af den opfattelse, at der i artikel 11, stk. 2, refereres til handlinger af tvangsmæssig ka-

12. *Certain Expenses* s. 163.

13. Artikel 11, stk. 2, har følgende ordlyd:

> »Plenarforsamlingen kan drøfte alle spørgsmål, der vedrører opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, og som er blevet forelagt den af noget medlem af de Forenede Nationer, af sikkerhedsrådet eller i henhold til artikel 35, pkt. 2, af en stat, som ikke er medlem af de Forenede Nationer, og kan, med forbehold af bestemmelserne i artikel 12, fremsætte forslag vedrørende alle sådanne spørgsmål overfor vedkommende stat eller stater, overfor sikkerhedsrådet eller overfor begge. Ethvert sådant spørgsmål, der kræver handling, skal henvises til sikkerhedsrådet af plenarforsamlingen enten før eller efter, at det har været drøftet.«

rakter. Denne bestemmelse, som ikke blot finder anvendelse i forbindelse med generelle spørgsmål vedrørende fred og sikkerhed, men også når det drejer sig om konkrete sager indbragt for generalforsamlingen af en stat i medfør af artikel 35, bemyndiger i sin første sætning generalforsamlingen til, ved hjælp af anbefalinger til stater eller sikkerhedsrådet, eller til begge, at organisere fredsbevarende operationer efter anmodning eller med samtykke fra de berørte stater. Denne generalforsamlingens beføjelse er af speciel art og formindsker på ingen måde dens generelle beføjelser i henhold til artikel 10 eller 14, dog med den begrænsning, der følger af den sidste sætning i artikel 11, stk. 2. Denne sætning siger, at når »handling« er nødvendig, skal generalforsamlingen henskyde spørgsmålet til sikkerhedsrådet. Ordet »handling« må betyde sådan handling, som alene sikkerhedsrådet er kompetent til at foretage. Det kan ikke referere til sådanne anbefalinger, som sikkerhedsrådet måtte fremkomme med, f.eks. i medfør af artikel 38, fordi generalforsamlingen i medfør af artikel 11 har en lignende beføjelse. De »handlinger«, som alene falder under sikkerhedsrådets beføjelser, er de, som finder udtryk i overskriften til kapitel 7, nemlig »handlinger over for truslen mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger«.[14] Hvis ordet i artikel 11, stk. 2, skulle betyde, at generalforsamlingen alene kunne fremkomme med generelle anbefalinger vedrørende den abstrakte fred og sikkerhed og ikke vedrørende konkrete tilfælde, ville bestemmelsen ikke have givet generalforsamlingen beføjelse til at fremkomme med anbefalinger angående spørgsmål, der var indbragt for den af stater eller af sikkerhedsrådet. Følgelig finder den sidste sætning i artikel 11, stk. 2, ikke anvendelse, når den nødvendige handling ikke er en tvangshåndhævende handling«.

Retten udtaler videre, at FN's praksis er i overensstemmelse

14. Den officielle danske oversættelse af pagten bruger uheldigvis i artikel 11, stk. 2, ordet »handling«, og i overskriften til kapitel 7 »forholdsregler« (bekendtgørelse nr. 8 (Lovtidende C) af 26. 26. juni 1945 om de Forenede Nationers pagt). I den engelske tekst bruges begge steder ordet »action«.

med denne fortolkning, og konkluderer, at de anbringender, der søger støtte i artikel 11, stk. 2, til at begrænse generalforsamlingens financielle beføjelser med hensyn til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, ikke kan godtages.

Specielt over for påstanden om, at artikel 43 skulle være en *lex specialis,* således at den dannede en undtagelse fra den almindelige regel i artikel 17 i den forstand, at alene *sikkerhedsrådet* i forbindelse med indgåelse af artikel 43-overenskomsterne skulle kunne træffe bestemmelse om udgiftsafholdelser, udtaler domstolen, at for det første repræsenterer hverken UNEF eller ONUC *tvangsaktioner* i kapitel 7's forstand, jfr. herom nedenfor, og alene af den grund finder artikel 43 ikke anvendelse. Men selv om dette bestrides, finder retten den fremsatte påstand uholdbar. For det første, fordi de lande, der yder assistance til en væbnet aktion i medfør af artikel 43, har krav på, at en del af udgifterne hertil bæres af organisationen; i så tilfælde er der imidlertid tale om »organisationens udgifter«, og det er så generalforsamlingen, der skal fordele dem, jfr. artikel 17. For det andet ville det ved indgåelsen af artikel 43-overenskomster være umuligt at forudse samtlige udgifter, specielt de udgifter, som stater måtte ønske refunderet i medfør af artikel 50, herunder også ikke-medlemsstater, og disse udgifter, der ikke var nævnt i overenskomsterne, måtte karakteriseres som »organisationens«, jfr. artikel 17.

Endelig anføres det, at argumentet forudsætter, at sikkerhedsrådet intet kan foretage sig, hvis der ikke er eller bliver sluttet artikel 43-overenskomster, hvilket ikke kan være rigtigt.

Efter disse almindelige bemærkninger går domstolen over til at undersøge, om UNEF's og ONUC's omkostninger er afholdt med henblik på løsningen af et FN-formål, idet udgifterne, siges det, ellers ikke kan være organisationens. Organisationens formål nævnes, og det hedder derefter: »... når organisationen træffer bestemmelse om en handling under påberåbelse af, at den er hensigtsmæssig med henblik på opnåelse af et af organisationens formål, er der en formodning for, at

en sådan handling *ikke ligger uden for organisationens kompetence.*« » . . . Er det et forkert organ, der handler, vil dette være i strid med den interne struktur, men dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de påløbne omkostninger ikke er organisationens.«[15]

Efter at have påpeget, at visse udgifter er »pagtbundne« i den forstand, at generalforsamlingen er *nødt* til at *godkende* dem, således hvis der af organisationens tjenestemandsdomstol er truffet beslutning om FN's pligt til at betale erstatning til et medlem af FN's tjenestemandsstab, hedder det videre, at generalforsamlingen efter artikel 17, stk. 2, har ret til at træffe beslutning om alle udgifters *fordeling*.

Efter en undersøgelse specielt af UNEF konkluderer domstolen, *at* styrken har hjemmel i enten artikel 11 eller 14, formentlig snarest i sidstnævnte bestemmelse, og *at* generalforsamlingen hele tiden er gået ud fra, at udgifterne til UNEF er organisationsudgifter i artikel 17 stk. 2's forstand. Der lægges vægt på, at samtlige relevante generalforsamlingsresolutioner vedrørende oprettelsen af styrken er vedtaget, uden at nogen har stemt imod, og på, at intet i resolutionerne antyder, at der var tale om *tvangshåndhævelsesskridt,* som kun kan besluttes af sikkerhedsrådet. På den anden side er det evident, hedder det, at formålet var at medvirke til en fredelig løsning af situationen, hvilket netop er en af FN's primære opgaver.

For så vidt angår ONUC konkluderes, *at* operationerne, hvis formål klart var at opretholde international fred og sikkerhed, og som blev besluttet af sikkerhedsrådet uden at nogen stemte imod, er pagtmæssige, uden at det er nødvendigt for domstolen at angive nogen speciel hjemmel, og *at* udgifterne af generalforsamlingen i resolutioner vedtaget med det fornødne flertal klart er blevet betragtet som organisationens.

Over for de fremsatte påstande om, at generalsekretæren havde misbrugt sit mandat derved, at han, i modstrid med pagtens bestemmelser, selv havde truffet afgørelse om, hvilke lande der skulle deltage i operationerne, fremhæver domstolen, at

15. *Certain Expenses* s. 168.

sikkerhedsrådet, såvelsom generalforsamlingen, gentagne gange, enten enstemmigt eller uden at nogen stemte imod, havde godkendt hans fremgangsmåde.

Som for UNEF fastslår domstolen, også for ONUC's vedkommende, at der ikke var tale om anvendelse af væbnet magt mod en *stat*, som havde begået aggression eller brudt freden.

Af de her kort refererede grunde bestemte domstolen med 9 stemmer mod 5, at de omhandlede udgifter skulle anses for at være organisationens udgifter i artikel 17, stk. 2's forstand.

Domstolen blev ikke udtrykkeligt spurgt, om medlemslandene er *pligtige* at betale den andel, som generalforsamlingen påligner dem, men den gav i præmisserne klart udtryk for, at dette er tilfældet.[16] Dette er dog kun et *obiter dictum*, og det bør i det hele fremhæves, at domstolen alene i sin konklusion har givet udtryk for, at da de med UNEF og ONUC forbundne udgifter kan tjene FN's formål, skal de betragtes som organisationens udgifter.

Det er bemærkelsesværdigt, at skønt retten i indledningen gav udtryk for, at generalforsamlingens forkastelse af det franske ændringsforslag ikke betød, at domstolen skulle være afskåret fra at tage stilling til, om de relevante beslutninger var truffet i overensstemmelse med pagten, finder man dog anledning til at påpege, at selv om de pågældende resolutioner måtte være truffet af et galt organ, er dette ikke ensbetydende med, at de påløbne omkostninger ikke er organisationens. »Både national og international ret kender tilfælde, hvor en sammenslutning (»body corporate or politic«) forpligtes over for trediemand, selv om en agent for sammenslutningen har handlet uden for din bemyndigelse«, hedder det.[17]

Udtalelsen er svær at forstå. Hvem er den »trediemand«, hvem er den »sammenslutning«, og hvem er den »agent«, der må være tænkt på i det konkrete tilfælde?

16. *A.st.* s. 164.
17. *A.st.* s. 168.

»Trediemanden« må være den, der rejser krav på dækning af udgifter i anledning af agentens mulige kompetenceoverskridelse, d.v.s. *FN*.

»Sammenslutningen« kan kun være FN.

Den »agent«, der in concreto må være tænkt på, er generalforsamlingen.

Altså bliver resultatet, at FN godt skulle kunne fremsætte krav over for FN, selv om generalforsamlingen har overskredet sin kompetence!

Selv om man anlagde den betragtning, at »trediemanden« ikke er FN, men de medlemslande, der ville komme til at betale mere i kontingent, hvis de modvillige ikke betalte deres andel, synes argumentationen dog svag, nemlig derved at trediemands krav efter sædvanlig intern og international ret er afhængig af, om han er i *god tro* i forhold til agentens bemyndigelsesoverskridelse. Men i det foreliggende tilfælde er det jo tredielandene selv, der har sat agenten på opgaven (ved afstemninger i generalforsamlingen). Skulle de så bagefter kunne påberåbe sig god tro over for deres egen bemyndigelsesoverskridelse?

Det er indlysende, at man ender i noget ganske uholdbart, hvilket simpelthen skyldes, at der ikke kan drages paralleller til et sædvanligt fuldmagtsforhold.[18]

Når dette erkendes, er det uomtvisteligt, at det er af afgørende betydning, om generalforsamlingen har handlet på et område, der er sikkerhedsrådets alene, fordi stormagterne har veto i sidstnævnte organ.

Disse betragtninger ville ikke have medført vanskeligheder for domstolen, selv om spørgsmålet til den var blevet udformet som af Frankrig foreslået, idet det jo antages, at generalforsamlingen og sikkerhedsrådet handlede inden for organernes bemyndigelser.

Der er altså tale om en udtalelse fremsat ex tuto. Når det

18. Dette kan der derimod naturligvis gøres i forhold til lande, der *ikke er medlemmer* af FN, men over for disse har de fredsbevarende aktioner ikke skabt problemer.

er fundet berettiget her at undersøge den, skyldes det, at den er et eksempel på, at domstolen tilsyneladende i sin iver efter at nå det rimeligste resultat har ladet sig friste til at anvende argumenter, der ikke kan stå for en nærmere prøvelse.[19]

Den internationale domstols resultat synes imidlertid uangribeligt, jfr. også ovenfor i kapitel 2, afsnit I og II.

På trods heraf har det pågældende responsum imidlertid som bekendt ikke ført til, at debitorlandene har betalt de dem pålignede andele, hvilket under den 19. generalforsamling var på nippet til at betyde FN's undergang, idet USA ønskede pagtens artikel 19 bragt i anvendelse over for de lande, først og fremmest Rusland og Frankrig, der var kommet i mere end 2 års restance. Man manøvrerede sig igennem uden afstemninger om andet end »procedurespørgsmål« og *udsatte* forsamlingen, efter den 18. februar 1965[20] at have bemyndiget præsidenten til at nedsætte en særlig komité, under forsæde af præsidenten og med generalsekretæren som bistand, som fik til opgave at foretage en nøje undersøgelse af spørgsmålet om de fredsbevarende aktioners samtlige aspekter, herunder om hvordan organisationens økonomiske vanskeligheder kan overvindes. Generalsekretæren og præsidenten opfordres til at iværksætte de fornødne forhandlinger og rådslagninger om disse problemer (ɔ: med stormagterne).

Komitéen skal aflægge rapport til generalforsamlingen senest den 15. juni 1965.

19. En af de dissentierende dommere (Koretsky, op. cit. s. 259) var ikke heldigere i sin iver efter at nå det modsatte resultat. På basis af generalsekretærens ovenfor s. 66 citerede udtalelse om, at en styrke som UNEF *kunne* bruges under kapitel 7, og at den er mere end et observatørkorps, sluttes, at der er tale om en *tvangshåndhævende* styrke (som kun kunne oprettes af sikkerhedsrådet). Hans konklusion foregribes i en bemærkning i præmisserne som denne: »Den 7. november fortsatte generalforsamlingen i resolution nr. 1001 (E S-I) sin *pagtstridige* adfærd efter anbefaling af generalsekretæren« (fremhævet her).
20. A/2006 (XIX).

11.

Karakteren af de for sikkerhedsstyrker gældende regler.

De for FN-styrkerne gældende regler stammer fra 4 forskellige kilder, nemlig generalforsamlingens og sikkerhedsrådets resolutioner, generalsekretærens aftaler med opholds- og bidragydende lande, regulativerne og endelig fra aftaler mellem underordnede FN-myndigheder på den ene side og ikke-statslige organer på den anden.

Resolutionerne henvender sig til stater, og hvad enten de blot indeholder henstillinger (f. eks. til at bidrage med militære enheder) eller bindende beslutninger (f.eks. angående fordelingen af udgifterne), er de en del af den almindelige folkeret.

Det samme gælder de *traktater,* som generalsekretæren efter bemyndigelse fra sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen, jfr. pagtens artikel 98, har indgået med de lande, hvor styrkerne stationeres, først og fremmest statusaftalerne, og de deltagende lande, f.eks. de aftaler, der skabtes ved generalsekretærens brev af 21. juni 1957 og de pågældende landes svar herpå, jfr. ovenfor side 75.[21]

Selve FN-pagten indeholder kun sparsomme udtrykkelige bestemmelser angående organisationens kompetence til at indgå aftaler,[22] og ingen af relevans for sikkerhedsstyrkerne. Det er imidlertid nu fast anerkendt i såvel praksis som teori, at internationale organisationer har evne til at slutte sådanne aftaler, som tilsigter opfyldelse af organisationernes formål, og som organisationerne har mulighed for at effektuere.[23] FN har således indgået utallige aftaler med medlems- såvel som ikke-medlemslande angående forhold, der ikke er omtalt i pagten.

21. Se Ross, Lærebog s. 18, hvorefter folkeretten er den ret, der gælder for (forbinder) de selvstyrende samfund og sammenslutninger af sådanne.
22. Artikel 4, 35, 43, 63 og 79.
23. Se f.eks. *Seyersted,* Objective International Personality of Intergovernmental Organisations, 1963 s. 99.

Som eksempel kan blot nævnes hovedkvartersaftalerne med USA (medlem) og Schweiz (ikke-medlem).

Der kan derfor ikke herske tvivl om, at generalforsamlingen og sikkerhedsrådet er kompetente til at indgå og bemyndige generalsekretæren til at indgå aftaler med henblik på løsningen af opgaver, som iøvrigt falder under de pågældende organers ressort.

Vanskeligheder med at få placeret de for UNEF, ONUC og UNFICYP gældende *regulativer* inden for folkeretten synes derimod at opstå.

Disse regulativer er alle udfærdiget af generalsekretæren, for *UNEF's* vedkommende efter bemyndigelse fra generalforsamlingen i resolutionen af 7. november 1956, for ONUC's og UNFICYP's vedkommende uden henvisning til nogen bemyndigelse fra sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen.[24] De er alle udstedt *efter* indgåelse af statusaftaler med opholdslandet, men *før* indgåelse af almindelige aftaler med de pågældende bidragydende lande om vilkårene for, at enhederne stilles til rådighed.

De pågældende regulativer indeholder 3 arter af regler, bedømt efter, hvilke retssubjekter de henvender sig til.

1. Regler af ren intern karakter, således f.eks. bestemmelser om, at FN's flag må anvendes, at FN's insignia kan anvendes på uniformer,[25] at den øverstbefalende skal sørge for forsyninger, postforbindelser m.v. Sådanne bestemmelser svarer efter deres art ganske til bestemmelserne i f.eks. FN's organers forretningsordener og er derved en del af *FN's* »forfatningsret« i videste forstand; d.v.s. at de placeres inden for folkeretten.

2. Regler af extern karakter, henvendende sig til henholdsvis opholdslandet og de bidragydende lande.

24. Der kan dog ikke være tvivl om, at de i de respektive resolutioner indeholdte generelle bemyndigelser til generalsekretæren også indeholder bemyndigelse til regulativernes udfærdigelse.
25. Der er ikke her tænkt på anvendelsens lovlighed i forhold til opholdsstaten.

Som eksempler på den første kategori kan nævnes: styrkens ret til at bruge FN's flag og insignia, jurisdiktionsfritagelserne og de øvrige privilegier, den øverstbefalendes ret til at rekruttere lokalt personale. Der pålægges med andre ord opholdsstaten pligter, men en gennemgang af regulativerne sammenholdt med statusaftalerne viser, at opholdsstaten i alle tilfælde i den respektive statusaftale har påtaget sig disse pligter (således at det er overflødigt at søge nogen speciel hjemmel herfor i pagten).[26]

Herved er regulativerne blot en *gengivelse* af en *folkeretlig* aftale og altså i denne relation ingen selvstændig retskilde.

Som eksempler på bestemmelser, der henvender sig til de deltagende lande, kan anføres: De nationale enheder står under FN's kommando, medlemmer af styrken skal bære uniform m. v. som foreskrevet af den øverstbefalende, pårørende til medlemmer af styrken må ikke medbringes.

Til grund for disse bestemmelser ligger ikke nogen aftale med de berørte lande, i alt fald ikke nogen offentliggjort aftale. Men ved at erklære sig villige til at bidrage med nationale enheder til en sikkerhedsstyrke under FN's kommando har de pågældende lande uden enhver tvivl *stiltiende* accepteret, at FN udøver denne kommando bl. a. ved udfærdigelse af generelle regulativer, dog under forudsætning af, at disse ikke indeholder pligter for staterne, der går udover, hvad der er nødvendigt for organisationens ledelse af styrken. Denne grænse synes i intet tilfælde at være overskredet. Regulativerne er med andre ord i denne henseende at opfatte som FN's generelle retsnormering baseret på en mere eller mindre *stiltiende aftale mellem FN og de berørte lande,* d. v. s. af folkeretlig karakter.

3. Regler af extern karakter, henvendende sig til individuelle medlemmer af styrkerne.

Eksempler: Medlemmerne skal afholde sig fra politisk virksomhed i opholdslandet og overholde dettes love og bestem-

26. Eksempelvis *UNEF-regulations* punkt 7, 8, 10, 19 c og 34 sammenholdt med *statusaftalens* punkt henholdsvis 20, 21, 23, 37, 11 og 12.

melser. De skal iagttage den yderste diskretion med hensyn til alt, hvad der vedrører deres pligter og funktioner. De skal udvise den største agtpågivenhed under kørsel med motorkøretøjer.

Sådanne bestemmelser er ikke folkeretlige, jfr. den i note 21 citerede almindeligt anerkendte definition. Da de er udfærdiget af en international organisation og gælder for flere staters individer, kan de ejheller henføres til intern ret i sædvanlig forstand.[27]

Derimod synes de med rimelighed at kunne henføres til »intern statsfællesskabsret«, d.v.s. retsregler af privatretlig, straferetlig, forvaltningsretlig og processuel karakter, der udgår fra et statsfællesskab (der ikke har karakter af en forbundsstat) og umiddelbart regulerer undergivne individers retsforhold.[28]

Hermed stilles reglerne i samme kategori som f.eks. FN's funktionærret, den europæiske fællesskabsret og Donaukommissionens retssystem.[29] Det bemærkes, at der ikke ved dannelsen af UNEF, ONUC og UNFICYP kan siges at være skabt nogen forbundsstat, da styrkerne ikke har noget domstols- eller

27. Det kan måske nok siges, at reglerne gælder *i en stat*, nemlig henholdsvis Ægypten, Congo og Cypern, hvilket efter *Ross'* opfattelse er afgørende for, om de er internretlige, se Lærebog s. 33. Men når forfatteren dér bruger udtrykket »i en stat«, er der utvivlsomt ikke tænkt på det rent territorielle, men på, om reglerne er et led »i en stat«s *retssystem* hvilket regulativerne ikke er.

    I øvrigt er nogle af disse regler blot en gengivelse af de pligter, der påhviler enhver udlænding, f.eks. til at overholde landets love, og regulativet er i tilsvarende omfang ingen selvstændig retskilde, dog at det måske kan tænkes, at deres optagelse i regulativerne efter visse landes lovgivning er en betingelse for disse landes straffekompetence.

28. *Ross* Lærebog s. 33. I Ugeskrift for Retsvæsen, 1963 B, s. 278, har jeg givet udtryk for det hensigtsmæssige i også til dette retssystem at henregne de regler, der – for at realisere fællesskabets mål – henvender sig til stater.

29. Om disse fællesskabers forhold til individer se *Carl Aage Nørgaard*, The Position of the Individual in International Law, henholdsvis s. 289 f., 263 f. og 248 f. samt for fællesmarkedets vedkommende, *Allan Philip*, Ugeskrift for Retsvæsen, 1962 Bs. 249f.

tvangsapparat over for de individuelle medlemmer. Claims Commissions har kun en begrænset kompetence, og det forhold, at styrkernes militærpoliti kan foretage *anholdelser* af medlemmerne, kan ikke karakteriseres som eksekution af retsafgørelser. Eksekutionen tilkommer alene nationale myndigheder, ligesom retsplejen gør det for langt den største dels vedkommende.

Den interne statsfællesskabsret, der herefter antages at foreligge, afviger dog på et par væsentlige punkter fra den, der findes i de nævnte eksempler.

For det første er den ikke baseret på en klar og detaljeret aftale mellem landene i fællesskabet, men skabt af generalsekretæren i henhold til rammebemyndigelser, der overhovedet intet nævner om adgangen til at forpligte individer, kombineret med de deltagende landes stiltiende accept.

For det andet har statsfællesskabet i alt fald som hovedregel ikke kompetence til i en konkret situation at pålægge et bestemt individ en forpligtelse og ej heller, bortset fra Claims Commissions' beføjelser, noget retligt organ til at fastslå, om nogen pligt er overtrådt, cfr. herved såvel Donauordningen som de europæiske fællesskaber og FN's tjenestemandsordninger.

Disse forskelle kunne forlede til den antagelse, at der i virkeligheden slet ikke er tale om regler, der henvender sig, direkte, til individer, men om regler, der, idet de henvender sig til *staterne,* bestemmer, hvordan *disse* skal sørge for, at individerne optræder.

Det er jo netop staterne og ikke noget internt statsfællesskabsorgan, der både skal *dømme* (med den stærkt begrænsede undtagelse, der følger af den til Claims Commissions henlagte kompetence) og eksekvere dommene.

Herimod taler dog afgørende ordvalget i regulativerne, især i UNEF's regulativ punkt 29 og de øvrige styrkers punkt 24: »Det er styrkens *medlemmers pligt* at respektere værtslandets love og bestemmelser og afstå fra enhver politisk aktivitet eller anden handling, der er uforenelig med *deres pligters* internationale karakter« (Fremhævet her).

Det må også erindres, at det i princippet er den øverstbefalende, der har det almindelige ansvar for styrkens »gode orden«, herunder for, at de enkelte medlemmer iagttager de regler, som er foreskrevet i regulativerne.

Der kan herefter ikke være tvivl om, at regulativerne henvender sig direkte til individer, og at der, på trods af de påpegede forskelle fra sædvanlig intern statsfællesskabsret, foreligger regler, der bør henføres til dette retssystem. Det må dog erkendes, at de i forbindelse med sikkerhedsstyrkerne foreliggende statsfællesskaber ikke er så institutionelt veludbyggede som de iøvrigt eksisterende fællesskaber.

Det er andetsteds[30] påpeget, at dette forhold næppe skal tages som udtryk for, at FN's sikkerhedsstyrker er mere »internationale« end de, der er forudset i pagtens artikel 43. For begge typer gælder, henholdsvis vil gælde, at de enkelte soldater står under national kommando i marken. For begge typer vil man formentlig antage, at de individuelle medlemmer i visse situationer må adlyde ordrer direkte fra FN. Og endelig ses der intet at være til hinder for, at der fra FN's side, formentlig af den militære stabskomité, efter udtrykkelig eller stiltiende aftale med de lande, der slutter overenskomst efter artikel 43, udfærdiges regulativer, der retter sig til de individuelle medlemmer af en artikel 43-styrke.

Nærmest for kuriositetens skyld skal til slut som den fjerde type regler, der regulerer sikkerhedsstyrkernes forhold, nævnes de aftaler, der i nogle tilfælde er indgået mellem på den ene side generalsekretærens øverstbefalende i Congo og på den anden side repræsentanter for oprørerne i Katanga. Sådanne aftaler har vedrørt forskellige konkret betonede anliggender, som f. eks. FN's brug af lufthavne og veje i oprørernes område,[31] neutralisering af et område i Nordkatanga, foreløbig våbenstilstandsaftale, indgået med Moise Tshombe på Katangas vegne. Den øverstbefalendes kompetence til på generalsekretærens veg-

30. Se ovenfor s. 69.
31. S/4691 og S/4940.

ne at indgå sådanne overenskomster kan ikke betvivles, men til aftalernes gyldighed må naturligvis også kræves den fornødne kompetence hos den anden part. Da denne ikke har disponeret som privatperson over de pågældende goder, må han af FN være blevet opfattet som repræsenterende en eller anden form for offentlig myndighed, og da FN som bekendt ikke på noget tidspunkt anerkendte Katanga som en ny stat, må man have betragtet dem, med hvem man kontraherede, som repræsentanter for et lokalt oprørsparti.[32]

Under forudsætning af, at de personer, med hvem aftalerne sluttedes, på gyldig måde repræsenterede oprørerne, må aftalerne henføres til folkeretten, idet kontrahenterne var henholdsvis en sammenslutning af selvstyrende samfund og et selvstyrende samfund.

Nogen større vægt bør der næppe fra et juridisk synspunkt lægges på disse aftaler.

Hvis de overholdes, er det godt, og de har så udtømt deres »retsvirkning«, hvorfor en nøjere undersøgelse af deres karakter ikke trænger sig på.

Hvis de brydes, kan man dårligt forestille sig nogen af parterne gøre krav for det internationale (eller andet) forum i den anledning. Det forhindrer rent faktisk tidsfaktoren såvelsom den ene parts ustabilitet. Også i denne situation er en fastlæggelse af disse aftalers mulige gyldighed og retsvirkninger derfor uden større interesse.

12.

Resultater.

Det er ikke og vil aldrig blive muligt at fastslå den nøjagtige betydning af FN's fredsbevarende aktioner, når man herved tænker på deres indflydelse på freden og sikkerheden i verden i almindelighed.

32. Dette støtter den ovenfor s. 105 fremsatte opfattelse om, at der i Congo var tale om tvangshåndhævende aktioner mod et folkeretssubjekt.

Begrænser man derimod opgaven således, at man vil se på, om operationerne har nået det, de efter målsætningen i organisationens resolutioner skulle, kan man konstatere, at *UNEF* vel nok har været mest succesfuld. Det er lykkedes for krisestyrken at standse de fjendtligheder, der var den umiddelbare årsag til dens etablering, og de fremmede styrker blev trukket tilbage fra Ægypten. Men det er kun toppen af krisen, FN skar væk på denne måde. Uforligeligheden mellem Israel og de arabiske stater er uformindsket og har krævet, at UNEF fortsat eksisterer.

Opløsningen af ONUC var ikke et tegn på opgavens løsning, men et udslag, ialtfald først og fremmest, af organisationens finansielle krise, og det vil i sidste ende sige manglende enighed mellem stormagterne. Ganske vist herskede der på et givet tidspunkt nogenlunde ro i landet, og de fleste fremmede soldater var fjernet, men nogen stabilitet var ikke blevet bragt til stede, hvilket begivenhederne både før og efter opløsningen viste.

Cypern lider stadig under sammenstød mellem de to befolkningsgrupper, og den temporære ro, der i perioder har været, har slet ikke været tilstrækkelig til tilvejebringelse af ordnede forhold i landet.

Må disse erfaringer føre til en fornægtelse af FN-styrker som fredsbevarende faktor? Svaret er givet af alle de lande, der har bidraget frivilligt til dem og særligt tydeligt af de stater, der har opstillet nationale beredskabsstyrker.

Styrkerne har ganske utvivlsomt virket som en stopklods på situationer, der i sig havde »escalerende« tendenser. De har sikret den *umiddelbare fred* i den forstand, at der ikke er blevet *krig mellem stater,* hvor de har været sat ind. At de skulle kunne have skaffet varig fred, kunne man ikke have forventet. Den skabes ikke ved hjælp af soldater, heller ikke FN-soldater; de kan kun være et middel til sikring af vækstvilkårene, for den, forhåbentlig, voksende internationale forståelse, der alene kan give os sikkerhed.

Kapitel 4

Hidtidige forsøg på at skabe permanente sikkerhedsstyrker under FN.

I.

Gennem individuel rekruttering foretaget af FN.

Om de forsøg, der umiddelbart efter pagtens indgåelse blev gjort for at realisere kapitel 7's sikkerhedssystem, henvises til s. 27.

Det skulle snart vise sig at være en betydelig svaghed for FN, at man ikke på permanent basis havde sikkerhedsstyrker til rådighed. Palæstina-krisen havde muligvis kunnet løses uden de meget store tab af menneskeliv, som den resulterede i, hvis FN straks, da Israel proklamerede sig som selvstændigt, havde kunnet sende en sikkerhedsstyrke til området.

Daværende generalsekretær Trygve Lie overvejede, især som følge af Palæstina-problemet, oprettelse af en permanent FN-styrke. Om sin plan udtalte han i juni 1948: »Det er muligt at begynde med en forholdsvis lille vagtstyrke, som ikke må forveksles med en regulær kampstyrke. En sådan afdeling skulle rekrutteres af generalsekretæren og stilles til sikkerhedsrådets disposition. Det ville være overordentlig vigtigt, om vi havde en sådan styrke i denne tid, og den vil utvivlsomt være af uvurderlig betydning i fremtiden.

Selv en lille FN-styrke vil påkalde respekt, for den vil have FN's samlede myndighed bag sig. Jeg kan ikke huske et eneste tilfælde (dette var før FN's aktion i Korea), hvor sikkerhedsrådet indtil nu ville have haft brug for en stor styrke, som kunne handle på FN's vegne, hvis vi blot havde haft en lille vagtstyrke, som kunne have stået til øjeblikkelig disposition, når det viste sig nødvendigt . . .«.[1]

1. *Trygve Lie,* s. 136.

I overensstemmelse med disse tanker foreslog generalsekretæren optaget et forslag herom på dagsordenen for FN's tredie generalforsamling.

Forslaget mødte imidlertid modstand fra såvel østlig som vestlig side. Sovjetrusland fandt (dengang som nu), at enten skulle det forudsete sikkerhedssystem i pagtens kapitel 7 realiseres, eller også skulle der ingen styrker være.

Trygve Lie mener, at »en internationalt rekrutteret styrke var en alt for radikal tanke for mange regeringer«.[2]

Han fik imidlertid vedtaget et forslag, der gav ham fuldmagt til at arbejde videre med sin plan i samarbejde med en særlig komité, og resultatet heraf blev, at generalforsamlingen tiltrådte et forslag om oprettelse af »*United Nations Field Service*«.

»Field Service« oprettedes af generalsekretæren under hans myndighed og rekrutteres på individuel basis af ham. Styrkens medlemmer bærer FN-uniform og er normalt ubevæbnet. Generalforsamlingsresolutionen angav ikke nogen specifik hjemmel for styrkens etablering, men da det overlodes generalsekretæren at rekruttere medlemmer, må hjemmelen antages at være pagtens artikel 97, jfr. artikel 101.[3]

Østbloklandene protesterede også mod denne vagtstyrkes oprettelse under henvisning til, at den havde karakter af en militær enhed.[4] Flertallet i den særlige komité afviste denne påstand, idet man påpegede, at Field Service ikke kunne anses for at være en væbnet styrke, og den ville aldrig kunne anvendes til gennemførelse af tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel 7.

Formålet med styrken var at yde vagttjeneste ved FN-bygninger, herunder i kriseramte områder. Endvidere har enheden en speciel radiogruppe (»radio-officers«), som især har været af stor nytte under tjenesten i Sinai-ørkenen.

2. A.st. s. 137.
3. Dette gav generalsekretæren udtryk for ved fremsættelsen af forslaget om den store vagtstyrke (UN's Guard), *Seyersted*, s.353.
4. *Seyersted* s. 354.

Field Service, der normalt tæller ca. 300 mand, har bl.a. gjort tjeneste foruden i Palæstina, i Korea og Kashmir.

Man kan konkludere, at Field Service, dens begrænsede størrelse og formål taget i betragtning, har vist sig at være en hensigtsmæssig nyskabelse.

Dette taget i betragtning kan det være rimeligt at spørge: Hvorfor har man ikke senere søgt dannet en større styrke på permanent basis og gennem individuel rekruttering?

Fordelene ved en sikkerhedsstyrke af denne art til andet og mere end blot vagttjeneste er mangfoldige.

For det første: Styrken ville være klar til anvendelse i samme øjeblik, der var behov herfor. Det må ganske vist erkendes, at opstillingen af de hidtil anvendte ad hoc krisestyrker er sket særdeles hurtigt, man kan næsten sige fra dag til dag.[5] Men man kan naturligvis ikke sætte sin lid til, at dette altid vil være muligt – især henset til de svære økonomiske problemer, som den hidtidige anvendelse af ad hoc styrker har givet anledning til. Hertil kommer, at landene efterhånden kan blive »trætte« af at yde denne form for bistand.

For det andet: En permanent styrke af denne karakter vil utvivlsomt blive anset for mindre »naionalt« præget end selv de ad hoc styrker, hvortil mange lande bidrager. Derved vil styrken være tilsvarende mere acceptabel for de lande, hvor den skal anvendes.

For det tredie: Styrken vil blive mere homogen gennem en forudgående fælles uddannelse. De enkelte medlemmer vil i højere grad kunne få en naturlig følelse af alene at skylde FN loyalitet.

5. I *Suez-krisen* vedtog generalforsamlingen oprettelse af UNEF den 5. november 1956. Den 15. november ankom de første styrker til området.

I *Libanon-krisen* vedtoges oprettelsen af UNOGIL af sikkerhedsrådet den 11. juni 1958. Den 13. juni ankom de første observatører til Libanon. Dette beroede dog på, at det var muligt at afse observatører fra UNTSO.

ONUC nåede i løbet af 6 dage at komme op på 3.500 mand.

I *Cypern-krisen* vedtog sikkerhedsrådet oprettelsen af krisestyrken den 4. marts 1964. Den 27. marts var styrken i funktion.

For det fjerde: Styrken vil kunne uddannes specielt med henblik på løsningen af sikkerhedsopgaver. Medens en national hær oplæres i at operere med begrebet »fjende« og bekæmpelse af fjenden, må en international styrke oplæres i, at dens formål alene er af pacificerende natur.

Ser man bort fra politiske overvejelser, synes det eneste betydende modargument at være de omkostninger, der ville være forbundet med en sådan styrkes permanente tjeneste.

Når intet forslag efter de af Trygve Lie i 1948 skitserede retningslinier senere er fremsat, er årsagen naturligvis at søge i politiske betragtninger – og vel de samme, som var den egentlige grund til, at forhandlingerne om afslutningen af artikel 43-overenskomster brød sammen.[6] Ingen stormagt ønsker, at en styrke af betydning vil kunne bringes i anvendelse uden vedkommende magts samtykke, hvilket kunne tænkes at ske, hvis generalsekretæren eller generalforsamlingen fik kompetence til at træffe beslutning vedrørende styrkens brug. Selv om man henlagde denne kompetence til sikkerhedsrådet, må stormagterne frygte, at kompetencen i en krisesituation videregives til generalforsamlingen, enten i medfør af Uniting for Peace-resolutionen eller en lignende ny fortolkning af pagten.

Der er ikke i øjeblikket tegn på, at en ændring i denne indstilling vil ske de nærmeste årtier. En ændret opfattelse må utvivlsomt som sin nødvendige forudsætning have en udpræget internationalisering af tankegangen hos folkene, som må tilstræbes ved en styrkelse af det internationale samarbejde på andre og, foreløbig, mindre politisk prægede områder.

Det man i den nuværende situation i denne henseende tør håbe på, er en langsom udvikling af Field Service med henblik på en endnu effektivere løsning af vagt- og observationsopgaver.[7]

6. Se ovenfor s. 28.
7. De forslag, der ses fremsat om dannelse af FN-fredsstyrker på individuel basis og i størrelsesordner helt op til 1.800.000 mand, vil næppe blive realiseret i en overskuelig tid.

   Der kan især henvises til *Clark og Sohn's* værk, World Peace

II.

Gennem forudgående aftaler med medlemslande om, at disse i krisesituationer stiller nationale kontingenter til FN's rådighed.

Ligeså lidt som der har været stemning for en permanent styrke på basis af individuel rekruttering, har man fundet det opportunt at søge nationale kontingenter henført til en stående FN-sikkerhedsstyrke. Denne måtte også for at være anvendelig i praktisk taget enhver situation bestå af kontingenter fra et betydeligt antal lande, fordi der fra det lands side, hvor den skal anvendes, vil ske en »udskydning« baseret på politiske overvejelser. Dette ville igen indebære, at en sådan styrke ville være overordentlig kostbar at opretholde.

Disse vanskeligheder elimineres, hvis man kan arrangere sig således, at et betydeligt antal lande over for FN erklærer sig villige til til brug for organisationen at holde en eller flere enheder af deres væbnede styrker rede til brug i krisesituationer, således at disse enheder i forvejen er udpegede (»earmarked«)

through World Law, der fremtræder som udførlige og i øvrigt særdeles velgennemtænkte ændringsforslag til pagten, især, som titlen angiver, med henblik på at opnå en international obligatorisk retspleje med et effektivt tvangsapparat. Fredsstyrken foreslås oprettet dels i form af en permanent styrke på mellem 200.000 og 600.000 mand, fordelt på baser over hele verden, dels i form af en reserve på mellem 600.000 og 1.200.000 mand. Styrkerne skulle rekrutteres ikke i form af nationale kontingenter, men af frivillige rekrutteret fra alle nationer og med skyldig hensyntagen til, at ingen stat »leverer« et uforholdsmæssigt stort antal frivillige (s. 300 ff). Forfatterne gør i indledningen opmærksom på, at deres formål er at bidrage til de diskussioner, der må gå forud for oprettelsen af effektive, krigsforhindrende institutioner (s. XI).

Der kan endvidere henvises til *Breitner* m.fl.s fremstilling: UN Security Forces. Denne fremstilling bestyrker, hvor velmenende den end er, den opfattelse, at oprettelsen af en verdenshær ikke i øjeblikket bør beslaglægge for megen tankevirksomhed. Man føler sig ved gennemlæsningen undertiden hensat til en velorganiseret form for forslag til leg med tinsoldater.

og helst specielt uddannede med henblik på denne opgave. På denne måde får FN i påkommende tilfælde et betydeligt antal lande at vælge imellem, og styrkerne belaster ikke FN's budget, sålænge de ikke anvendes.

Tanken om en sådan form for krisestyrker opstod allerede i begyndelsen af Koreakrigen og fandt udtryk i Uniting for Peace-resolutionen, som for så vidt angår det her relevante er citeret ovenfor s. 43.

Det bestemtes endvidere, at generalforsamlingen i samråd med den i samme resolution oprettede *Collective Measures Committee* skulle udpege en stab af militære eksperter, som skulle stå til rådighed for de lande, der ønskede vejledning af teknisk art med hensyn til organisation, uddannelse m.v. af de af de enkelte lande udpegede styrker.

Endelig pålagde generalforsamlingen *Collective Measures Committee* at aflægge rapporter til generalforsamlingen om de metoder, der kunne bringes i anvendelse for at sikre mellemfolkelig fred og sikkerhed, herunder includeret udpegningen af nationale beredskabsstyrker.

Sådanne rapporter blev da også aflagt, og som et karakteristisk træk blandt de fremførte forslag kan nævnes, at man fandt det anbefalelsesværdigt at lade en enkelt stat eller en gruppe af stater få kommandoen over de styrker, der måtte blive stillet til rådighed for FN i medfør af Uniting for Peace-resolutionen.[8] Dette svarede til den i Korea anvendte fremgangsmåde.

Af særlig interesse i denne forbindelse er den reaktion, som medlemslandene viste på opfordringen til at udpege egnede nationale styrker til at stå i beredskab med henblik på FN-tjeneste. Af de i alt 60 lande var der 17, som slet ikke svarede. 23 landes svar var mere eller mindre negative. Af 20 tilsyneladende velvilligt indstillede lande var der i realiteten kun 4 (Danmark, Norge, Grækenland og Thailand), der alvorligt overvejede en opstilling af permanente nationale militære beredskabsstyrker.[9]

8. Se nærmere *Seyersted,* s. 372.
9. *Fry,* s. 59.

Danmarks svar til generalsekretæren afsendtes i juli 1951, og regeringen meddelte heri, at man i rigsdagen ville fremsætte forslag til lov, hvorefter regeringen bemyndigedes til at opstille en speciel FN-bataljon på 1000 mand, der var således udstyret og organiseret, at den umiddelbart kunne indgå som en bestanddel af en FN-styrke.

Regeringens plan blev tiltrådt af alle partier med undtagelse af kommunisterne.

Forud var der imidlertid gået en livlig debat om det betimelige i at etablere en sådan styrke, dels i pressen, dels i folketinget under en almindelig debat om forsvarspolitikken. Mod at oprette en sådan styrke anførtes bl. a., at resultatet meget vel kunne blive, at det i realiteten var USA, der fik den afgørende indflydelse på dens anvendelse, og at den blev brugt mere til at tjene USA's end FN's politik. Det anførtes videre – i forbindelse med diskussionerne, om Danmark burde være medlem af NATO, – at FN-styrken i realiteten ville være farligere at deltage i, fordi den var uden geografiske begrænsninger.

Den igangværende NATO-debat medførte iøvrigt, at oprettelsen af den eventuelle FN-styrke også blev anskuet fra rent »egoistisk« hold. Kunne en sådan styrke være sikkerhed for Danmarks sikkerhed og uafhængighed? Der var i folketinget overvejende enighed om, at det kunne den ikke. Man antog, at det simpelthen ville vare for længe, inden den kunne komme os til undsætning – hvorimod NATO-styrker ville være forberedt på med øjeblikkes varsel at bistå os.[10]

I FN svækkedes imidlertid interessen for sådanne faste aftaler om disponible styrker. De mere eller mindre betingede tilbud, der var afgivet, blev ikke fulgt op af organisationen og derfor heller ikke på det nationale plan. Der blev således heller ikke i det danske folketing fremsat lovforslag eller forslag til beslutning om oprettelse af en permanent dansk styrke.

10. Se gengivelsen af forhandlingerne om NATO og FN-styrken, Rigsdagstidende 1950-51, Folketingets Forhandlinger sp. 1854 f og 2041 f. Et sammendrag af den offentlige debat om disse spørgsmål findes hos *Max Sørensen og Niels I. Haagerup* s. 28 f.

I de følgende år hvilede tanken om bistandsaftaler.

Oprettelsen af UNEF gav ny næring til overvejelserne. På FN-generalforsamlingerne i årene 1956 til 1958 gav forskellige landes delegerede udtryk for håb om, at det måtte lykkes at skabe en fast FN-styrke under en eller anden form. Norge og Danmark var blandt disse lande.

På den anden side mødte disse tanker alvorlig modstand fra sovjetrussisk side. Man gav udtryk for, at permanente sikkerhedsstyrker repræsenterede forberedelse til indgriben i landes interne anliggender.

Denne stillingtagen vanskeliggjorde et initiativ fra generalsekretærens side, og der er ikke i tiden op til nu tilgået medlemslande nogen opfordring til at indgå fast aftale med FN om at holde tropper til rådighed for organisationen.

I erkendelse af generalsekretærens vanskelige position har visse lande imidlertid, i princippet på ren national basis, forberedt oprettelse af nationale beredskabsstyrker. Disse foranstaltninger er blevet opmuntret fra FN's side. Således henvendte generalsekretæren sig i juni 1959 til bl. a. de lande, som havde bidraget til FN-styrken i Gaza, og anmodede om, at disse lande i deres militære planlægning tog hensyn til muligheden for fremtidige bidrag til FN.

Generalsekretær U Thant udtalte i 1963, at han vel fandt det forhastet i øjeblikket at oprette en permanent FN-styrke, men han fandt det særdeles ønskeligt, om landene ved deres militære planlægning ville sørge for passende enheder, som med kort varsel kunne stilles til FN's rådighed, i hvilken forbindelse han udtrykte sin anerkendelse af de skandinaviske landes indsats og anbefalede disse landes eksempler til efterfølgelse.[11]

11. Oplyst af udenrigsministeriet.

Kapitel 5

Oprettelse af permanente, nationale beredskabsstyrker til rådighed for FN.

I.

Skandinavisk samarbejde.

Foranlediget af den s. 191 nævnte henvendelse fra generalsekretæren i juni 1959 drøftede forsvarsministrene fra Sverige, Norge og Danmark i 1960 for første gang spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der kunne forberedes, således at eventuelle fremtidige anmodninger fra FN om at stille militære enheder til rådighed til løsning af fredsbevarende opgaver hurtigt kunne imødekommes.

Dette møde mellem ministrene resulterede i, at man hver for sig opfordrede landenes militære myndigheder til at undersøge mulighederne for en beredskabsstyrke, og ministrene har siden på gentagne møder drøftet en fælles planlægning af disse enheders opbygning.

Man enedes om følgende retningslinier:

Den samlede norsk-svensk-danske styrke skal være på ca. 4000 mand.

Danmark skal bidrage med en infanteribataljon, en signalgruppe, en læsegruppe, en militærpolitiafdeling og stabspersonale, i alt ca. 950 mand.

Sverige og Norge: 3 infanteribataljoner, en fregat, helikoptere, mindre transportfly, stabspersonel, observatører og teknisk personale, i alt ca. 2.900 mand.[1]

Efter opstillingen af denne plan er spørgsmålet blevet videre-behandlet i hvert enkelt land, og der vil i det følgende blive

1. Meddelt af udenrigsministeriet.

gjort rede for resultatet heraf, ligesom de overvejelser, der er gået forud for de opnåede resultater, vil blive søgt belyst.

1.

Norge.

Den 8. juni 1964 vedtog Stortinget enstemmigt en beslutning af følgende indhold:[2]

1. Norge holder styrker i beredskab for FN i overensstemmelse med forsvarsdepartementets henstilling af 10. januar 1964.
2. Kongen stiller styrkerne til disposition, når der fremsættes anmodning herom fra FN, og den almindelige situation tillader det.
3. Forsvarsdepartementet får fuldmagt til at foretage de ændringer i styrkens sammensætning, som kan vise sig nødvendige bl.a. af hensyn til eventuelt samarbejde med andre nordiske landes beredskabsstyrker.
4. Forsvarsdepartementet får fuldmagt til i samarbejde med løn- og prisdepartementet at fastsætte godtgørelse for personel, som skal gøre tjeneste i FN's beredskabsstyrker.
5. Forsvarsdepartementet får fuldmagt til eventuelt i samarbejde med de andre nordiske lande at iværksætte den uddannelse og orienteringsvirksomhed, som måtte anses for nødvendig for at gøre personellet bedst muligt egnet til at gøre tjeneste i beredskabsstyrkerne.

Forsvarsdepartementets forslag (Stortingsproposisjon nr. 61, 1963–64) indeholder en nøje gennemgang af de enkelte enheder, der agtedes opstillet med henblik på eventuel anvendelse af FN.

Det forudsættes, at medlemmerne rekrutteres på frivillig basis, men viser dette sig ikke muligt, *skal der være adgang til tvangsmæssig udskrivning i visse tilfælde,* jfr. om dette nedenfor.

Tjenestens varighed i FN-aktioner skal normalt ikke overstige 6 måneder, medens den tid, medlemmerne skal stå til rå-

2. Forhandlinger i Stortinget, 1964, s. 3414.

dighed, skal kunne aftales individuelt for perioder på mellem 1 og 3 år, således at medlemmerne skal være pligtige til på ethvert tidspunkt inden for den aftalte beredskabsperiode at blive stillet til rådighed for FN i indtil 6 måneder. Det forudsættes videre, at FN skal bære alle udgifter forbundet med styrkerne fra det øjeblik, de opstilles med henblik på at blive sat under FN's kommando.

Under *forhandlingerne i Stortinget*[3] diskuteredes især to ting: Udgifterne i forbindelse med beredskabsstyrken og dens betydning for Norges eget beredskab.

Hvad det første problem angik, påpegedes det af formanden for militærkomitéen, at Norge på grund af den tekniske betoning, enhederne efter planen skulle have (flyvemaskiner, helikoptere), ville få betydelige udgifter, medens styrken holdtes i beredskab. Der var imidlertid i Stortinget enighed om, at Norge burde bringe dette offer, og uenigheden vedrørte hovedsagelig kun spørgsmålet om, hvorvidt disse omkostninger skulle afholdes inden eller uden for det ordinære militærbudget.

Det andet problem drøftedes ud fra mere almengyldige overvejelser. Det fremhævedes, at selv om afsendelsen af styrken til måske fjerntliggende kriseområder umiddelbart kunne anses for at være en svækkelse af landets forsvarsmuligheder, måtte man dog erindre, at det meget vel kan være et led i landets egen forsvarspolitik at hindre, at der opstår situationer, som kan føre til krig andetsteds – med mulighed for udvikling til storkrig, der også kan ramme Norge.[3a]

Det fremhævedes endvidere under debatten, at man måtte sikre de kommende FN-styrker tilstrækkelig myndighed. »De skal være et internationalt fredspoliti, og de må have en myndighed, der i alt fald svarer til den myndighed, som politiet har i en velordnet stat«.

Endelig udtalte regeringspartiets ordfører, der samtidig er formand for Stortingets militærkomité, at komitéen *ikke* kunne tiltræde, at der eventuelt skulle kunne finde *tvangsmæssig* ud-

3. A.st. s. 3393 ff.

3a. Se om den tilsvarende opfattelse i Holland s. 201 note 6.

skrivning af personale sted. Dette tiltrådtes, tilsyneladende stiltiende, af de andre partier, og forslaget fra forsvarsministeriet om, at soldater kunne *beordres* til FN-tjeneste i udlandet, udgik.

Det er værd at bemærke, at ikke en eneste af de mange, der deltog i debatten, udtalte sig imod en permanent norsk beredskabsstyrke. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at det overhovedet ikke diskuteredes, under hvilke betingelser regeringen skulle kunne stille den til FN's disposition. Ifølge forslaget til stortingsbeslutning er det en betingelse, at den »almindelige situation tillader det«.

Den manglende debat om, hvad der ligger heri, kan være udtryk for, at man har opgivet at forestille sig alle de forskelligartede situationer, der kan opstå, og som hver for sig kræver en konkret vurdering.

Det kan måske også tænkes, at man i høj grad ville lade sig lede af FN's vurdering.

(Man var perifert inde på spørgsmålet under behandlingen i militærkomitéen).[4] Vedrørende forudsætningen om, at den almindelige situation skulle tillade udsendelse af styrken, udtalte forsvarsdepartementet over for komitéen:

»Dette indebærer, at hvis det skulle være bruk for disse transportfly og helikoptere i en krisesituasjon i Norge, og disse på dette tidspunkt ikke er ute i noe spesielt FN-oppdrag, så vil flyene bli disponert heri landet etter behov, og vil repræsentere et verdifullt tilskudd til vårt nasjonale beredskab«.

I denne udtalelse tages der imidlertid heller ikke stilling til, hvad der ligger i »den almindelige situation«s begreb, men kun til, hvad konsekvensen kan blive af, at situationen ikke tillader udsendelse af de forberedte enheder.

Der er ikke i beslutningen eller under stortingsbehandlingen taget udtrykkelig stilling til, om styrken skulle kunne anvendes til *gennemtvingelse* af FN-beslutninger, altså til egentlige kapitel 7-foranstaltninger. Opgaven for beredskabsstyrken udtrykkes imidlertid i forsvarsministeriets udtalelse således: »Opret-

4. Innstilling fra militærkomitéen om norske beredskabsstyrker til disposisjon for De Forente Nasjoner, Innst. S. nr. 248 s. 554.

holdelse av ro og orden, hjelpevirksomhet i forbindelse med naturkatastrofer, ulykker o.l.«. Herfra må modsætningsvis sluttes, at styrken ikke på basis af stortingsbeslutningen kan anvendes som led i tvangsmæssige forholdsregler.

Bortset herfra kan man vedrørende den norske militære beredskabsstyrke konkludere, at regeringen tilsyneladende er meget frit stillet med hensyn til, om man i påkommende tilfælde vil efterkomme en anmodning fra FN om at stille den til rådighed for organisationen.

2.

Sverige.

Den 6. maj 1964 godkendte den svenske rigsdags to kamre uden debat de retningslinier vedrørende opstillingen og anvendelsen af en svensk beredskabsstyrke med henblik på FN-tjeneste, som var blevet udformet i et regeringsforslag af 6. marts samme år.[5]

I forslaget udtales det, at styrken bør omfatte ca. 1600 mand rekrutteret på frivillig basis. Hovedenheden bør udgøres af to bataljoner udrustede med henblik på vagttjeneste og opretholdelse af ro og orden. Desuden bør beredskabsstyrken have en teknisk og en transportenhed samt personale, der kan gøre tjeneste i en FN-stab og som *observatører*.

Tjenestens varighed i aktuelle FN-aktioner skal ikke overstige 6 måneder og beredskabstjenesten i hjemlandet eksklusive uddannelsen ikke 1 år. Uddannelsen af menige forudsættes at vare ca. 14 dage og af befalingsmænd ca. 4 uger, idet der gås ud fra, at man først og fremmest rekrutterer personale, der nylig er hjemsendt fra militærtjeneste. Der ydes til dem, der lader sig hverve, en »inryckningspremie« på 500 kr., men ikke noget løbende vederlag. Med henblik på at sikre de hver-

5. Se betænkning nr. 65 år i 1964 i anledning af Kungl. Maj:ts proposition angående opstilling af en svensk beredskabsstyrke for FN-tjeneste m.v. (bilag til riksdagens protokoll 1964, 6. saml.) og Kungl. Maj:ts proposition nr. 81 år i 1964, bilag til riksdagens protokoll 1964, 1. saml.

vede mod afsked fra deres civile arbejde i tilfælde af udkommandering til FN-tjeneste påtænkes det at skabe lovhjemmel for et forbud herimod.

Forsvarsministeren oplyste endvidere under fremsættelsen af forslaget for regeringen, at det er hensigten ved kgl. resolution at underkaste de svenske militærpersoner, der gør tjeneste i en FN-styrke, samme ansvar, som i medfør af straffeloven gælder for »krigsmann«.[6]

Om *betingelserne for at stille styrken til rådighed for FN* siges det blot, at det i hvert enkelt tilfælde må ske efter en af regeringen foretaget særskilt prøvelse af forudsætningerne for at udsende svensk personel.[7] Hvilke forudsætninger der skal være til stede, nævnes ikke, idet forsvarsministeren dog i forbindelse med omtalen af styrkens udrustning nævnte, at regeringen givetvis må tage hensyn til virkningerne for landets eget beredskab.[8] Beredskabsstyrken skal af FN kunne anvendes til at kunne dække førstehåndsbehovet »var som helst i världen i syfte att upprätthålla lugn och ordning. Styrkan bör också kunna biträde vid hjälpvirksamhet i samband med naturkatastrofer, olyckor ock dylikt«.[9]

Bortset fra tvangsforanstaltninger i medfør af pagtens kapitel 7 må det antages, at den svenske styrke kan anvendes til praktisk taget ethvert FN-formål, og at regeringen er meget frit stillet med hensyn til, om den vil efterkomme en anmodning fra FN om at stille styrken til organisationens disposition.

3.

Danmark, se III.

6. Jfr. nærmere den svenske straffelovs kap. 26. I henhold til kapitlets § 2 kan der i tilfælde af groft lydighedsbrud dømmes til fængsel eller strafarbejde i højst 4 år, og Sverige har således mulighed for effektivt at opfylde landets strafferetlige jurisdiktionspligt også i disciplinære forhold, når den påtænkte kgl. resolution er udfærdiget.
7. Betænkning nr. 65 side 1.
8. Proposition nr. 81 s. 5.
9. Betænkning nr. 65 s. 2.

II.

Oprettelse af beredskabsstyrker i andre lande.

1.

Finland.

Finland har ikke deltaget i det skandinaviske samarbejde, men er blevet holdt underrettet om dettes forløb, bl. a. ved udsendelse af observatører til nogle af forhandlingerne og har uofficielt stillet i udsigt, at man i påkommende tilfælde ville være villig til at bidrage til en fællesnordisk styrke.

Hidtil har dog ingen fælles planlægning fundet sted med dette land.

Den finske sikkerhedsstyrke (»övervakningsstyrka«) fik sin bevillingsmæssige hjemmel i landets finanslov for 1964, hvori der afsattes et beløb til dækning af »udgifterne i forbindelse med opstillingen, udrustningen, uddannelsen og opretholdelsen af en troppestyrke til brug for FN-kontrolopgaver.«

Anvendelsen af sikkerhedsstyrken krævede dog lovhjemmel i hvert enkelt tilfælde.[1] Da landet i begyndelsen af marts 1964 fra FN's generalsekretær fik en anmodning om at stille en styrke til rådighed til brug for Cypern, besluttedes det at søge vedtaget en lov, der gav regeringen mulighed for såvel at deltage i Cypern-aktionen som at deltage i fremtidige lignende operationer.[2] Det herom fremsatte lovforslag vedtoges som lov nr. 276 af 26. maj 1964 om en finsk övervakningsstyrka.

Lovens § 1 har følgende ordlyd:

»Der oprettes baseret på frivillig deltagelse en finsk sikkerhedsstyrke, som regeringen efter at have rådført sig med rigsdagens udvalg for udenrigsanliggender og ved beslutning særskilt for hvert enkelt tilfælde kan stille til FN's rådighed med henblik på opretholdelse af fred og sikkerhed.

1. Se bemærkninger til lovforslaget om sikkerhedsstyrken, 1964 års riksdag n:o. 43 side 1.
2. Se sammesteds.

Til Forenede Nationers rådighed må endvidere stilles observatører.

Sikkerhedsstyrken henregnes ikke til Finlands forsvarsmagt«.[3]

Det bestemmes i § 4, at de, der melder sig, højst kan forpligtes til at gøre tjeneste *under FN's flag* i indtil 6 måneder ad gangen.

Med henblik på *beredskabstjeneste* gælder (§ 14), at denne kan aftales for ét år ad gangen.

Beredskabsstyrken kan højst udgøre 2000 mand.

Loven eller bemærkningerne hertil udtaler sig *ikke om, under hvilke internretlige betingelser styrken kan stilles til FN's rådighed,* men det ligger i sagens natur, at den finske regering har ret til at udøve et i forhold til organisationen fuldstændigt frit skøn herom.

Om, hvilke *internationale opgaver styrken må anvendes til løsningen af,* hedder det i § 1, jfr. ovenfor, at den kan stilles til FN's rådighed med henblik på opretholdelse af fred og sikkerhed.[4] Herefter *kan* styrken efter lovens formulering anvendes såvel til forholdsregler i medfør af pagtens kapitel 6 som kapitel 7, men det kan naturligvis ikke forventes, at Finland i højere grad end de øvrige nordiske lande skulle være villig til i praksis at deltage i tvangsforanstaltninger rettet mod et andet land.

Iøvrigt regulerer loven følgende forhold vedrørende beredskabsstyrken: Hvornår den egentlige FN-tjeneste skal anses for påbegyndt, under hvilke betingelser tjenesteforholdet skal anses for afsluttet (f.eks. i tilfælde af manglende disciplin), hvilke materielle og processuelle straffenormer medlemmerne er un-

3. I forsvarsministeriets forslag var der i § 1 optaget en bestemmelse om, at den finske styrke skulle tilsluttes FN's sikkerhedsstyrker. Denne bestemmelses bortfald beror formentlig på et ønske om i så ringe udstrækning som muligt at præjudicere den nationale »kommando« over styrken.

4. Ifølge lovforslaget: ... *international* fred og sikkerhed. Den ændrede formulering skyldes måske hensynet til eventuelle fremtidige Congo-lignende aktioner.

derkastet, hvilke krav der haves på erstatning i tilfælde af ulykker eller sygdom i tjenesten eller under rejse til tjenestestedet, bestemmelser om, at den, der er ansat i statens tjeneste, skal have orlov uden løn under tjenesten samt om, at der ikke tabes anciennitet med hensyn til pension, alderstillæg eller lignende under tjenesten, regler for den skatteretlige stilling (skattefrihed for, hvad der oppebæres under tjeneste for FN) m.v.

Finlands beredskabsstyrke har således en langt klarere internretlig status end de øvrige nordiske landes. Dette er naturligvis i sig selv en fordel, men der ligger i anvendelsen af lovgivningsproceduren den yderligere fordel, at landet har haft mulighed for at gøre FN-tjenesten mere tillokkende, især ved reglerne om forholdet til staten som arbejdsgiver og reglen om skattefrihed.

2.

Holland.

Hollands udenrigsminister meddelte under generaldebatten ved indledningen af FN's 18. generalforsamling,[5] at man havde besluttet at stille et kontingent af flådens marinekorps til organisationens disposition. Det drejer sig for det første om et kontingent på 300 mand, der kan afsendes med 24 timers varsel. Dernæst vil med få dages varsel yderligere kontingenter samt kvalificerede officerer med henblik på stabsarbejde i den eventuelle sikkerhedsstyrkes hovedkvarter kunne stilles til organisationens rådighed. Holland vil afholde de med beredskabet forbundne omkostninger.

Udenrigsministeren gav ikke nærmere oplysninger om, hvilke vilkår og betingelser der er knyttet til FN's anvendelse af de omhandlede kontingenter, men der er intet, der tyder på, at Holland skulle have givet afkald på ensidigt i påkommende tilfælde at træffe afgørelse om, hvorvidt en anmodning fra FN om bistand skal imødekommes.

Opstillingen af en hollandsk beredskabsstyrke er ikke hjemlet i særlig lov, men en tilladelse hertil fra lovgivningsmagten

5. Den 24. september 1963 (Assembly P. V. Records 1213).

ligger stiltiende i § 1, stk. 2, i krigstidsstraffeloven af 1952, hvorefter visse dele af denne lov kan anvendes i tilfælde af »en væbnet konflikt, som ikke kan karakteriseres som krig, men hvori Holland er indblandet enten i individuelt eller kollektivt selvforsvar eller med henblik på genoprettelse af international orden og sikkerhed«.

Endvidere bestemmer den militære straffelovs § 71 som ændret den *11. juli 1963,* at krigstilstand skal anses for at være indtrådt (med de deraf følgende strafferetlige konsekvenser), bl.a. når en del af de væbnede styrker har fået ordre til at deltage i opretholdelsen eller genoprettelsen af international orden og sikkerhed (dog kun for så vidt angår den pågældende del af styrken), og således at de personer, mod hvem der anvendes våben, skal anses for fjender.

Holland har således ligesom Finland fundet anledning til i sin lovgivning at tage udtrykkelig stilling til deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner. Noget sådant burde også overvejes for Danmarks vedkommende, specielt i relation til de strafferetlige forhold, jfr. nedenfor side 215 f.[6]

6. Det hollandske udenrigsministerium har i øvrigt givet udtryk for, at der i *landets forfatning* er hjemmel for at deltage i FN's fredsbevarende aktioner – måske ligefrem pligt hertil – nemlig udfra følgende betragtning:

   Forfatningens § 195, stk. 1, bestemmer, at landet skal have et forsvar, hvis opgave er at beskytte statens interesser.

   Holland er medlem af FN, hvis mål er at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Betydningen heraf er vokset siden FN's oprettelse på grund af de modstridende Øst-Vest interesser, som er egnet til at få en hvilken som helst konflikt i verden til at blive verdensomspændende. Holland ville uundgåeligt blive draget ind i en sådan konflikt. Af denne grund er opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed også af vital interesse for Holland, FN's fredsbevarende styrkers formål er at forhindre en lokal konflikt i at blive en verdensomspændende krig. Følgelig er deltagelse i en sådan styrke en del af det hollandske forsvars pligter efter § 195.

   Dette er udfra et FN-synspunkt en tiltalende fortolkning. Det må dog erindres, at der højst er tale om en *intern,* ikke en *folkeretlig* pligt.

3.

Canada.

Forståelsen for værdien af planlægningen af fredsbevarende aktioner har tidligst givet sig udslag i praksis i Canada.

Landet har haft en betydelig fordel derved, at de væbnede styrker udelukkende består af frivillige, kontraktansatte soldater, der for alles vedkommende gennem ansættelsen har forpligtet sig til at gøre tjeneste i udlandet. Man har derfor under iagttagelse alene af, hvad der fra et FN-synspunkt var mest hensigtsmæssigt, kunnet øremærke enheder i forsvaret til beredskabstjeneste, og dette har man gjort helt tilbage til 1956, inspireret af Suez-aktionen.

Nogen særlig lovgivning har ikke været nødvendig, hverken for så vidt angår opstillingen af eller de skete anvendelser af den canadiske beredskabsstyrke; man har alene sikret sig parlamentets uformelle tilslutning. Der eksisterer af denne grund intet materiale, der kan tjene til belysning af, under hvilke betingelser styrken kan stilles til rådighed for FN.

Erfaringen viser imidlertid, at Canada har stillet sig imødekommende i alle tilfælde, hvor organisationen har anmodet om assistance, og landet har således deltaget i FN's aktioner i Kashmir, Palæstina, Gaza, Libanon, Congo, Yemen og Cypern. Landets initiativ og beredvillighed, forårsaget af ledelsens stærke tro på betydningen af internationale sikkerhedsstyrker, en tro, som har manifesteret sig ikke alene i de nævnte forhold, men også i den side 229 omtalte Ottawa-konference, leder til den antagelse, at FN har grund til at kunne bygge på landets fremtidige deltagelse i meget vidt omfang.

Canadas geografiske placering i en verdensdel, hvor sandsynligheden for FN-indgriben af militær karakter er ringe, gør det nødvendigt at udstyre de udsete enheder med effektive og hurtige transportmuligheder. Beredskabsstyrken er derfor udrustet med transportfly i et sådant omfang, at den i løbet af 2–3 døgn kan være placeret hvorsomhelst i verden, ligesom landet er i stand til at yde andre deltagende stater bistand til overflytning af styrker.

En gennemgang af den øremærkede styrkes opbygning viser iøvrigt med tydelighed, med hvilken forudseenhed man har skabt de bedste muligheder for en hurtig indsats.

Styrken er sammensat af følgende 5 enheder.

1) En infanteribataljon udrustet med lette køretøjer og bestående af ca. 900 mand fordelt på hovedkvarter, et signal- og administrationskompagni, et støttekompagni (med tunge våben) og 4 riffelkompagnier.

2) Et administrativt element, bestående af 70 mand med opgaver af mange forskellige arter, således f. eks. forsyning, sanitet, postvæsen, reparationer, regnskabsvæsen, juridisk bistand og public relations.

3) En rekognosceringsenhed, bestående først og fremmest af officerer, med den opgave så hurtigt som muligt og før selve styrkens ankomst at nå frem til stedet for operationerne og dér etablere de fornødne kontakter med FN-personale og lokale civile og militære myndigheder med henblik på at forberede styrkens ankomst. Dette hverv tilendebragt kan enheden tænkes at forblive på stedet med henblik på at virke som nationalt hovedkvarter (som det skete på Cypern) eller for at udgøre det canadiske element i FN-hovedkvarteret på stedet.

4) Personel til brug for en eventuel »mellemlandingsbase« (Advance Base Party). De transportfly, som beredskabsstyrken betjener sig af, er af en sådan størrelse, at der til landing og start kræves store lufthavne. Der kan derfor meget vel opstå tilfælde, hvor tropperne ikke kan bringes direkte til stedet for operationerne, men må skifte transportmiddel på den nærmestliggende betydende lufthavn, måske i et andet land. I sådanne tilfælde vil Canada sende det her omhandlede personel i forvejen, for at det kan træffe forberedelse – ved forhandling med lokale myndigheder – til »omstigningen«.

5) »Bevægelsesstabe« (Movement staffs). Medlemmer heraf placeres på alle mellemlandingssteder for at kontrollere troppeflytningen. De drager omsorg for eftersyn og reparationer af flyene og for forplejning af de militære enheder.

Det bør for at fuldende billedet nævnes, at de militære myn-

digheder har udarbejdet detaljerede planer for flytning af beredskabsstyrken til de fleste potentielle operationssteder, og at styrken holdes i konstant træning både for så vidt angår hurtigste ind- og udskibning og selve de opgaver, den kan komme til at deltage i løsningen af. Vi står her over for idealet af en national beredskabsstyrke. Den er veltrænet med henblik på FN-opgaver, veludrustet og selvtransportabel. Dens forudsætninger, et professionelt soldaterkorps og et land, der har råd til at stille den på benene, er vel ikke til stede i ret mange andre mulige bidragydende lande, men at disse i deres planlægning bør søge at nærme sig Canadas eksempel er, hvor det drejer sig om opstilling af en komplet militær enhed, indlysende.[7]

III.

Særligt om den permanente danske beredskabsstyrke.

Den 13. marts 1964 fremsatte forsvarsministeren i folketinget forslag til beslutning om at stille en permanent, dansk militær beredskabsstyrke til rådighed for de Forenede Nationer.[1]

Forslaget havde følgende indhold:

»Folketinget giver sit samtykke til opstilling af en permanent, dansk militær beredskabsstyrke og til, at denne styrke efter anmodning fra de Forenede Nationer og på grundlag af en vurdering af den almindelige situation kan stilles til rådighed for denne organisation med henblik på at bistå ved gennemførelsen af de af de Forenede Nationer vedtagne fredsbevarende forholdsregler.«

I forbindelse med fremsættelsen udtalte forsvarsministeren,[2]

7. Bemærkningerne om den canadiske beredskabsstyrke hviler på oplysninger fra det canadiske udenrigsministerium.

1. Forslagets titel (der ligesom selve forslaget vedtoges uændret) er måske ikke helt dækkende i sin formulering. Der er ikke tale om at stille en styrke til rådighed for FN, men om at *opstille* en styrke, der *kan* stilles til FN's rådighed.

2. Folketingstidende 1963–64 spalte 3917.

at forslaget var udtryk for regeringens ønske om at bidrage til bilæggelse af sådanne konflikter, i hvilke der kan ligge kimen til mere omfattende internationale stridigheder, og at medvirke til at skabe en international retsorden gennem de Forenede Nationer.

Forslaget blev vel modtaget af alle partier og vedtoges uændret efter 2. behandling den 30. april 1964.

I det følgende vil der blive søgt gjort rede for principperne for styrkens opstilling, størrelse, udrustning, vilkårene for tjenesten samt for de betingelser, der må antages at komme til at gælde for dens anvendelse under FN's kommando og dens status under en sådan anvendelse samt for de enkelte medlemmers stilling i forhold til intern dansk ret.

1.

Opstilling, størrelse m. v. samt kommandoforhold under FN-tjeneste, herunder specielt om forholdsordre.

Det danske bidrag er som tidligere nævnt forudset at skulle omfatte ca. 950 mand, bestående af en infanteribataljon, et signalkompagni, en militærpolitiafdeling, et sanitetskompagni samt personel til stabstjeneste m.v.

Rekruttering skal alene ske på *frivillig basis*, og mandskabet skal ifølge bemærkningerne til forslaget for hovedpartens vedkommende bestå af hjemsendt personel, som efter en særlig uddannelse af nogle ugers varighed påny hjemsendes med rådighedspligt for en nærmere fastsat periode.

Der er ikke i bemærkningerne til forslaget eller senere under forhandlingerne i folketinget taget stilling til længden af hverken den periode, i hvilken de frivillige skal stå til rådighed eller være pligtige at gøre tjeneste for FN.

Der vil i beredskabsperioden blive ydet et særligt vederlag for rådighedspligten.

Styrken vil, ifølge oplysning fra forsvarsministeriet, alene blive udrustet med lette våben.

Det forudsattes i bemærkningerne til beslutningsforslaget, at opstillingen ikke nødvendigvis behøvede at være afhængig af

afviklingen af landets daværende FN-forpligtelser (Gaza, Congo).

Dette var yderligere aktualiseret under 2. behandlingen, idet landet da også var engageret i forberedelser med afsendelse af styrken til Cypern.

Til trods for at en betydelig dansk styrke nu gør tjeneste dér, er man i gang med at opstille den permanente styrke. (Til gengæld er Congo-aktionen afviklet, men der var på tidspunktet for forslagets fremsættelse kun 100 danske soldater i FN-tjeneste det pågældende sted).

Det synes ikke ganske klart, om folketingsbeslutningen giver regeringen bemyndigelse til *altid* at have en *beredskabsstyrke* opstillet, således at der, hvis denne styrke sættes under FN-kommando, kan opstilles en ny, som holdes i beredskab.

Kommandoen over en dansk beredskabsstyrke vil efter den hidtidige praksis overgå til FN i samme øjeblik, styrken ankommer til det land, hvor FN-aktionen skal finde sted. I tilfælde, hvor enheden, eventuelt sammen med enheder fra andre lande, samles og opstilles på en base i tredieland efter aftale mellem dette og FN, vil kommandoen overgå til organisationen allerede dér. Indadtil, d. v. s. over for de enkelte medlemmer af styrken, vil den nationale kontingentchef være højeste myndighed, medmindre der i specielle tilfælde måtte blive truffet en særordning, f.eks. afgivelse af dansk militærpoliti til en anden national enhed eller FN's hovedkvarter. I alle tilfælde bevarer den nationale kontingentchef dog retten til udøvelse af disciplinarmyndighed.

Denne retstilstand er klar og kan, hvis den efterleves i god tro, næppe volde vanskeligheder i tilfælde, hvor FN's aktion forløber »planmæssigt«.

Alvorlige problemer kan derimod opstå i tilfælde, hvor en i forvejen eksisterende krisesituation yderligere skærpes betydeligt.

Kan de danske myndigheder med henblik herpå udstede »*forholdsordre*«, uden forhandling med FN, til det danske kontingent? En sådan ordre kunne f.eks. gå ud på, at kontingen-

tet skal samles på en bestemt lufthavn og afvente hjemtransportmulighed, eller på, at et eventuelt dansk politikontingent straks skal tilslutte sig den danske militære enhed.

En forholdsordre af denne art vil umiddelbart være i strid med de hidtil eksisterendt og forventede bestemmelser om, at FN alene har kommandoen. Under én bestemt betingelse må forholdsordre være folkeretsmæssig: hvis FN's kommandosystem bryder sammen. I så tilfælde er en forholdsordre ovenikøbet uomgængelig nødvendig.

Drejer det sig derimod om bristede forudsætninger eller betingelser for dansk deltagelse i operationerne, er det formentligt ikke tilladeligt på egen hånd at udstede forholdsordre. Man kunne tænke sig, at den frygtede tyrkiske invasion på Cypern (se side 130) var blevet realiseret, og at et deltagerland havde givet sin kontingentchef ordre til i denne mulige situation straks at trække kontingentet tilbage fra UNFICYP.

Det er klart, at der i en sådan situation ville være bristet en relevant forudsætning for dansk deltagelse. Dette berettiger *ikke* til øjeblikkelig og ensidig tilbagetagelse af kommandoet, men alene til forestillinger over for FN med henblik på efter *aftale* med organisationen at opnå tilladelse hertil. Først når eventuelle forhandlinger herom måtte vise sig resultatløse, ville en ensidig tilbagetrækning være tilladt.[3]

Den modsatte opfattelse gående ud på, at hvert enkelt deltagende land selv kan skønne over, hvornår forudsætningerne for deltagelsen er bristet, og ensidigt handle derefter, ville medføre kaos – helt bortset fra iøvrigt, at det ville stride mod *opholdslandets* forudsætninger for at tillade aktionen.

Det kan herefter konkluderes, at forholdsordrer udarbejdet uden forhandling med FN kun er tilladelige med henblik på situationer, hvor FN's kommandosystem ikke virker. Såfremt forholdsordren udarbejdes i et »roligt klima«, hvor der er den fornødne tid til forhandlinger med FN, er det en selvfølge, at den bør udarbejdes i samråd med organisationen.

3. Om de almindelige betingelser for at hæve en aftale se *Ross*, Folkeret s. 267 og § 58.

2.

Betingelser for, at beredskabsstyrken kan stilles til rådighed for FN.

a. »*Efter anmodning fra de Forenede Nationer*«.

Hvad der ligger heri, nævnes ikke i bemærkningerne til beslutningsforslaget, og det blev ikke drøftet i folketinget.

Når der tales om en anmodning fra FN, er det underforstået, at anmodningen skal komme fra et organ, der er kompetent til at anvende en styrke som den af landet opstillede. Der vil her, jfr. kapitel 2, kunne være tale om enten sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen direkte eller generalsekretæren efter bemyndigelse fra et af disse organer. Derimod må det antages, at en anmodning fremsat af generalsekretæren på egen hånd næppe vil være tilstrækkelig (bortset muligvis fra visse nødsituationer, hvor sikkerhedsrådet og generalforsamlingen ikke kan handle) til afsendelse af beredskabsstyrken eller dele deraf, medmindre der er tale om rene observationsopgaver, se ligeledes kapitel 2.[4]

Går vi derimod uden for det område, hvortil styrken egentlig er oprettet (bidrag til bilæggelse af stridigheder mellem stater eller befolkningsgrupper) og over i områder, hvor den *kan tænkes* anvendt, f.eks. bistand i tilfælde af naturkatastrofer,[5] behøver anmodningen næppe komme fra hverken sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen, men må også gyldigt kunne hidrøre fra det økonomiske og sociale råd eller eventuelt generalsekretæren på egen hånd.

4. Se *Per Hækkerup* s. 677, hvor det hedder, at der skal foreligge en anmodning fra generalforsamlingen eller sikkerhedsrådet eller fra generalsekretæren *på en af disses vegne*.
5. På et spørgsmål fra et medlems side udtalte forsvarsministeren under behandlingen i Folketinget: »Jeg skal ikke udelukke den mulighed, at styrken også vil kunne sættes ind i katastrofesituationer«, Folketingstidende 1963/64 spalte 4447.

   For den *norske* styrkes vedkommende gaves der i selve propositionen udtryk for, at dette skulle være en af styrkens opgaver, Stortingsproposisjon nr. 61 (1963–64) s. 3. Dette gælder også den *svenske* styrke. Statsutskottets utlåtande nr. 65, 1964, s. 2.

Man kan herefter konkludere, at der må antages at foreligge en gyldig anmodning (ɔ: en anmodning, der udgør den formelle betingelse for styrkens afsendelse), hvis anmodningen hidrører fra et FN-organ, der har kompetence til at påtage sig den opgave, hvortil styrken skal anvendes, eller som af dette organ lovligt er blevet bemyndiget dertil.

Derudover må det kræves, at anmodningen er ledsaget af sådanne oplysninger, at regeringen kan skønne over, om det formål, hvortil styrken skal anvendes, falder ind under de opgaver, som *folketingsbeslutningen* har haft til hensigt at bidrage til løsningen af, jfr. nedenfor under pkt. c.

b. »*På grundlag af en vurdering af den almindelige situation*«.

Vurderingen skal foretages af *regeringen*, og denne alene er ansvarlig for efterkommelsen af FN-ordningen.

Regeringen har dog pligt til, før beslutningen træffes, at rådføre sig med det *udenrigspolitiske nævn*. Dette følger af grundlovens § 19, stk. 3, hvorefter enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde skal forelægges nævnet. Heroverfor kunne ganske vist indvendes, at når regeringen netop har sikret sig en generel folketingsbeslutning, hvori regeringen bemyndiges til såvel at opstille styrken som at stille den til rådighed for FN, så har regeringen i virkeligheden til overmål opfyldt pligten i § 19, stk. 3, idet forelæggelse for hele tinget naturligvis mere end ækvivalerer forelæggelse for nævnet.

Under folketingets forhandlinger fremsattes der imidlertid ønske, dels om at enhver konkret udsendelse af styrken skulle ske efter behandling i folketinget, dels om at det udenrigspolitiske nævn fik lejlighed til at behandle spørgsmålet i hvert tilfælde.

Det første ønske beroede på en misforståelse. Det fremgår af beslutningsforslagets ordlyd, at det netop ikke er hensigten at behandle hver enkelt udsendelse i tinget. Dette gav forsvarsministeren da også udtryk for.[6] Ministeren udtalte samtidig:

6. Folketingstidende 1963/64 spalte 4447.

» . . . det er naturligvis ligeså givet, at regeringen i hvert enkelt tilfælde vil drøfte sagen med folketingets partier i det udenrigspolitiske nævn«.

Regeringen er ikke bundet af nævnets flertals opfattelse, og en manglende høring af det vil ikke have indflydelse på regeringsbeslutningens folkeretlige gyldighed.

Regeringen står iøvrigt efter indholdet af folketingsbeslutningen ganske frit i sin vurdering. At den »almindelige situation« skal tillade, at styrken stilles til FN's rådighed, yder ingen vejledning, det er en selvfølgelighed, en forudsætning for enhver myndigheds afgørelse.

Det er naturligt, at regeringens bemyndigelse er ubundet af konkrete direktiver, da de hensyn, der vil spille ind, vil afvige stærkt fra tilfælde til tilfælde.

Af indenrigspolitiske hensyn vil landets eget beredskab vel nok blive den mest afgørende faktor. Dette fremhævedes såvel i bemærkningerne til forslaget som under folketingsdebatten.[7]

Udenrigspolitiske hensyn af mere generel art er det vanskeligt at fremhæve, når der er tale om en styrke, der til sin anvendelse kræver de direkte implicerede parters samtykke.

c. » . . . *med henblik på at bistå ved gennemførelsen af de af de Forenede Nationer vedtagne fredsbevarende forholdsregler*«.

Hvad angår spørgsmålet om, hvilke FN-organer der gyldigt kan vedtage sådanne forholdsregler, henvises til det under a nævnte. Det bemærkes, at skønt der tales om fredsbevarende foranstaltninger, synes det ikke udelukket at anvende styrken til hjælp ved naturkatastrofer og lignende.

7. Til illustration af, hvilke betragtninger der *kan* tænkes fremført, kan det nævnes, at ordføreren fra et af oppositionspartierne udtalte, at det af hensyn til det danske erhvervslivs mangel på arbejdskraft kunne være uheldigt at udsende sikkerhedsstyrker.

I øvrigt bør det nævnes, at hensynet til vort beredskab ikke blot er et spørgsmål om vor egen regerings, og især forsvarsministerens vurdering. Der kan tænkes at opstå problemer med de forpligtelser til at opretholde et vist beredskab, der følger af landets medlemsskab af NATO, jfr. *Per Hækkerup* s. 678.

Af særlig interesse her er det imidlertid at søge fastslået, hvad der ligger i begrebet »fredsbevarende forholdsregler«.

Det må erkendes, at selve ordene ikke er til megen hjælp med henblik på en nøjere præcisering, thi i sidste ende er alt, hvad FN beskæftiger sig med, efter pagten fredsbevarende forholdsregler.

Det ligger dog i sagens natur, at det skal dreje sig om sådanne fredsbevarende forholdsregler, hvortil en permanent dansk *militær* beredskabsstyrke kan være til nytte. Disse forholdsregler kan være af to forskellige typer, dels egentlige kapitel 7-foranstaltninger, d.v.s. anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter mod et land tvangsmæssigt, dels sådanne forholdsregler, der består i militær bistand til et eller flere lande efter dettes eller disses anmodning (svarende til henholdsvis Korea-aktionen på den ene side og Suez-, Congo- og Cypern-aktionen på den anden side).

Det er af afgørende betydning, om styrken kan anvendes også til egentlig kamp mod en bestemt stat, normalt en aggressorstat.

At dette skulle kunne være tilfældet, tyder forelæggelsestalen på, idet det heri hedder, at det er regeringens ønske ... »at medvirke til at skabe en *international retsorden* (fremhævet her) gennem de Forenede Nationer«.[8]

En retsorden er jo netop karakteriseret ved besiddelsen af en *tvangshåndhævende* myndighed, og at skabe en retsorden gennem FN måtte efter sædvanlig sprogbrug betyde, at organisationen skulle gives mulighed for, bl. a. ved anvendelse af den danske beredskabsstyrke, at *gennemtvinge* sine beslutninger, f.eks. en beslutning om, at et land skal fjerne sine tropper fra et bestemt område.

At dette ikke har været hensigten, fremgår af *udenrigsministerens* bemærkninger under folketingsdebatten.[9] Som svar til et medlem, der havde anført, at generalsekretær Dag Hammarskjöld var imod en beredskabsstyrke af den art, der var til be-

8. Folketingstidende 1963/64 spalte 3917.
9. A.st. spalte 4990.

handling, udtalte udenrigsministeren: »Det, Dag Hammarskjöld afviste, var egentlige militære styrker, der skulle operere i henhold til pagtens kapitel 7, som omhandler sanktioner og andre tvangsmidler anvendt over for fredsbrydere eller i en situation, hvor man står over for en umiddelbar trussel om fredsbrud . . . Den styrke, som folketinget forhåbentlig nu beslutter at give regeringen bemyndigelse til at oprette, falder ikke ind under den kategori. Den falder under den kategori, som virker i overensstemmelse med pagtens kapitel VI, som indeholder en lang række bestemmelser om, hvad FN skal gøre, når konflikt truer«.[10]

Det var naturligvis ikke hermed udenrigsministerens mening i sine udtalelser at tage stilling til *hjemmelen* for FN's eventuelle anvendelse af beredskabsstyrken. Formålet med udtalelsen var at give udtryk for, til hvilket *formål* FN kunne gøre anvendelse af den, og det fremgår klart, at der ikke kan blive tale om nogen *gennemtvingelse* af FN's beslutninger ved hjælp af styrken.[11]

Ordene »freds*bevarende* forholdsregler« i folketingsbeslutningen i forbindelse med de under debatten faldne udtalelser kunne herefter forstås således, at der alene kan blive tale om at stille styrken til rådighed, når der er fred til stede (ɔ: der foreligger ikke nogen angrebshandling, noget fredsbrud eller nogen (direkte) trussel mod freden, jfr. pagtens artikel 39, og man skal søge at *bevare* denne. Med andre ord: en anmodning fra FN kan kun imødekommes, når der ikke foreligger betingelser for at anvende kapitel 7, men kun for anvendelse af kapitel 6.

10. Den udtalelse af Dag Hammarskjöld, der sigtes til, findes i hans rapport til den 13. generalforsamling om de hidtidige erfaringer med UNEF, General Assembly Official Records, 13th session, Annexes, A.i. 65.
11. Se yderligere *Per Hækkerup* s. 677, hvor det udtales: »The country in which the forces are to be used shall have accepted the United Nations operation and our participation in it, because we are dealing with action to be taken under Chapter VI (pacific settlement of disputes).«

At dette skulle være tilfældet, kan dog ikke antages.

For det første ville det stride mod den faste antagelse, at kapitel 6-foranstaltninger meget vel kan bringes i anvendelse i kapitel 7-situationer (eventuelt samtidigt med kapitel 7-foranstaltninger).[12]

For det andet ville det være realt urimeligt, om styrken ikke skulle kunne anvendes som »stødpude« på en grænse mellem to lande, der er i krig, men hvor der p.t. er våbenhvile – hvis landene enes om opstilling af styrken langs grænsen.

For det tredie fremgår det af forarbejderne,[13] at styrken skulle kunne anvendes i tilfælde svarende til Suez-krisen. Her var der tale om brud på freden og altså en kapitel 7-situation.[14]

Det synes herefter berettiget at antage, at der ikke i »fredsbevarende forholdsregler« bør indlægges andet end, at der skal være tilladelse til anvendelse af den danske styrke fra det eller de lande, der er involveret i krisen, medens selve situationen i vedkommende område ikke er af betydning, således at regeringen i folketingsbeslutningen har fået bemyndigelse til at stille styrken til FN's rådighed, uanset om der foreligger en kapitel 6-situation eller en situation, der i sig selv berettiger til aktioner efter kapitel 7.

Ønsker regeringen derimod at efterkomme en anmodning fra FN's side om anvendelse af styrken til gennemtvingelse af FN-beslutninger, må tilslutning fra folketinget søges indhentet hertil, jfr. grundlovens § 19 stk. 2.

12. Se f.eks. *Ross,* Constitution, s. 143. Det er dog klart, at Danmark ikke ved sine overvejelser om styrkens anvendelse er bundet af denne antagelse.
13. Således at fremsættelsestalen, Folketingstidende 1963/64, spalte 3917: »Oprettelsen af FN-styrken åbner mulighed for at bistå FN ved gennemførelse af fredsbevarende forholdsregler ... Dette standpunkt er i princippet en videreførelse af den linie, som Danmark hidtil har fulgt, og som har givet sig udtryk i afgivelse af dansk militært kontingent til FN's beredskabsstyrke i Suez ... «.
14. Se side 62.

3.

Styrkens og dens medlemmers forventede status med særligt henblik på forholdet til dansk ret, baseret på de hidtidige erfaringer. Medlemmernes forhold til visse love.

Nogen forudgående aftale mellem FN og de lande, der har oprettet beredskabsstyrker, om, hvilken status styrken og dens medlemmer skal have over for FN og skal søges tillagt i det land, hvor den skal operere, er ikke indgået, og der er under de gældende politiske forhold ikke udsigt til, at der vil blive gjort forsøg herpå foreløbig.

Dette er set ud fra et planlægningssynspunkt en mangel, idet vore love og andre relevante bestemmelser i så vidt omfang som muligt skal harmonere med den folkeretlige status, styrken måtte få. Det er endvidere uheldigt, fordi der ofte vil gå et stykke tid mellem styrkens henføring under FN's kommando og en statusaftales indgåelse. En standardaftale ville kunne finde anvendelse, indtil den af hensyn til den konkrete situation tilskårne aftale kan undgås, om dette overhovedet er nødvendigt.

Som tilstanden er i øjeblikket, må vi imidlertid blot forberede os på, at der vil komme til at gælde nogenlunde samme regler som for UNEF og UNFICYP. ONUC-statusaftalen må anses for atypisk på grund af Congos mangel på egen civil administration specielt domstole.

Der kan derfor om den retstilstand, der må forventes at komme til at gælde, henvises til gennemgangen af de to nævnte krisestyrkers forhold og til sammenfatningen side 147 f.

Der vil her blive berørt nogle særlige problemer af statusmæssig karakter for de enkelte medlemmer af et dansk kontingent i FN's tjeneste. Undersøgelsen baseres på erfaringen med UNEF og UNFICYP,[15] og dens resultat skulle derfor finde

15. Ved oprettelsen af UNFICYP udtalte generalsekretæren, at han ville følge de retningslinier, der gjaldt for UNEF, men det bemærkes, at der endnu ikke (marts 1965) er indgået nogen formel aftale om UNFICYP mellem FN og de bidragydende lande. (Derimod foreligger der såvel en statusaftale mellem FN og Cypern som et regulativ, jfr. side 140).

anvendelse dels på medlemmer af disse styrker, dels forventeligt på eventuelle fremtidige danske bidrag til en FN-styrke.

a. *Kriminel jurisdiktion. Overtrædelser af borgerlige straffebestemmelser.*

Medlemmerne kan ikke straffes af opholdsstaten, men Danmark er forpligtet til at straffe dem. En sådan forpligtelse kan dog kun antages at bestå med hensyn til handlinger, der er strafbare efter såvel dansk som opholdslandets straffelovgivning, hvilket støttes dels på, at det er i overensstemmelse med hjemlandets ret, der skal straffes, se side 77, dels på at det naturligvis ikke kan have været meningen, at opholdslandet kan forlange handlinger straffet, der ikke er kriminaliserede i landet selv.

Danmark har ingen vanskelighed med opfyldelse af denne forpligtelse, jfr. straffelovens § 7, stk. 1, om, at under dansk straffemyndighed hører handlinger, som en person, der har dansk indfødsret, har foretaget uden for landet, for så vidt handlingen er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, *hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning.* (Det ses, at vanskeligheder ville opstå, hvis opholdslandet skulle kunne kræve handlinger straffet, der var strafbare alene efter gernings- eller hjemlandets lov).

To faktorer kan imidlertid gøre den eksisterende retstilstand utilfredsstillende set fra et dansk synspunkt.

For det første kan det være uheldigt, at en person, der gør tjeneste i en dansk national enhed, ikke kan straffes for overtrædelse af den danske straffelov i de tilfælde, hvor handlingen ikke er strafbar efter opholdslandets ret.

For det andet kan det virke urimeligt, at den danske dommer, der skal dømme i et tilfælde, hvor handlingen kriminaliseres i begge landes lovgivning, er bundet af *opholdslandets* strafferamme, jfr. herved straffelovens § 10, stk. 2, hvorefter der i disse tilfælde ikke kan idømmes strengere straf end efter gerningsstedets lovgivning. Denne bestemmelse medfører *muligvis* oven i købet, at dommeren må undersøge, hvilken konkret straf, den pågældende ville have fået i gerningslandet, og

i hvert fald at dommeren skal tage hensyn til landets straffriheds- og strafophørsgrunde. Hvis de to lande anvender forskellige strafarter, må der udøves »et praktisk dommerskøn over, hvorvidt den efter dansk ret forskyldte straf stiller gerningsmanden ugunstigere, end tilfældet ville være i henhold til vedkommende fremmede retsforfatning«.[16]

Denne komplicerede fremgangsmåde kan være rimelig, når det drejer sig om en dansk statsborger, der på »egen hånd« opholder sig i vedkommende land, men den forekommer ikke rimelig, hvor den pågældende gør tjeneste i en dansk militær enhed under dansk kommando, og det er et spørgsmål, om der ikke i en sådan situation burde gælde en til den militære straffelovs § 8 svarende regel, jfr. nedenfor, således at den borgerlige straffelov uden videre finder anvendelse, også når handlingen er begået i udlandet.

Der er derimod næppe anledning til at overveje indførelse af et *særligt retsplejesystem,* dels under hensyn til at der vil blive tale om ad hoc prægede aktioner, dels da det formentlig er mest hensigtsmæssigt, også af hensyn til opholdslandet, at sende den pågældende hjem, hvis sagen ikke kan afgøres af de

16. *Hurwitz.* Alm. del, side 162. Problemet har været aktuelt på Cypern, hvor et medlem af den danske enhed gjorde sig skyldig i tyveri ved i kirken i den nedbrændte og forladte landsby Mathiati at tilegne sig en bibel, en ikon, en lysestage m.v. til en samlet værdi af ca. 1250 danske kroner. Tyveriet blev afsløret umiddelbart efter af det cypriotiske politi, der foretog efterforskninger og overgav sagen til de danske myndigheder. Den pågældende blev hjemsendt og ved underretten idømt 3 måneders ubetinget fængsel, hvilket stadfæstedes af landsretten den 26.2. 1965 (Ø.L. V. afd. sag 466/1964, utrykt).

Efter domsudskrifterne at dømme, har man hverken for underret eller landsret hæftet sig ved cypriotisk straffelovgivning, hvilket man efter danske straffelovs § 10 burde have gjort; man har måske, og uden tvivl med rette, anset det for givet, at opholdslandets strafferamme som maksimumsstraf i alt fald ikke kunne tænkes at have mindre end frihedsberøvelse i 3 måneder. Strengt taget burde forholdet dog være undersøgt og bemærkninger herom være medtaget i præmisserne.

militære rettergangschefer uden dom.[17] Iøvrigt er der i den militære retsplejelovs § 43 a sammenholdt med § 43 og § 2, stk. 2, hjemmel til at indsætte såvel forhørs- som domsret til undersøgelse af påkendelse af straffelovsovertrædelser, *selv om disse intet har med den militære tjeneste at gøre.* Dette kræver udfærdigelse af bekendtgørelse af forsvarsministeriet, hvilket er sket såvel for UNEF's som UNFICYP's vedkommende, se side 221 note 25. Denne mulighed, som *forudsætter, at sagen ikke kan opsættes,* vil næppe vise sig at være af praktisk betydning.

Overtrædelser af den militære straffelov. Ansvaret for gennemførelse af disciplinen blandt medlemmerne påhviler alene hjemstaten. Opholdsstaten har i princippet ingen indflydelse herpå, og FN har kun en vis ret til indsigt med, at de fornødne skridt foretages.

I denne henseende er der tilsyneladende for dansk rets vedkommende endnu færre vanskeligheder end vedrørende de »borgerlige forbrydelser«, idet den militære straffelovs § 8 bestemmer, at loven også kommer til anvendelse, når den strafbare handling er begået uden for den danske stat. [17a]. Der opstår således ikke her problemer vedrørende lovens extraterritorielle gyldighed.

Mangler synes derimod at kunne påvises vedrørende lovens materielle indhold i forhold til medlemmer af en FN-styrke.[18]

At en national militær straffelov er utilstrækkelig, er ikke overraskende, da det er et gennemgående træk i en sådan, at

17. For den danske brigade i Tyskland var der derimod en særlig retsplejelov »Midlertidig lov om retsplejen ved den danske brigade, der deltager i besættelsen af Tyskland«, lov nr. 242 af 4. juni 1947. I henhold til den blev der af justitsministeriet udpeget en dommer til at medfølge brigaden med henblik på at virke som dommer i militære straffesager samt ved bevisoptagelse og partsafhøringer til brug i *andre sager* (§ 3), ligesom der fastsattes forskellige andre særregler.

17a. § 8 må utvivlsomt underkastes en indskrænkende fortolkning for så vidt angår udlændinge, jfr. herved straffelovens § 12. Dette er uden interesse i nærværende forbindelse.

18. Problemet er kort berørt ovenfor side 79.

formålet er at sikre et effektivt forsvar mod en fjende i krigstid.[19]

Begreberne »fjende« og »krig« eksisterer imidlertid ikke under en FN-aktion af en type, som bl.a. den danske militære beredskabsstyrke er opstillet med henblik på eventuel deltagelse i.[20]

På den anden side er situationen jo langtfra den samme i en sådan aktion som under fredelig beredskabstjeneste i hjemlandet, og det er derfor naturligt, at der opstår behov for et nyt sæt regler.

Dette vil specielt gælde med henblik på en gennemtvingelse af en typisk statusaftales bestemmelse om, at medlemmerne af styrken skal afholde sig fra enhver politisk aktivitet i opholdslandet og fra enhver handling, der er uforenelig med deres pligters internationale natur eller med statusaftalens ånd.[21]

Som eksempler på overtrædelse af denne bestemmelse kunne man tænke sig udøvelse af politisk propaganda mod opholdsstaten eller mod en gruppe af mennesker i opholdsstaten, forsyning af tredieland med militære oplysninger vedrørende opholdsstatens beredskab, erhvervet i kraft af medlemsskabet af styrken, smugleri af våben til en oprørsgruppe i staten eller trediestat (uden at der foreligger tyveri eller lignende, der bringer forholdet ind under den almindelige borgerlige straffelovgivning i hjemlandet).

Sådanne handlinger vil som hovedregel være belagt med

19. Følgende bestemmelser i den danske militære straffelov, der består af 71 paragraffer, har således, helt eller delvis, som betingelse for deres anvendelse, at der foreligger »krigstilstand« eller eksisterer en »fjende«: §§ 2, 6, 13, 16, 24, 35–40, 43–44, 49–51, 60–62, 64 og 65.
20. Selv under en kapitel 7-aktion kan der næppe tales om krig eller fjende; det må i alt fald være en forudsætning herfor, at sikkerhedsrådet, eventuelt generalforsamlingen, har stemplet en af de implicerede stater som »aggressor«.
21. Se f.eks. UNEF-statusaftalens punkt 6, gengivet hos *Lauterpacht*, side 22 samt UNEF-Regulations punkt 29, gengivet samme-steds side 41.

(streng) straf efter opholdsstatens lovgivning, og opholdsstaten, der for så vidt angår medlemmer af en FN-styrke har givet afkald på udøvelse af jurisdiktion i anledning af sådanne handlinger, vil normalt lægge vægt på, at hjemlandet foretager effektive retshåndhævelsesskridt i disse tilfælde.

Danmark har for så vidt angår UNEF, ONUC og UNFICYP påtaget sig en folkeretlig forpligtelse til at straffe sådanne handlinger, og vi må forventes at skulle gøre det ved fremtidig anvendelse af beredskabsstyrken.

Har vi efter intern dansk ret mulighed for at opfylde pligten?

Den borgerlige straffelov indeholder ingen straffehjemmel for nogen af de angivne handlinger.[22]

Den militære straffelov synes ligeledes ikke at kriminalisere disse forhold udtrykkeligt. De bestemmelser, der nærmest kunne komme på tale, er § 34 (smugling af våben), § 35 (spionage) og § 40 (åbenbaring af militære hemmeligheder, uden at der foreligger spionage), men disse bestemmelser forudsætter, at handlingen sker til fordel for en »fjende« (§§ 34 og 35), eller at handlingen kan skade »landets« forsvar (§ 40).

Herefter er som mulig straffehjemmel alene tilbage § 63, der lyder således: »Den, som forsætligt eller uagtsomt undlader at efterkomme en ham efter reglement, særlig forskrift eller tjenesteforholdets natur påhvilende pligt, straffes med arrest eller fængsel i indtil 4 måneder.

Er pligtforsømmelsen særlig grov, har den medført stor skade eller fare, eller har en befalingsmand derved i høj grad svigtet over for de krav, der efter hans stilling må stilles til ham, kan straffen stige til fængsel i 1 år, i krigstid 3 år.«

Idet det forudsættes, at FN-regulativet er bekendtgjort (li-

22. Det bemærkes, at et medlem af styrken ikke kan siges at handle »i offentlig tjeneste eller hverv«, straffelovens kapitel 16, idet dette begreb må forudsætte, at der er tale om en virksomhed, der tjener opfyldelse af statslige eller kommunale opgaver inden for forvaltningen eller retsplejen, jfr. Hurwitz, Speciel del, side 35.

gegyldigt på hvilken måde) for medlemmerne af styrken, kan der ikke herske tvivl om, at de tre nævnte eksempler på mulige handlinger falder under bestemmelsens ordlyd.[23]

Det ses imidlertid af to indbyrdes forbundne faktorer, at det ikke har været hensigten, at § 63 skulle anvendes på så alvorlige handlinger.

For det første findes der med henblik på den »klassiske« krigssituation specialbestemmelser om handlinger af så alvorlig karakter som de nævnte tre eksempler.

For det andet (og dette er naturligvis en følge af det første) anvendes bestemmelsen i praksis alene på mindre vidtrækkende forseelser. Som eksempler kan nævnes:[24] røget på sovestuen, kommet for sent til spisning, sovet over sig, brugt privat tæppe i sin seng, uberettiget brug af tjenestecykel, gået med hænderne i lommen, kaldt en efterstående »fede karl«.

Hertil kommer, at en straf på op til 1 års fængsel forekommer utilfredsstillende, når der henses til, hvilke særdeles farlige handlinger der kan være tale om. Det drejer sig jo ikke alene (som typisk efter § 63) om brud på den interne disciplin, men om en adfærd, der kan få de alvorligste følger for hele FN-aktionen og måske også for fremtidige FN-operationer.

Det må herefter erkendes, at som retstilstanden er for tiden, er det tvivlsomt, om Danmark har mulighed for effektivt at opfylde landets jurisdiktionspligt i nærværende relation.

Såvel ud fra almindelige strafferetlige overvejelser som ud fra et hensyn til FN's stærke interesser i udøvelse af national jurisdiktion i disse sager, synes det hensigtsmæssigt at skabe ud-

23. Da der er tale om overtrædelse af de af forholdets natur følgende pligter, er bekendtgørelse iøvrigt muligvis slet ikke nogen betingelse. Det må følge af »forholdets natur«, at de nævnte handlinger ikke må finde sted. Imidlertid bør de militære myndigheder naturligvis foranledige, at en bekendtgørelse finder sted, dels af ordensmæssige hensyn, dels fordi det er uheldigt at skulle straffe for overtrædelse af »forholdets natur«.
24. Der henvises i øvrigt til den righoldige eksemplifikation i kommentaren til *Karnovs Lovsamling*, 6. udgave 1961 side 1619 f. og *Pürschel* side 153–184.

trykkelig straffehjemmel for handlinger i strid med de for en FN-styrke udarbejdede regulativer, og således at der åbnes mulighed for en adækvat straf.[25]

b. *Civil jurisdiktion.*

Efter de hidtidige erfaringer må det forudses, at opholdslandets domstole skal afgøre tvister, hvor medlemmet af styrken har handlet som *privatperson,* medens *øvrige sager* om fornødent vil blive afgjort af en Claims Commission. Det må antages, at opholdslandets ret i begge tilfælde vil finde anvendelse, selv om spørgsmålet ikke er ganske klart, se ovenfor side 82. Fra dansk side er spørgsmålet om *opfyldelse* af de trufne afgørelser af størst betydning.

Tvangsfuldbyrdelse over for *medlemmerne* af kontingentet af de af opholdslandets domstole trufne afgørelser vil kunne ske i opholdslandet med visse begrænsninger, der er gjort af hensyn til styrkens funktion. Her i landet er en sådan afgørelse, i mangel af særlig konvention, hverken retskraftig eller eksegibel, jfr. retsplejelovens § 223 a og § 479, og en ny domsafgørelse er derfor fornøden.

(De af en Claims Commission trufne afgørelser vil næppe være eksegible nogetsteds).[27]

Den danske stat har hidtil ikke påtaget sig nogen forpligtelse til at dække, forlods eller endeligt, de krav, der måtte blive gennemført over for et medlem af et dansk kontingent i anledning af en handling uden for tjenesten.

Imidlertid foreslog generalsekretæren i et udkast af 9. april 1964 til aftale med de deltagende lande om Cypernstyrken

25. *Retsplejen* for så vidt angår *militære straffesager* frembyder næppe vanskeligheder, idet der efter gældende ret er mulighed for gennemførelse af hensigtsmæssige regler, se således kgl. anordning nr. 150 af 13. maj 1964, hvorefter chefen for det danske kontingent til UNFICYP tillægges myndighed som rettergangschef, og bekendtgørelse nr. 151 af s.d., jfr. den militære retsplejelovs § 43, der åbner mulighed for foretagelse af retsskridt mod medlemmer af det danske kontingent under opholdet på Cypern. For UNEF's vedkommende se bekendtgørelse nr. 288 af 8. november 1956.

(punkt 12) at disse skulle påtage sig ansvaret for opfyldelsen af afgørelser vedrørende handlinger begået af medlemmer af deres nationale kontingenter. Generalsekretæren henviste til statusaftalens punkt 38, (der alene vedrører handlinger *foretaget* i *tjenesten*), og til sikkerhedsrådets resolution af 4. marts, hvorefter udgifterne til UNFICYP skulle dækkes af de deltagende lande, Cypern og af frivillige bidrag.

Heroverfor protesterede imidlertid Sverige og Danmark, og der udarbejdedes et nyt forslag, hvorefter garantien alene skulle vedrøre *private handlinger*. Da påtagelsen af en sådan garantiforpligtelse ville stride mod de pågældende landes retsprincipper,[26] afslog man at tiltræde forslaget. I stedet har man erklæret sig villig til at gøre sit bedste for at foranledige opfyldt krav, der fremsendes til myndighederne i landet, og for at opfylde afgørelser trufne af en cypriotisk domstol eller af Claims Commission mod et medlem af statens kontingent med hensyn til handlinger begået uden for medlemmets officielle tjeneste.[27]

Dette må forventes at blive accepteret af FN og kan måske blive retningsgivende for lignende fremtidige FN-aktioner.

Spørgsmålet er herefter, hvilke pligter den danske stat må antages at påtage sig ved at indgå en sådan aftale.

Den mest effektive måde at fuldbyrde afgørelser af opholdslandets *domstole* på ville være indgåelse af en retskrafts- og eksekutionskonvention, jfr. retsplejelovens §§ 223 a og 479. En sådan *obligatio de contrahendo* kan næppe tænkes opstået. Den måtte som sin forudsætning have en betydelig klarere formulering. For så vidt angår en *Claims Commission's* afgørelser, kan en traktat af denne art ikke indgås, dels fordi så-

26. Det kunne heroverfor indvendes, at en nydannelse som FN-styrker ikke kan forventes uden videre at kunne indpasses i de gældende retsprincipper, hvorfor spørgsmålet må være, om det er hensigtsmæssigt at ændre disse, så de harmonerer med en ny faktisk situation.
27. Det bemærkes, at en Claims Commission *kan* træffe afgørelse i en strid vedrørende en privat handling, nemlig hvis den krænkede måtte ønske dette, statusaftalens punkt 12c.

danne afgørelser næppe vil være eksegible i opholdslandet, hvilket kræves efter § 479, dels fordi begge bestemmelsers betingelse om gensidighed ikke kan opfyldes, i alt fald ikke som forudset i retsplejeloven.

Drejer det sig om *civile krav i forbindelse med en straffesag,* der gennemføres i Danmark, kan myndighederne bistå den skadelidte med at fremsætte kravet for retten i medfør af retsplejelovens § 991, stk.1, for så vidt angår politisager samt i sager, der behandles efter § 925, og det må antages, at myndighederne efter indgåelsen af en traktat som den nævnte og uden nogen nærmere transformation af denne har pligt hertil.[28] En sådan bistand kan ske gennem en af den forurettede til påtalemyndigheden udfærdiget fuldmagt til at fremsætte kravet.

I andre offentlige straffesager (§ 991, stk.2) skal påtalemyndigheden efter begæring af den forurettede selv fremsætte og forfølge dennes krav.

I *rent civile sager,* herunder i sager angående erstatning i kontraktsforhold, må det være myndighedernes pligt først at søge kravet opfyldt frivilligt, f.eks. via en politiafhøring og eventuel indgåelse af en afdragsordning.

Lykkes dette ikke, må myndighederne i så vid udstrækning som muligt efter gældende ret bistå med sagsanlæg og efterfølgende eksekution. Fri proces vil i medfør af retsplejelovens § 330 kunne gives, hvis vedkommende fremmede stat ikke stiller danske ringere i den her omhandlede henseende.

Opfyldelse af afgørelse vedrørende skadegørende handlinger foretaget *i tjenesten* foretages af FN.

c. *Nogle bemærkninger om beredskabsstyrkens medlemmers forhold til funktionærloven, medhjælperloven og lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige.*

28. Jfr. *Ross,* Folkeret side 83 note 19. Det kan næppe kræves, at traktaten offentliggøres i Lovtidende. Vedkommende myndigheds pligt må også være tilstede, hvis myndigheden blot rent faktisk er eller bliver gjort bekendt med traktaten, hvilket efter sagens natur vil ske.

De *værnepligtige*, der gør tjeneste i en sådan styrke under dens anvendelse af FN, er underkastet de for værnepligtige gældende regler i funktionærlovens[29] § 6, medhjælperlovens[30] § 35 og loven om erstatning til tilskadekomne værnepligtige.[31]

Frivillige er hverken underkastet funktionærlovens eller medhjælperlovens regler om retsforholdet til arbejdsgiveren. Hvis den ansatte har ladet sig hverve til beredskabsstyrken uden aftale med arbejdsgiveren og indkaldes til tjeneste med øjeblikke-

29. Lov nr. 261 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer af 9. juni 1948 som ændret ved lov nr. 409 af 9. juni 1952 og lov nr. 77 af 20. marts 1964. § 6 har følgende ordlyd:

Stk. 1. En funktionærs indkaldelse til aftjening af værnepligt, såvel civil som militær, berettiger ikke arbejdsgiveren til at afskedige funktionæren, men forholdet kan kun afvikles gennem opsigelse i henhold til § 2, og funktionæren har ret til løn i overensstemmelse med nærværende paragrafs stk. 2. Funktionæren er dog pligtig at underrette arbejdsgiveren, så snart han modtager meddelelse om tidspunktet for indkaldelsen, dog tidligst så lang tid forinden indkaldelsen, at funktionæren efter reglerne i § 2, stk. 3, kunne have opsagt tjenesteforholdet til ophør ved udgangen af den forud for indkaldelsestidspunktet liggende måned. Undladelse heraf berettiger arbejdsgiveren til ved første indkaldelse at hæve forholdet uden varsel fra indkaldelsesdagen og ved senere indkaldelser at kræve erstatning for det tab, der er forvoldt ved undladelsen af at give underretning.

Stk. 2. Medens en funktionær ikke har krav på løn under den første indkaldelse, er arbejdsgiveren under senere indkaldelser pligtig at betale løn for den måned, i hvilken indkaldelsen finder sted, og den derpå følgende måned.

Stk. 3. Efter genindkaldelse til militærtjeneste har funktionæren ret til at genindtræde i sin stilling med uændret anciennitet. Hvis funktionæren vil benytte sig af denne ret, påhviler det ham samtidig med, at han giver underretning om indkaldelsen, jfr. stk. 1, at meddele arbejdsgiveren dette, og han er i så tilfælde forpligtet til ved hjemsendelsen at genindtræde i stillingen.

30. Lov nr. 156 af 31. maj 1961 som ændret ved lov nr. 149 af 13. maj 1964. § 35 følger samme principper som § 6 i funktionærloven.

31. Lovbekendtgørelse nr. 157 af 21. maj 1959 med senere ændringer ved lov nr. 400 af 18. december 1963 og lov nr. 164 af 27. maj 1964.

ligt varsel, foreligger der ved hans afrejse kontraktsbrud (funktionærlovens § 4 og medhjælperlovens § 27), og arbejdsgiveren kan kræve erstatning.

Har den frivillige ladet sig hverve uden aftale med arbejdsgiveren, indebærer dette formentlig i sig selv en så grov misligholdelse, at arbejdsgiveren må kunne bortvise vedkommende, også inden tjenesten bliver aktuel (henholdsvis § 4 og § 22).

Såfremt den erhvervede ikke ønsker, at nogen af disse uheldige retsfølger indtræder, er det derfor en betingelse, at han i forvejen sikrer sig arbejdsgiverens tilladelse til at lade sig hverve. Det må antages, at de fleste arbejdsgivere i alt fald på mindre arbejdspladser vil være noget modvillige heroverfor, da de jo må forudse med øjeblikkeligt varsel at skulle give afkald på funktionæren eller medhjælperen.

Denne retstilstand kan muligvis være årsag til den i den senere tid manglende tilslutning af frivillige til beredskabstjeneste. Det er imidlertid svært at indføre forbedringer, f.eks. i form af at sidestille FN-tjeneste med genindkaldelse, eventuelt blot med den virkning, at afskedigelse ikke kan finde sted. (Dette påtænkes som under I nævnt i Sverige). Dels er der ikke det samme hensyn at tage til den ansatte, da der er tale om noget rent *frivilligt* fra hans side, dels er FN-tjeneste endnu mere generende for arbejdsgiveren, da der ikke vil være mulighed for at give noget varsel.

Der er derfor næppe anden udvej end at lade staten bære ulempen (hvilket også synes rimeligst) i form af et ikke ubetydeligt vederlag for rådighedstjeneste, der måtte formodes at tilskynde den hvervede til at tilbyde sin arbejdskraft noget billigere og derved medvirke til, at arbejdsgivere vil se bort fra vedkommendes rådighedspligt.

Beredskabsstyrkens frivillige er ej heller omfattet af loven om erstatning til tilskadekomne værnepligtige (men alene af den ikke så gunstige almindelige ulykkesforsikringslov),[32] men herpå har forsvarsministeriet bødet ved at indhente finansudvalgets tilslutning til, at der på tillægsbevillingslov for finans-

32. Lovbekendtgørelse nr. 259 af 18. august 1964.

året 1964-65 og senere bevillingslove optages tekstanmærkning om erstatning for død og tilskadekomst *under tjeneste* i styrker under FN. Erstatningen udgør for personer, der ikke er tjenestemænd eller omfattet af loven om pensionering af civile funktionærer, håndværkere og arbejdere ved hæren og søværnet m.v.,[33] 100.000 kr. for forsørgere i tilfælde af død eller fuldstændig invaliditet og for ikke-forsørgere 50.000 kr. Erstatningen er noget mindre for de personer, der er omfattet af de nævnte love.

I princippet giver tekstanmærkningen den eller de erstatningsberettigede ret til de i anmærkningen fastsatte beløb i tilgift til, hvad der kan fås i medfør af de øvrige love. Dette er formentlig sket dels på grund af tjenestens farlige natur, dels og måske ikke mindst fordi staten må antages at have krav på refusion fra FN's side. Om denne sidste forudsætning holder stik er måske tvivlsomt. FN forbeholder sig normalt kun at refundere beløb, der ville være blevet udbetalt af hjemstaten, selv om der ikke havde været mulighed for refusion. At skønne, om dette ville være sket i dette tilfælde, er vanskeligt. Beløbenes størrelse er ikke urimelige, og nogen nyere praksis for tjeneste i udlandet findes ikke. Det må vel nærmest antages, at beløbene vil blive accepteret af organisationen.[34]

Det fremgår af ovenstående, at den interne retstilstand vedrørende vore bidrag til FN's fredsbevarende aktioner ikke kan karakteriseres som tilfredsstillende. Det er rimeligt, at man har ønsket at høste erfaringer, før man overvejede lovændringer, men nu, hvor vi har ydet bidrag til sikkerhedsstyrker i snart 10

33. Lov nr. 157 af 7. juni 1958.
34. Der er af Danmark fremsat krav på refusion for tilskadekomst i anledning af tjenesten, men nogen endelig anerkendelse fra FN's side er endnu ikke sket.

    Organisationen udøver en særdeles kritisk revision af deltagerlandenes krav. Dette er nødvendiggjort af visse landes krav på refusion til dækning af udgifter, der ingensomhelst forbindelse har haft med det påberåbte uheld eller i sig selv har været af eksorbitant størrelse. (Oplyst på Ottawakonferencen).

år, og hvor en beredskabsstyrke er opstillet, er tiden formentlig moden til en undersøgelse af, på hvilke punkter tilstanden kan forbedres. Det bør erindres, at der er tale om et område, der for det første på et givet tidspunkt berører mindst 1000 personers forhold, dernæst at betydelige internationale interesser er knyttet til disse problemer.

IV.

Sammenfattende bemærkninger om de permanente nationale beredskabsstyrker, herunder om betydningen af samlet planlægning og udveksling af erfaringer. Ottawa-konferencen.

De planlagte eller allerede opstillede nationale beredskabsstyrker udgør i øjeblikket adskillige tusind mand fordelt på 6 lande, hvoraf de tre (Norge, Sverige og Danmark) har foretaget samlet planlægning.

Der er tale om militære enheder af praktisk taget enhver art, herunder også sømilitære, foruden forsynings- og sanitetsenheder.

FN kan i intet tilfælde *gøre krav* på, at en af disse nationale enheder stilles til organisationens rådighed. De enkelte landes regeringer eller parlamenter har i realiteten forbeholdt sig et ganske frit skøn over, om en anmodning fra FN skal imødekommes. Fordelen for FN ligger alene deri, at landene *hurtigere kan* stille *bedre uddannede* styrker til disposition.

En samlet anvendelse af de opstillede styrker ville opfylde FN's behov for sikkerhedsstyrker til de fleste af de konflikter, til hvis løsning man kan formode, at FN overhovedet ønsker at medvirke under brug af militær bistand. Det kan næppe forventes, at FN inden for en overskuelig tid tør engagere sig i konflikter af en størrelsesorden som f. eks. Korea-tilfældet. Selv under denne forudsætning er det dog klart, at den foretagne nationale »øremærkning« af tropper er utilstrækkelig. Dels viser erfaringen, at FN kan være engageret flere steder på én gang. Dels er der alene tale om beredskabsstyrker fra

vestlige lande, af hvilke oven i købet de fire er medlemmer af NATO. Selv om der vel er tale om en værdifuld begyndelse, der allerede har været anvendt i praksis, må det dog, såfremt FN skal kunne sætte sin lid til i fremtiden i vidt omfang at kunne foretage rekrutteringer fra lande med allerede udpegede FN-enheder, erkendes, at det er nødvendigt, at ideen får tilslutning fra adskillige flere lande, udgørende et mere repræsentativt udsnit af FN's medlemmer. Under de rådende politiske forhold kan en opfordring hertil næppe forventes fra FN.

Man kan ejheller foreløbig forvente en koordinering af de nationale styrker fra verdensorganisationen. Den må ske ved bi- eller multilaterale aftaler mellem de pågældende lande, således som det er sket mellem de nordiske.

Betydelige praktiske erfaringer fra FN-tjeneste er allerede høstet af op imod 30 forskellige deltagerlande fra alle 5 verdensdele. Værdien af en udveksling af disse erfaringer med henblik på senere i påkommende tilfælde at være bedre forberedt er selvindlysende. Specielt må lande, der opstiller og *uddanner* særlige FN-enheder, være interesseret heri.

Betydningen af en koordinering af anstrengelserne på basis af de opnåede erfaringer kan næppe overvurderes. Det kan til illustration nævnes, at et fra FN set tilsyneladende mindre væsentligt spørgsmål: *den nationale aflønning af soldaterne,* i praksis har vist sig af væsentlig betydning, idet den store forskel i udbetalte lønninger (fra ca. 1 $ til ca. 20 $ daglig) har været årsag til betydelig utilfredshed og gnidninger de enkelte kontingenter og soldater imellem. Det er klart, at *indtjeningen* for en soldat fra f.eks. Indien og en fra Canada, henset til de store forskelle i disse landes levefod, må være forskellig, men det bør tilstræbes, at de på stedet *udbetalte lønninger* ikke afviger for meget i størrelse.

En vis »standardisering« af f.eks. arten af de transportmidler, de nationale enheder under FN-tjeneste skal betjene sig af, ville i høj grad effektivisere aktionen gennem større mulighed for tilstrækkelige reservedelslagre – hvortil kommer, at FN herved ville spare betydelige udgifter.

Sådanne overvejelser førte til, at den canadiske premierminister Lester Pearson under generaldebatten i FN's generalforsamling i 1963 udkastede den tanke, at de i FN's fredsbevarende operationer interesserede regeringer burde mødes og drøfte de problemer, først og fremmest af militærteknisk art, der opstår i forbindelse med sådanne aktioner, herunder med henblik på en intensivering og forbedring af de nationale beredskabsplaner.

Den canadiske regering forfulgte tanken og foreslog i foråret 1964 et møde mellem de lande, der havde påbegyndt opstilling af beredskabsstyrker, (foruden Canada: Holland, Finland, Norge, Sverige og Danmark).

Visse af disse lande nærede dog frygt for, at et møde af disse stater alene ville få vestlig slagside, og resultatet blev, at der blev udsendt indbydelse til i alt 27 lande, nemlig til dem, der havde deltaget i FN-operationer eller påtænkte opstilling af »øremærkede« styrker.

Konferencen fandt herefter sted i Ottawa fra den 2. til den 6. november 1964, og der deltog repræsentanter, først og fremmest officerer, fra 23 lande, nemlig følgende: Brasilien, Canada, Colombia, Danmark, Den forenede arabiske Republik, Finland, Ghana, Holland, Indien, Iran, Irland, Italien, Liberia, Malaysia, Marokko, New Zealand, Nigeria, Norge, Pakistan, Senegal, Sierra Leone, Sverige og Tunesien.

Henset til de stærke indvendinger mod FN-styrker, der har været rejst fra østblokkens side, er det store deltagerantal, heriblandt 8 afrikanske stater, bemærkelsesværdigt.

FN holdt sig helt uden for planlægningen af mødet og var alene repræsenteret af generalsekretærens militærrådgiver som *observatør*. Konferencens formål angaves som »en drøftelse af de tekniske aspekter af FN's fredsbevarende aktioner« og var et møde på »arbejdsplan« uden vedtagelse af resolutioner af nogen art.

Omend det angivne formål således var af beskeden art, dækkede diskussionerne praktisk taget alle sider af disse FN-aktioner, således bl.a.: en fredsbevarende styrkes struktur, forbin-

delsesproblemer, transport, materiel, uddannelse, standardisering af udrustning, sanitære foranstaltninger, indkvarteringsforhold og brændstofforsyning. Endvidere drøftedes indgående straffeforhold og disciplin, aflønning, public relations, udgiftsfordeling, herunder den rent praktiske regnskabsprocedure.

Ottawa-konferencen må betegnes som enestående i sin art, ikke blot på grund af dens emne, men også fordi der var tale om 23 vidt forskellige landes forsøg på på eget initiativ at lette FN's funktioner på et område, hvor organisationen på grund af stormagtsskismaet var stærkt hæmmet i sin virksomhed.

Det må antages, at konferencen har virket inspirerende på visse landes overvejelser om opstilling af beredskabsstyrker.

Sammenfattende kan det siges, at de permanente nationale beredskabsstyrker og Ottawa-konferencen er af væsentlig betydning for FN i to relationer. Den ene er af rent praktisk karakter: fremtidige fredsbevarende aktioner må antages at blive lettet og effektiviseret. Den anden af politisk art: styrkerne og konferencen er en betydelig moralsk støtte for verdensorganisationen, også for så vidt angår de overståede og igangværende aktioner.

Kapitel 6

FN og de folkeretlige regler om krigsførelse.

Interessen for den folkeretlige krigsret har været dalende i de seneste årtier. Det ses såvel af retsvidenskabens begrænsede behandling af emnet som af den manglende ajourføring og udbygning af reglerne gennem afslutning af nye konventioner. Bortset fra Geneveaftalerne fra 1949 er der ikke indgået nye aftaler siden Haagerkonventionerne fra århundredskiftet.[1] Årsagen til dette forløb må dels søges i en efter 1. verdenskrig opstået og efter 2. verdenskrig forstærket skuffelse over, at de indgåede aftaler tilsyneladende ikke i større omfang blev overholdt i praksis, dels formentlig en efter den sidste verdenskrig opstået almindelig overbevisning om, at den næste krig bliver en total atomkrig, hvor regler om krigens førelse ikke vil få praktisk betydning.

Disse faktorer synes ikke ganske at kunne berettige den svigtende interesse for krigsretten. Det lader sig ikke med sikkerhed konstatere, i hvilket præcist omfang reglerne er blevet overtrådt under krigene. Mange oplysninger herom må antages at bero på fejltagelser, ubevidst eller bevidst (propaganda).[2] Der har siden den 2. verdenskrig været adskillige krige ført med traditionelle våben (f.eks. i Korea, Indokina og Vietnam), og hvor de folkeretlige krigsregler derfor har været anvendelige.[3]

Det har derfor praktisk betydning at undersøge disse reglers forhold til FN's aktioner, ikke mindst fordi denne organisation

1. Der er dog i 1925 afsluttet traktat om forbud mod gas- og bakteriekrig og i 1929 om behandlingen af krigsfanger.
2. Således *Castrén*, s. 8.
3. De er da også gentagne gange blevet påberåbt i praksis, senest i Sydvietnam, hvor USA er blevet angrebet for at have anvendt giftgas i strid med konventionen af 1925. Om Koreakrigen og Congoaktionen se nedenfor s. 252 og s. 254.

naturligvis bør lægge afgørende vægt på selv at overholde normer, der har til formål at gøre krige så lidt grusomme som muligt.

I.

Summarisk oversigt over de folkeretlige regler for krigsførelse

Det er ikke hensigten med dette kapitel at given en fremstilling af den materielle krigsret. Formålet er alene at søge FN's forhold til dette retssystem belyst. Dette afsnit indskrænkes derfor til alene at søge at give et overblik over krigsreglerne.

Før indgåelsen af Haagerkonventionerne hvilede krigsreglerne næsten alene på *sædvaneret*. Dette forudsættes klart i de nævnte konventioner, således f.eks. konvention IV's præambel, og aftalerne giver endvidere udtryk for, at det kun er en del af de eksisterende regler, der kodificeres.

Ved fredskonferencen i Paris i 1856 efter afslutningen af Krimkrigen vedtoges dog den første mere almindelige *konvention* om krigsførelsen, specielt til søs. Man forbød bl.a. *kaperi*, ligesom der gaves forskellige regler om blokade og kontrabande. Konventionen anses stadig for at være gældende.[4]

Det egentlige oplæg til den nugældende krigsret kom i *1899* som et resultat af *den første fredskonference i Haag*. Her vedtoges den senere af mange lande ratificerede konvention om landkrigens love og sædvaner samt 3 deklarationer angående forbud mod bombardementer fra luften (dog begrænset til at gælde i 5 år), mod anvendelse af giftgas og dum-dum kugler.

Den *anden Haagerkonference* i 1907 resulterede i vedtagelse af ialt 13 konventioner, hvoraf de 11 vedrørte krigsførelse, nemlig konvention III (romertalbetegnelserne er officielle) om krigsindledning, konvention IV om landkrigens love og sædvaner med tilhørende reglement (revision af den i 1899 vedtagne) konvention V om neutralitet under landkrig, konventionerne

4. *Castrén*, s. 19.

VI-XIII om krigsførelse til søs. Med undtagelse af konvention XII om oprettelse af en international prisedomstol[5] er traktaterne blevet ratificeret af et betydeligt antal lande.[6]

Det samme gælder de i Genève i 1935 og 1929 vedtagne aftaler om henholdsvis forbud mod forskellige arter af gas- og bakteriekrig og om behandlingen af krigsfanger.

Geneve var pany i 1949 sæde for forhandlinger om yderligere humanisering af krigsførelsen, og resultatet af forhandlingerne blev indgåelse af 4 konventioner, nemlig 1) konventionen om forbedring af vilkårene for syge og sårede blandt de væbnede styrker til lands,[7] 2) konventionen om forbedring af vilkårene for syge og sårede samt skibbrudne medlemmer af søstridskræfter, 3) konventionen om behandlingen af krigsfanger og 4) konventionen om beskyttelse af civilbefolkningen i krigstid.[8]

Størstedelen af de indgåede aftaler har til formål at sikre, at *krigsførelsen humaniseres*. Dette er søgt opnået ved at fastsætte, at de *krigsførendes* adgang til at anvende midler til bekæmpelse af fjenden ikke er ubegrænset (artikel 22 i det til Haagerkonvention IV vedhæftede landkrigsreglement) og ved udtrykkeligt at forbyde visse arter af våben (smst. artikel 23 e).

Endvidere har man i landkrigsreglementet (artikel 46) søgt at sikre civilbefolkningens liv, integritet, frihed og ære. Genevekonventionen af 1949, der er et supplement til de pågældende bestemmelser i landkrigsreglementerne, har søgt at udbygge denne beskyttelse.

Endelig kræver en »human krigsførelse« hensyntagen til de *tilfangetagne*, som modstanderne har en særlig fristelse til en-

5. *Ross* Lærebog s. 341.
6. Traktaterne findes optrykt hos *Axel Møller* 2. del II s. 104-158.
7. Denne konvention var på mange punkter en revision af en i 1864 på initiativ af Det internationale Røde Kors afsluttet konvention om hjælp til syge og sårede soldater.
8. Om disse konventioners forhistorie og Røde Kors' andel se *Jean S. Pictet*, American Journal of International Law, 1951 s. 462 f. Konventionerne er ratificeret af Danmark og bekendtgjort i Lovtidende C 1951 s. 527 ff.

ten at anvende som tvangsarbejdere eller til simpelthen af praktiske grunde at aflive. Genevekonventionen af 1929 må ses på baggrund af den inhumane behandling af krigsfanger, der fandt sted under 1. verdenskrig. Konventionen er nu *erstattet* af 1949-traktaten, som er en udbygning indtil de mindste detaljer af regler for krigsfangers behandling.[8a] Grundsynspunktet er, at formålet med tilfangetagningen alene må være at forhindre de pågældende i fortsat deltagelse i krigen, og at de forholdsregler, der træffes med henblik herpå, må være af en sådan art, at de, henset til krigens omstændigheder, virker så lidet indgribende som muligt.

De nævnte konventioner af humaniserende karakter over for civilbefolkningen finder ikke alene anvendelse, hvor aktuelle krigshandlinger finder sted mellem 2 eller flere magter, men også hvor en magt har okkuperet en andens territorium. Den i Haagerlandkrigsreglementet fastsatte beskyttelse havde først og fremmest okkupationsmagtens stilling for øje.

Når den del af krigsretten, der har en humanisering af krigsførelsen for øje, er fremhævet, skyldes det, at den må antages i højere grad end de utallige andre krigsretlige regler at være af relevans for FN's operationer. Det vil også være regler af denne art, som FN først og fremmest må føle det som en nødvendighed at påtage sig overholdelsen af, jfr. herved præamblen til pagten, hvor det hedder: »Vi de Forenede Nationers Folk besluttede på at frelse kommende generationer fra krigens svøbe, som to gange i vor levetid har bragt usigelige lidelser over menneskeheden . . .« Der er naturligvis her i første række tænkt på, at selve krigen skal undgås, men lykkes dette ikke, må det tilstræbes, at dens lidelser formindskes mest muligt.[8b]

Krigsrettens regler om *neutralitet* vil måske kunne finde an-

8a. Der er eksempelvis givet regler for lægebehandling, fangelejres indretning, påklædning og kost, adgang til korrespondance med slægt og herunder til modtagelse af pakker, adgang til udøvelse af religion og studier.

8b. Således også *Howard J. Taubenfeld* i American Journal of International Law, 1951 s. 677.

vendelse for så vidt angår forholdet til *ikke-medlemslande,*[9] men alene gennem denne afgrænsning er det klart, at de ikke er af større betydning.

II.

Kan FN være deltager i »krig«?

FN-pagtens kapitel 7 bruger ikke i noget tilfælde betegnelsen »krig« for de forholdsregler, som organisationen kan betjene sig af. Dette ord anvendes ej heller i de øvrige bestemmelser i pagten, som indeholder mulig hjemmel for FN-styrker. Artikel 42 taler om »anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige . . .« og om, at »sådanne skridt kan indbefatte demonstrationer, blokade og andre operationer foretagne af luft-, sø- eller landstridskræfter tilhørende medlemmer af de Forenede Nationer«.[10]

Ordvalget kan selvsagt ikke være afgørende for spørgsmålets besvarelse. De faktiske skridt, som FN kan foretage, må sammenholdes med krigsbegrebet. Her opstår imidlertid straks vanskeligheder, idet nogen autoritativ fastlæggelse af dette begreb ikke findes, ligesom de videnskabelige definitioner afviger fra hinanden eller er uklare.

Matzen[11] definerede krigen som en tilstand, under hvilken 2 eller flere stater gensidigt anvender deres magt imod hinanden i det øjemed henholdsvis at fremtvinge eller fri sig for opfyldelsen af et vist forlangende. *Axel Møller:*[12] »Krig er en

9. Forholdet mellem FN og lande, der er medlemmer af organisationen, vil formentlig udtømmende være reguleret af pagten, f.eks. dennes artikler 25, 42, 43 og 49, se *Bowett* s. 492.
10. Hvis stormagterne anvender væbnede aktioner i medfør af pagtens artikel 106 eller medlemslandene benytter sig af retten til selvforsvar i medfør af artikel 51, kan der ikke herske tvivl om, at de pågældende er bundet af krigens love og sædvaner i samme omfang, som de ville have været uden at have tiltrådt pagten.
11. Forelæsninger over den positive folkeret 1900, s. 259.
12. Anden del II s. 1.

fremkaldelse af krigstilstand ɔ: de juridiske virkninger, der knytter sig til krig.« (Denne definition er værdiløs, da den er cirkulær.[13] *Castberg*[14]: »Krig er efter folkeretten benævnelsen på en bestemt retslig tilstand – et forhold mellem stater, som er regulert ved en rekke folkerettslige regler.« *Castren*[15] udtaler, at den almindelige opfattelse i dag er, at krig foreligger, når en strid mellem to eller flere lande gennemføres ved hjælp af magtmidler; men han gør hertil forskellige forklarende bemærkninger uden at opstille nogen egentlig definition.

Omend der således synes at være nogen usikkerhed med hensyn til, hvad krig er, (det er formentlig lige så håbløst at definere præcist som begrebet »aggression«), synes det i alt fald klart, at en international organisations fredshåndhævende virksomhed ikke kan henføres herunder. Det ville også politisk set være uheldigt at anvende dette ord som betegnelse for FN's virksomhed.

Lige så klart er det imidlertid, at dette resultat ikke bør føre til, at man *af denne grund* anser FN som værende ubundet af de folkeretlige regler, hvis formål er at humanisere sådanne væbnede sammenstød, som organisationen ubestridt rent faktisk har været og i fremtiden vil kunne blive indblandet i.

Formålet med krigens love og sædvaner er at regulere væbnede sammenstød på internationalt plan. Da reglerne opstod eller vedtoges, kunne sådanne sammenstød rent praktisk kun tænkes mellem stater (eller oprørsgrupper),[16] d.v.s. hvor der forelå krig. At FN, som det efter det anførte må antages, ikke kan være deltager i en krig, udelukker ikke reglernes anvendelse på FN. Om organisationen er eller kan blive bundet af reglerne, må afhænge af deres indhold.

Præliminært bør imidlertid de forskellige funktioner, som

13. Den kan ikke blot betegnes som foreløbig, idet forfatteren så andetsteds burde have udtalt sig om, *hvornår* krigens virkninger indtræder. – Herom siges imidlertid blot s. 8, at dette *regelmæssigt* sker ved en krigserklæring.
14. Folkerett, 1937, s. 194.
15. S. 31.
16. Herfra danner Genevekonventionerne dog en undtagelse.

FN kan påtage sig af bilæggende og fredshåndhævende karakter, nøjere fastlægges specielt med henblik på disse funktioners karakter i forhold til de faktiske situationer, som krigsretten har til formål at regulere.

III.

Kvalifikation af FN's styrkers funktioner med henblik på anvendelse af krigsreglerne.

1.

Kampstyrker.

En FN-styrke oprettet af sikkerhedsrådet ved indgåelse af aftaler med medlemslande i medfør af artikel 43 og anvendt tvangsmæssigt af sikkerhedsrådet i medfør af artikel 42 mod en anden stat eller eventuelt et lokalt oprørsparti med henblik på at opretholde eller genoprette fred og sikkerhed, vil være engageret i handlinger, der, hvad deres faktiske natur (ikke deres formål) angår, ganske svarer til krig i traditionel forstand. Det samme vil gælde kampstyrker oprettet og anvendt af sikkerhedsrådet i en kapitel 7-situation uden forudgående aftaler i medfør af artikel 43,[17] samt styrker, der bruges af FN's sikkerhedsråd eller generalforsamling til udøvelse af kollektivt selvforsvar på organisationens vegne, jfr. pagtens artikel 51.[18]

2.

Sikkerhedsstyrker.

Således som dette begreb er anvendt i denne fremstilling,[19] synes en umiddelbar betragtning at føre til, at de efter deres natur ikke kan blive involveret i situationer, der påkalder kri-

17. Om den pagtmæssige mulighed herfor, se ovenfor s. 31.
18. Om muligheden herfor, se ovenfor s. 43. Det bemærkes i øvrigt, at spørgsmålet, om de fredshåndhævende aktioner er pagtmæssige eller ej ikke er afgørende for, om krigens love og sædvaner skal følges.
19. Se *definition* ovenfor s. 22.

gens love og sædvaner. De forudsætter til deres anvendelse samtlige berørte parters samtykke, og de tvangsakter, de eventuelt med tilslutning fra opholdsstaten måtte foretage mod enkeltpersoner eller grupper af personer, der ikke udgør et lokalt oprørsparti, må antages at skulle bedømmes efter opholdslandets interne ret.[20] Dette gælder således formentlig det mandat, som ONUC fik til at pågribe fremmede lejesoldater.[12] Med henblik på sådanne handlinger er krigsretten i alt fald ikke egnet til at blive anvendt.

Herudover består der for sikkerhedsstyrkerne kun mulighed for magtanvendelse i *selvforsvar*.

Schwarzenberger[22] har i 1960 i forbindelse med sin argumentation for, at en sikkerhedsstyrke vil kunne oprettes i medfør af pagtens artikel 41, idet den ikke indebærer »anvendelse af våbenmagt«, udtalt, at det forhold, at styrken kan anvende våben i selvforsvar, påvirker dens status lige så lidt, som et individs status efter intern ret påvirkes af dets udøvelse af selvforsvar. I denne lidt dunkle bemærkning må vel i alt fald ligge, at når der ikke i en selvforsvarssituation kan siges at blive brugt væbnet magt i folkeretlig forstand, skulle det ikke have noget formål at undersøge, om de dele af krigsretten, som interesserer i nærværende forbindelse, er egnede til at finde anvendelse. Idet det erkendes, at Schwarzenberger ikke har fremsat sin udtalelse i relation til krigsretten, må det påstås, at den i alt fald ikke i dag er dækkende, hverken hvad angår denne relation eller forholdet til artikel 41. Dertil har selvforsvarsbegrebet undergået en for stor udvidelse.

20. Se *Bowett* s. 486, dog med den undtagelse, at de indre uroligheder kan blive så omfattende, at artikel 3 i 1949-Genevekonventionerne kan finde anvendelse. Bowetts udtalelse er dog muligvis for vidtgående. Der vil snarere være tale om, at trufne foranstaltninger for så vidt angår nogle relationer skal bedømmes efter intern ret og for så vidt angår andre efter folkeretten eller intern statsfællesskabsret. Det afgørende er, at krigsretten efter sin natur *ikke* kan finde anvendelse.
21. Se ovenfor s. 101.
22. *Report* s. 137.

For så vidt angår UNEF og ONUC, var det bestemt, at våbenmagt kun måtte anvendes i selvforsvar, hvor modstanderen havde indledt et angreb, herunder med henblik på at forsvare (ikke blot deres egen person, men også) de stillinger, de måtte have besat efter ordre fra den øverstbefalende.[23] Allerede på et tidligt tidspunkt viste det sig svært at undlade magtanvendelse udover i rent selvforsvar, f.eks. for at beskytte dele af civilbefolkningen.[24] (Som tidligere omtalt måtte man for så vidt angår ONUC i to senere resolutioner formelt gå udover magtanvendelsens begrænsning til selvforsvar).[25]

For så vidt angår UNFICYP har man formelt holdt sig inden for selvforsvarsbegrebet. Men reelt har man bevæget sig et godt stykke fremover. På baggrund af den kritik, der rettedes mod styrkens svage mandat, præciserede generalsekretæren i et aide-mémoire[26] styrkens funktioner og herunder selvforsvarsbegrebet, som tidligere var blevet opfattet på samme måde som for UNEF's og ONUC's vedkommende.

Det hedder bl.a. i det pågældende aide-mémoire:

»Brug af væbnet magt er kun tilladt i selvforsvar. Begrebet selvforsvar indbefatter:

a) forsvar af FN-stillinger, -områder og motorkøretøjer i tilfælde af væbnet angreb.

b) støtte til andet UNFICYP-personale, der angribes.

17. UNFICYP's tropper må ikke iværksætte nogen aktion, som medfører mulighed for at bringe dem i direkte konflikt med nogen af befolkningsgrupperne på Cypern, undtagen i følgende tilfælde:

. . . . . .

c) når udtrykkelige aftaler, der er accepterede af begge grupper, er blevet eller efter stedets øverstbefalendes mening er

23. Henholdsvis A/3943 s. 31 og S/4389 s. 4.
24. *Bowett* s. 201.
25. Ovenfor s. 101. Herved fik ONUC hvad angår forholdet til Katanga karakter af en kampstyrke.
26. S/5653.

ved at blive krænket, således at en genoptagelse af kampe risikeres, eller der opstår fare for lov og orden.«

Det siges ikke direkte, at den »aktion«, som i medfør af punkt 17 c kan tages, må være af væbnet karakter, men dette følger klart af sammenhængen.

Sålænge der alene er tale om at udøve selvforsvar i traditionel forstand, d.v.s. væbnet forsvar i tilfælde af overhængende eller påbegyndt angreb på personer eller ejendom, og således at forsvaret ikke går udover, hvad der er absolut nødvendigt til at afværge angrebet, kan man næppe forestille sig nogen praktisk anvendelighed af krigens love og sædvaner. Men udvandes selvforsvarsbegrebet, som sket her, vil FN meget nemt kunne blive engageret i større, væbnede aktioner, og, hvad der er det afgørende, disse vil have et videregående sigte end selvforsvaret. I en sådan situation nærmer man sig en tilstand, der efter sin faktiske natur minder om krigshandlinger, og anvendelse af reglerne herfor aktualiseres i tilsvarende omfang.

3.

Observationsgrupper.

Disses medlemmer vil, hvad enten de er bevæbnede som f.eks. i Yemen, eller ubevæbnede som f.eks. i Libanon, alene kunne udøve personligt selvforsvar, og der opstår intet spørgsmål om dettes forhold til krigsretten.

Resultatet er således, at FN for så vidt angår anvendelse af kampstyrker og til dels også sikkerhedsstyrker, engageres i handlinger, der efter deres natur er af samme art som en række af de handlinger, der reguleres af den folkeretlige krigsret. Det er herefter af interesse at undersøge, om dette retssystem finder eller kan komme til at finde anvendelse i forholdet til FN.

IV.

Er FN efter den gældende retstilstand bundet af krigsreglerne?

At FN er et folkeretssubjekt efter sædvanlig opfattelse,[27] er

27. *Ross* Lærebog s. 19.

ikke ensbetydende med, at organisationen er bundet af al almindelig folkeret. Dette retssystem er opstået mellem *stater;* i hvilket omfang andre retlige enheder er pligtsubjekter, må afgøres efter en konkret undersøgelse.

1.

FN har ikke tiltrådt nogen af de konventioner, der regulerer krigsførelsen. (Det vil nedenfor blive undersøgt, om FN overhovedet *kan* gøre dette). Organisationen har ejheller givet udtryk for, om den generelt føler sig bundet af krigens sædvaner.

Udfra mere teoretiske overvejelser ses det på denne baggrund undertiden hævdet, at FN er berettiget til at bortse fra krigsreglerne eller til kun at anvende den del af disse regler, som organisationen måtte finde for godt.[28]

Opfattelsen støttes på, at langt de fleste nationer såvel ved at tilslutte sig Briand-Kellogg-pagten[29] som FN har givet afkald på magtanvendelse og trussel herom som et middel til at forfølge nationale formål. Da det land, som desuagtet anvender krig, handler i strid med folkeretten, skulle det ikke kunne kræve overholdt folkeretlige regler,[30] og FN skulle derfor være berettiget til enten helt at bortse fra krigsreglerne eller, som det mindre, efter eget valg at overholde de af reglerne, man måtte ønske. Denne opfattelse støttes enten på grundsætningen *ex injuria jus non oritur* eller på adgangen til udøvelse af repressalier over for retsbryderen.

En konsekvens af denne teori ville iøvrigt være, at ikke blot FN, men også ethvert andet land i sit forhold til en aggressor-

28. *Schwarzenberger:* Legal Effects of Illegal War, Festschrift für Alfred Verdross, 1960 s. 251-252.
29. Af 27. august 1928, optrykt hos *Axel Møller,* 2. del I s. 199.
30. I præamblerne til Briand-Kellogg pagten udtales det direkte, at enhver signatarmagt, der herefter søger at fremme nationale interesser ved krig, bør være udelukket fra de i denne overenskomst indeholdte goder. Herved er dog formentlig alene tænkt på relationen til selve pagten og ikke på krigsreglerne i almindelighed ɔ: aggressoren kan ikke forlange, at andre undlader anvendelse af væbnet magt som forsvar.

stat skulle være befriet for krigsreglernes pligter. Sund fornuft tilsiger, at dette, i alt fald for så vidt angår relationen mellem *stater,* ikke kan være rigtigt. For det første taler ganske de samme hensyn af human karakter for en beskyttelse af civilbefolkningen, syge og sårede og krigsfanger i en »lovlig« som en »ulovlig« krig. For det andet var ingen krige »ulovlige«, da Haagerkonventionerne blev skabt.[31]

Selv om en krig er ulovlig, medfører den dog krigens retlige virkninger mellem de stridende parter, således at krigsreglerne skal iagttages på begge sider.[32]

Når det herefter må antages, at en angrebet *stat* i sit lovlige selvforsvar skal følge disse regler, kan der ikke opstilles nogen formodning for, at FN, fordi det land, mod hvilket organisationen anvender væbnet magt, typisk vil være en *aggressorstat,* af *denne grund* skulle være berettiget til at negligere dem. Men hertil kommer yderligere, at FN jo meget vel kan anvende væbnet magt mod et land, som *ikke er en aggressorstat,* idet pagtens kapitel 7 ikke til sin anvendelse forudsætter en afgørelse af, hvem der har ret eller uret.[33]

I en sådan situation kan en bortseen fra krigsreglerne naturligvis hverken begrundes med en henvisning til repressaliereglerne eller til, at den, der bryder folkeretten, ikke kan påberåbe sig denne. Det kan herefter konkluderes, at kriges ulovlighed ikke løser spørgsmålet om FN's mulige bundethed af krigsreglerne.

2.

Den omstændighed, at FN ikke er en stat,[34] synes ej heller i

31. *Matzen,* op. cit. s. 260. Det var altså hensigten, at krigsreglerne skulle gælde for *alle* krige.
32. Således også *Castrén,* s. 58.
33. Ovenfor s. 25. Det er altså ikke blot således som af *Bowett* s. 495 anført, at FN *i praksis* undlader at afgøre dette spørgsmål. Sikkerhedsrådet har en ubetinget ret til at lade det retlige problem ligge.
34. Udtrykkeligt udtalt af Den internationale domstol i responsum angående erstatningskrav i anledning af drabene på Folke Bernadotte m.fl., *Studiebog* s. 3.

sig selv at løse problemet. Det er således almindeligt antaget, at krigsreglerne gælder i forholdet mellem en stat og et lokalt oprørsparti, som er anerkendt som krigsførende.[35] Når en anerkendelse menes at være en konstitutiv betingelse, skal dette muligvis ses på baggrund af oprørernes illegitimitet i forhold til moderstaten, en baggrund, som naturligvis ikke er til stede for FN's væbnede aktioner. Det kan også med rette hævdes, at samtlige *medlemsstater har anerkendt FN som krigsførende* (set i relation til kapitel 7-aktioners faktiske natur) ved at tiltræde pagten og herunder organisationens ret til at foretage tvangshåndhævende skridt. En sådan anerkendelse antages for så vidt angår det lokale oprørsparti at medføre en *gensidig* forpligtelse til at overholde krigsreglerne. En lignende retlig konsekvens synes at måtte indtræde i forholdet til FN.

Dette kan dog som nævnt kun gælde forholdet til medlemslande (samt i forhold til de udenforstående lande, som måtte anerkende FN som krigsførende; en situation, der dog må anses for at være ret usandsynlig).

3.

Teoretiske overvejelser om FN's status i forhold til krigsbegrebet eller organisationens manglende karakter af stat synes herefter ikke at føre til, at den ikke skulle kunne være bundet af krigsreglerne.

Medens det er ubestrideligt, at krigskonventionerne ikke formelt binder FN, er tilbage at undersøge forholdet til de sædvaneretlige regler (hvoraf en stor del er optaget i konventionerne, men fortsat gældende som sædvaneret for de magter, der ikke har ratificeret disse.)[35a]

FN eller en tilsvarende international organisation eksisterede ikke, da disse regler opstod. Dette udelukker ikke, at FN, selv om det ikke er en ny stat, men et folkeretssubjekt af særegen karakter, er underkastet reglerne. Som støtte herfor kan f.eks.

35. *Ross,* Lærebog s. 142.

35a. En del af krigskonventionerne er i øvrigt ratificeret af så mange stater, at de muligvis kan siges at være almindeligt forbindende.

henvises til de af pagtens artikler, der giver organisationen ret til at slutte traktater (f.eks. artikel 43 og 63). Det siges intetsteds, at sådanne traktater må være underkastet de almindelige folkeretlige, sædvaneretlige regler om traktaters gyldighed, opfyldelse m.v. Det er en selvfølge, at dette må være tilfældet. Analogt hermed må det antages, at når pagten giver organisationen kompetence til at optræde som faktisk krigsførende, må folkerettens almindelige regler også gælde herfor.

Det er overflødigt at påpege, at reale grunde tilsiger, at FN er forpligtet af disse regler ganske som ethvert andet folkeretssubjekt engageret i krigsførelse.

FN »fødes ind« i folkeretssamfundet som en ny stat blot med den forskel, at *staten* straks underkastes al almindelig folkeretlig sædvaneret, *FN* kun de sædvaneretlige normer, der har til formål at regulere handlinger og funktioner, som FN er potentiel udøver af, *herunder netop væbnede aktioner.*

4.

Resultatet bliver herefter, at FN er bundet af de sædvaneretlige krigsregler,[36] men ikke af de konventionsnormer, der ikke samtidig er sædvaneret eller almindeligt forbindende.

Dette resultat er dog kun fuldgyldigt for de tilfældes vedkommende, hvor FN har den fulde kommando over vedkommende styrke. Er dette ikke tilfældet, opstår problemer angående FN's egnethed som pligtsubjekt og forholdet mellem FN's og de deltagende landes retsstilling.

V.

Relationen mellem de nationale kontingenters og FN's stilling i forhold til krigsreglerne. Kommandoforholdenes betydning.

1.

Problemstillingen.

En betingelse for at pålægge en fysisk eller juridisk person

36. *Bowett,* s. 500, synes at nå samme resultat, men alene ud fra reale overvejelser.

en pligt er, at vedkommende har mulighed for at opfylde pligten.[37] Manglen af en sådan mulighed kan enten bero på, at det potentielle retssubjekt savner de mentale forudsætninger for at forstå pligtens indhold og derved for at lade sig motivere som foreskrevet, eller på, at den pågældende mangler den faktiske mulighed for at kunne handle som krævet.[38]

Det vil være formålsløst at hævde, at FN er bundet af krigsreglerne, hvis organisationen ikke har mulighed for at overholde disse. Hertil må to internt-strukturelle forudsætninger være opfyldt. For det første skal FN have den militære kommando over styrken, således at der består mulighed for at bestemme forløbet af de militære aktioner, herefter kaldet forudsætning A. For det andet skal FN kunne foretage tvangshåndhævende skridt mod den eller dem, der bryder de krigsregler, som herunder skal iagttages (Forudsætning B).

Endvidere må for så vidt angår det eksterne forhold FN være egnet som pligtsubjekt i den forstand, at den magt, mod hvilken FN foretager militære aktioner, har retlig mulighed for at iværksætte eller få iværksat en sanktion mod organisationen i tilfælde af, at denne ikke opfylder den gerningspligt, som den måtte have i henhold til krigsreglerne.[39] (Forudsætning C).[40]

37. *Ross,* Lærebog s. 30.
38. Om en kommunes forhold til en folkeretlig forpligtelse, se *Ross,* a. st.
39. Denne gerningspligt omfatter såvel pligten til at udstede direktiver til medlemmerne af styrken om at overholde krigsreglerne som til at foretage de tvangshåndhævende skridt, som krigsretten forpligter til i tilfælde af overtrædelser. Det, som i det interne (internt-statsfællesskabsretlige) forhold er sekundære normer, forvandles med andre ord i det folkeretlige forhold til primære normer, jfr. note 40.
40. Denne sidste forudsætning overses tilsyneladende af Bowett. Havde FN været en *stat,* ville det have været unødvendigt at nævne den selvstændigt, thi hvis man for så vidt angår en stat er nået til, at den er et egnet pligtsubjekt for et sæt regler, og at disse efter deres indhold må antages at gælde for staten, da vil de almindelige folkeretlige regler om retsbrud og ansvar automatisk finde anvendelse. Dette gælder jo imidlertid netop ikke for en

At denne sidste forudsætning skal være opfyldt er ikke begrundet i nogen overvejelse om FN's egnethed som pligtsubjekt, men i almindelige reciprocitetsbetragtninger, som iøvrigt har fundet udtrykkelig optagelse i de fleste krigskonventioner, således f.eks. i artikel 2 i Haagerkonvention IV.

Det vil nu blive undersøgt, i hvilket omfang disse forudsætninger er til stede under FN's fredsbevarende aktioner.

2.

Under anvendelse af en styrke rekrutteret på individuel basis.

En sådan styrke vil være kendetegnet ved, at FN's kommando over den er eksklusiv.

Forudsætning A er klart opfyldt, og intet forhindrer organisationen i at oprette krigsretter og eksekvere disses domme ɔ: forudsætning B er også til stede.

Derimod vil det måske være vanskeligt for det land, over for hvilket krigsreglerne er overtrådt, at drage FN til ansvar. For at dette skal være nogen hindring for at anse FN som pligtsubjekt, må det imidlertid kræves, at vanskelighederne er *større,* end hvis FN havde været en *stat.* Først da vil der være grund til at stille sig skeptisk over for organisationens pligtsubjektivitet.

Hvordan kan krigsreglerne gennemtvinges overholdt af en stat?

Repressalieakter vil i det omfang, de anses for at være af tvangshåndhævende karakter, kunne nævnes som et middel,

sammenslutning af selvstyrende lande som FN, fordi, som det tidligere er nævnt, et retssubjekt af denne anomale karakter ikke uden videre kan passes ind i det almindelige folkeretlige system. Det må som udgangspunkt undersøges for hver enkelt regels vedkommende, om den finder anvendelse på organisationen, og dette gælder vel at mærke ikke alene de primære, pligtstatuerende regler, men også de sekundære regler om retsbrud og ansvar og de tertiære regler om fremgangsmåden til afgørelsen og tvangsgennemførelsen af ansvaret, i det følgende for nemheds skyld samlet kaldt den tvangshåndhævende myndighed.

som dog i en krigssituation typisk alene (lovligt) vil kunne bestå i en intensivering af krigsførelsen.[41]

Krav om *erstatning* vil kunne fremsættes i tilfælde af, at retsbruddet har medført økonomisk skade. Dette følger af den almindelige folkeretlige sædvaneret og er udtrykkeligt nævnt i Haagerkonvention IV artikel 3.

Straf vil kunne pålægges de personer, der bryder krigens love og sædvaner, også hvor de har handlet som organer for et land.[42] [43]

Gennemførelsen af disse sanktioner medfører for så vidt angår repressalieakterne ikke retlige problemer, da disse akter kan foretages af den krænkede på egen hånd. Erstatningskrav vil i en krigssituation være vanskeligt gennemførlige i praksis, men i princippet står de sædvanlige folkeretlige procesmidler til rådighed: forhandling, mægling, voldgift, domsafgørelse m.v. De vil dog typisk først blive fremsat efter krigens afslutning og da reguleret i fredstraktaten. Afstraffelse vil kunne foretages af det krænkede land over for medlemmer af fjendelandets væbnede styrker.[44]

Det ses, at disse mellem *stater* eksisterende tvangshåndhævende muligheder vil kunne finde anvendelse også over for FN, for så vidt angår erstatnings*fastsættelsen* dog med den modifikation, at der ikke vil blive tale om afslutning af en fredstraktat med FN.[45] Men der er naturligvis intet til hinder for, at erstatning fastsættes på en hvilkensomhelst anden måde, blot det er et kompetent FN-organ, der handler.

41. *Castrén* s. 71.
42. Dette skete bl.a. under Nürnberg-processen efter 2. verdenskrig, *Studiebog*, s. 10, men det har fundet sted lige så længe krigsregler har eksisteret.
43. Der er ikke her tænkt på den afstraffelse, som en krigsførende stat foretager af egne statsborgere efter intern ret for overtrædelser i forhold til et andet land. Undertiden antages det, at *staten* som sådan kan straffes, *Castrén* s. 85.
44. *Castrén* s. 87.
45. En fredstraktat har som sin forudsætning, at der er ført krig i retlig forstand, hvilket FN ikke kan, jfr. ovenfor s. 236.

Den fakiske mulighed for en gennemførelse af krigsreglerne over for FN er således ikke mindre end over for en stat, og forudsætning C er herefter også til stede.

Konklusionen bliver da, at FN i det hele er et egnet pligtsubjekt i forhold til krigsreglerne, hvor FN anvender en individuelt rekrutteret styrke – og derved også rent faktisk må antages at være et aktuelt pligtsubjekt for så vidt angår de sædvaneretlige regler, jfr. ovenfor under IV.

Tilbage er herefter blot at tilføje, at en sådan styrke endnu ikke findes og næppe vil blive skabt de første mange år.

3.

Under anvendelse af en styrke, hvorover et enkelt medlemsland har fået kommandoen.

a. Med deltagelse alene af landets egne væbnede enheder.

Her vil i alt fald forudsætning A og B ikke være opfyldt for FN's vedkommende, medens alle tre forudsætninger tilsyneladende er opfyldt for så vidt angår det pågældende land. Det eneste spørgsmål synes derfor at være, om dette kan undslippe krigsreglernes forpligtelser under påberåbelse af at handle for FN og på disses vegne. Da det er antaget, at FN er bundet af den sædvaneretlige krigsret i det omfang, organisationen er et egnet pligtsubjekt, synes heraf at følge, at vedkommende stat ikke kan være bundet i snævrere omfang. Dette måtte vel også antages at medføre, at staten fortsat er bundet af de traktatmæssige forpligelser af krigsretlig karakter, den måtte have påtaget sig.[46]

Herved overses imidlertid et væsentligt problem: mod hvem kan modstanderen rejse krav om krigsreglernes overholdelse? Kunne kravet rettes mod den pågældende *stat,* ville problemet være løst, da denne har evne til at gennemføre det internt. Men staten handler jo for FN, og kravet bør derfor rettes mod organisationen. Under Koreakrigen afviste USA således alle krav og henviste til FN, hvorefter USA *opfyldte* de af FN

46. Således *Bowett* s. 504, der herefter anser spørgsmålet for løst.

accepterede krav.[47] Havde USA imidlertid nægtet sådan opfyldelse, ville modstanderen have været afhængig af FN's mulighed for at gennemtvinge kravet over for USA. Der ville således blive tale om en art dobbelteksekution, der i praksis ville have medført betydeligt større besvær for modstanderen end i tilfælde, hvor den anden part havde været en stat. Dette medfører, at modstanderen, med rette formentlig, må kunne hævde, at forudsætning C ikke er opfyldt, hvorefter han ikke vil anse sig for bundet af krigsreglerne.

b. Med deltagelse af flere landes væbnede enheder under national disciplinærmyndighed.

Situationen er parallel med den under a nævnte, dog at den stat, der har kommandoen, ikke vil have mulighed for intern tvangsgennemførelse af krigsreglerne. Der vil derfor kunne sluttes *a potiori* til, at modstanderen ikke er bundet af disse regler.

4.

Under anvendelse af en af nationale enheder sammensat og under FN's kommando henført styrke.

Der er her tænkt på styrker opbygget som UNEF, ONUC og UNFICYP. FN har her kompetence til at fastsætte de for disse styrker nødvendige normer og har den militære kommando over dem. Forudsætning A er til stede. Den tvangsmæssige gennemførelse af reglerne ligger derimod klart hos de nationale myndigheder, og forudsætning B for at anse *FN* som bundet af krigsreglerne er derfor svigtet.[48]

47. *Seyersted* s. 422, *Bowett,* s. 57.

48. Denne opfattelse deles ikke af *Bowett,* som s. 512 udtaler, at hvis det må antages, at de deltagende lande har forpligtet sig til at gennemføre reglerne tvangsmæssigt (hvilket formentlig må antages for så vidt angår de sædvaneretlige regler) er FN i samme omfang i stand til at opfylde den primære pligt, som krigsreglerne pålægger organisationen. Denne opfattelse kan ikke tiltrædes, da der her opstår den for modstanderen ovenfor nævnte ulempe ved »dobbelteksekution«, som må antages for denne at repræsentere en bristende forudsætning for egen bun-

dethed. Det kunne måske heroverfor indvendes, at en forbundsstat, som f.eks. USA, antages at kunne være bundet af krigsreglerne, uagtet pligtsubjektiviteten her som hovedregel er opspaltet, således at enkeltstaterne er gernings- og forbundsstaten ansvarssubjektet. Men netop for så vidt angår krigsreglerne er pligtsubjektiviteten udelt hos forbundsstaten. Da dette i øvrigt ikke er noget særkende for USA – krigsførelse er ikke efter nogen forbundsstatsforfatning et ledstatsanliggende – kan en modpart med rette hævde, at han ikke efter den gældende retstilstand i noget tilfælde møder opspaltet pligtsubjektivitet på krigsrettens område, og at han derfor ikke er pligtig at tåle dette i forhold til FN.

Heroverfor kunne vel rettes den indvending, at lande dog på andre områder må finde sig i eksistensen af forbundsstater med opspaltet pligtsubjektivitet. Hvorfor skulle de da ikke være pligtig at tåle det samme inden for krigsreglerne – med den konsekvens, at FN så også skulle være et egnet pligtsubjekt?

Af følgende grunde må det hævdes, at selv om det anførte muligvis måtte tolereres hvad *forbundsstater* angår, vil en analogi herfra dog ikke gøre *FN* egnet.

For det første vil en forbundsstat have det i sin magt ved en rent ensidigt akt at yde økonomisk kompensation for en ledstats manglende opfyldelse af gerningspligten, medens FN rent faktisk er afhængig af, at nogle i øvrigt suveræne stater indbetaler det nødvendige beløb. At det i praksis er en faktor, der må regnes med, viser den nuværende situation omkring betalingen for sikkerhedsstyrkerne.

For det andet vil en forbundsstat have en mulighed for gennem en forfatningsændring at tiltage sig magt til at gennemføre en handlepligt, som negligeres af en ledstat. (Om dette rent faktisk vil kunne kræves af den krænkede part, er afhængig af, hvor kompliceret forfatningsændringen er; muligvis må den krænkede lade sig nøje med erstatning i stedet for »naturalopfyldelse«, således i Abbagnatosagen, Studiebog side 75). FN's mulighed for i en sådan situation at gennemføre en »forfatningsændring« (pagtsændring) med det ønskede formål er af rent teoretisk natur.

For det tredie kan forbundsstaten, omend i strid med forfatningen, rent faktisk ved en ensidig akt, evt. under magtanvendelse, gennemtvinge naturalrestitution. FN har ikke den faktiske mulighed herfor.

For det fjerde er sandsynligheden for, at en forbundsstatsrege-

Af det anførte følger, at de enkelte bidragydende lande ejheller i denne situation er egnede pligtsubjekter i forhold til krigsretten, da de har overdraget kommandoen til FN.

Resultatet bliver herefter, at FN efter de sædvaneretlige krigsreglers indhold for en umiddelbar betragtning måtte antages at være bundet af disse, men at organisationen på grund af den opbygning, styrkerne i praksis har haft, og i den nærmere fremtid må antages at få, ikke er egnet som pligtsubjekt og derfor ejheller bundet af krigsretten.

Denne konklusion kunne for en førstehåndsbetragtning antages ikke at medføre uheldige konsekvenser af større rækkevidde, thi ingen forhindrer FN i rent faktisk at overholde krigsregler i det omfang, FN har magt hertil, og ingen forhindrer de i en fredsbevarende aktion deltagende lande i at gøre det samme. Det uheldige ligger naturligvis i, at modparten ikke er forpligtet af krigsretten i videre omfang end FN. Denne gensidighedsbetingelse er ført ud i sin yderste konsekvens, således at selv om man antog, at de i en FN-aktion deltagende lande i princippet var pligtige at overholde de konventioner, de udtrykkelig havde underkastet sig, ville modstanderens tilsvarende pligt falde bort, hvis blot én af de i en sådan aktion deltagende nationer ikke havde ratificeret konventionerne, jfr. f.eks. Haagerkonvention IV art 2, V art. 20, VI art. 6 og VII art. 7.

ring vil kræve, at ledstaten opfylder sin gerningspligt, utvivlsomt langt større, end at det under vetoreglen arbejdende sikkerhedsråd vil fremsætte samme krav over for et medlemsland.

Endelig *for det femte* er rent praktisk udsigten til, at en ledstat, som befinder sig i et fast sammentømret samarbejde med forbundsstaten på en lang række områder (der åbner mulighed for pression af forskellig art), retter sig efter dennes direktiver, naturligvis betydelig større, end sandsynligheden for, at de højst heterogene lande i en så løs sammenslutning som FN følger organisationens henstillinger og beslutninger, jfr. til eksempel sagen om udgifterne til fredsstyrkerne og de tilfælde, hvor de bidragydende lande til UNEF og ONUC har vægret sig ved at opfylde deres jurisdiktionspligt.

VI.

Praksis.

1.

Koreakrigen.

Skønt Koreakrigen på grund af dens atypicitet hidtil kun er behandlet kursorisk, er en nærmere omtale af dens forhold til krigsreglerne uberettiget, idet de principper, der her fulgtes, vil kunne tænkes anvendt i en lignende på en mere pagtregelret måde iværksat aktion.

Genevekonventionen af 1949 om krigsfanger »anerkendtes« som anvendelig på krigen af den kinesiske folkerepublik, Syd- og Nordkorea og af FN-kommandoen.

Klager fra Sovjetrusland og Nordkorea over »retsstridige« bombetogter og over bakteriologisk krig fremførtes under udtrykkelig påberåbelse af Haagerkonventionerne. Klager over påståede overgreb mod krigsfanger gav udtryk for den forudsætning, at folkerettens regler om behandlingen af sådanne var gældende. De vejledninger, som FN-kommandoen udsendte til styrkerne om krigsfanger, hvilede på samme forudsætning.

På intet tidspunkt protesterede noget land eller FN mod de anførte forudsætninger om, at krigsrettens regler var »gældende« under Koreaaktionen.[49]

Det kunne være fristende herfra at slutte, at disse regler herefter er bindende som sædvaneret for FN's fredshåndhævende operationer. At de foreløbig kun er anvendt i en enkelt aktion, er i princippet ikke til hinder for denne antagelse.[50]

Det kan ikke afvises, at der for så vidt angik *Korea-aktionen,* efterhånden som denne udviklede sig, var opstået en sædvane af den omhandlede karakter, idet alle parter i den åbenbart havde den retsindstilling, at krigsreglerne var gældende. Det er dog betegnende, at indstillingen ikke var afklaret for så vidt angår det ovenfor som begrebsmæssig hindring for krigsregler-

49. *Bowett,* s. 50 og 55 f, *Taubenfeld,* note 8b a. st. s. 678.
50. *Ross,* Lærebog s. 104.

nes bindende karakter anførte moment: FN's manglende egnethed til at opfylde de i anledning af brud på krigsreglerne fremsatte krav. Sovjetrusland fremsatte oprindeligt sine krav mod USA, som imidlertid nærede den opfattelse, at kravene skulle fremsættes over for FN, der på sin side ikke på sit budget havde afsat beløb til dækning af økonomiske krav. Korea-aktionen figurerede overhovedet ikke på FN's budget, men udgifterne blev båret af de deltagende lande.[51]

Senere affandt Sovjetrusland sig dog med, at kravene skulle fremsættes over for FN, dog formentlig ikke fordi man anså FN for »modparten«, men derimod fordi man ville indbringe det formodede folkeretsbrud for FN som det fredsbevarende organ,[51a] men det kan som ovenfor nævnt ikke bestemt bestrides, at der for så vidt angår *denne aktion* efterhånden opstod en sædvanemæssigt begrundet forpligtelse til at følge krigsreglerne.

Til gengæld må det imidlertid antages – og til støtte herfor kan netop henvises til Korea – at hvis et land i en fremtidig lignende aktion under påberåbelse af, at der består usikkerhed med hensyn til gennemførelse af ansvaret for brud på disse regler, erklærer sig for løst for krigsreglernes forpligtelser og handler derefter, vil man næppe kunne hævde, at der handles folkeretsstridigt.

2.

UNEF, ONUC og UNFICYP.

UNEF's mandat har ikke på noget tidspunkt haft offensiv karakter, og styrkens adgang til at anvende selvforsvar er blevet holdt inden for dette begrebs traditionelle grænser. Der har derfor ikke i praksis været anvendelse for krigsreglerne.

Bestemmelsen i UNEF-regulativet pkt. 44 om, at »styrken skal handle i overensstemmelse med principperne og ånden i de almindelige, internationale konventioner, som vedrører militært personels adfærd«, har derfor ikke haft og kunne ikke forventes at få betydning i forhold til krigsreglerne.

51. *Bowett,* s. 57.
51a. *Seyersted,* s. 422.

Det samme kan ikke siges om den tilsvarende bestemmelse i ONUC-regulativet pkt. 43.

ONUC havde mandat til at engagere sig i handlinger, der efter deres natur svarede til krigshandlinger og gjorde rent faktisk dette.[52]

Selv om man måtte antage, at der alene var tale om en intern konflikt (hvilket naturligvis har formodningen imod sig, når FN er engageret i den), kunne visse minimumsregler dog være gældende, jfr. herved artikel 3 i de 4 Genevekonventioner af 1949, hvorefter enhver af de kontraherende parter, hvis der på deres territorium opstår væbnet konflikt, selv om denne ikke er af international karakter, er forpligtet til som mindste mål at iagttage visse regler. Congo havde med virkning fra uafhængighedsdatoen tiltrådt af Genevekonventionerne.[53] De af artiklerne 3 følgende pligter må uden tvivl også gælde for et organ, der *bistår* en signatarmagt på dennes territorium, men den umiddelbart forpligtede vil være landet selv.

Generalsekretæren udtalte imidlertid, at ONUC skulle overholde Genevekonventionerne i deres helhed[54] uden dog at give udtryk for, om nogen formel bundethed efter hans opfattelse eksisterede.

Som eksempel på handlinger, der efter deres natur falder under krigsreglernes område, skal her blot nævnes tilfangetagning af modstandere. Generalsekretærens særlige repræsentants rapport af 8. marts 1961 nævner således eksempler på tilfangetagning og mishandling af FN-soldater.[55]

Fra FN's side nøjedes man med en *undersøgelse* af den slags episoder uden nogen udtrykkelig påberåbelse af krigsreglerne. Ligeledes anerkendte FN ikke i noget tilfælde, at medlemmer af ONUC skulle have overtrådt krigens love.[56]

Det kan således ikke antages, at der for så vidt angår ONUC

52. Se ovenfor s. 104 f.
53. *Bowett*, s. 509 note 94.
54. A st. s. 509. Dette fandt senere udtryk i regulativets pkt. 43.
55. S/4761 pkt. 3.
56. *Bowett*, s. 223.

skulle have udviklet sig nogen speciel sædvaneret gående ud på, at parterne var bundet af krigsretten.

UNFICYP-regulativet indholder i pkt. 40 tilsvarende bestemmelse, som findes i UNEF's regulativ pkt. 44 og ONUC's pkt. 43. Det er tidligere nævnt, at skønt UNFICYP ikke som ONUC har noget offensivt mandat, er den af FN anlagte fortolkning af selvforsvarsbegrebet dog så vidtgående, at det i praksis vil kunne berettige handlinger, som efter deres natur er reguleret af krigsreglerne. FN-styrken har dog ikke rent faktisk været selvstændig part i handlinger af denne karakter.

Med Koreaaktionen som en mulig undtagelse kan det konkluderes, at praksis ikke har medført nogen ændring i det ovenfor nåede teoretiske resultat vedrørende FN's stilling i forhold til krigsreglerne.

VII.

Mulige løsninger.

1.

Kan FN med bindende virkning for potentielle modstandere underkaste sig krigens regler?

De følgende bemærkninger vil alene vedrøre sikkerhedsstyrker af den hidtil anvendte art.

Spørgsmålets besvarelse kan ikke søges i en undersøgelse alene af, om FN har formel kompetence til at tilslutte sig de eksisterende konventioner[57] eller til at afgive en erklæring om,

57. Det kan FN iøvrigt næppe. Haagerkonvention II art. 4 udtaler, at de *magter,* som ikke har underskrevet, senere kan tiltræde konventionen. Ganske tilsvarende bestemmelse indeholdes i de øvrige Haagerkonventioner. Genevekonventionerne fra 1949 bestemmer ligeledes, at de står åbne for undertegnelse af »magter« (art. 60 i 1. konvention, art. 59 i 2. konvention, art. 139 i 3. konvention og art. 155 i 4. konvention).

at organisationen anser sig for bundet af krigsreglerne.[58] FN vil simpelthen ikke, således som organisationen og sikkerhedsstyrkerne er opbygget, have evne til at gennemføre de regler, den således måtte påtage sig. Eksempelvis kan anføres, at Genevekonventionen om behandlingen af krigsfanger i art. 129 fastslår, *at* de kontraherende parter skal gennemføre alle love, der er nødvendige til skabelse af effektive straffesanktioner over for personer, der overtræder konventionen, og *at* parterne har pligt til at eftersøge sådanne personer og stille dem for egne domstole. Dette er blot et eksempel på en udtrykkelig angivelse af den pligt til intern gennemførelse af krigsreglerne, der generelt påhviler signatarmagter, men som FN er ude af stand til at påtage sig.

Den eneste mulighed for, at FN kan tiltræde konventionerne med virkning over for alle signatarmagter, er derfor disses udtrykkelige accept af FN's deltagelse med de mangler, organisationen lider af, hvad gennemførelsen angår. Dette er næppe en farbar vej.

Artikel 2, stk. 3, i de 4 Genevekonventioner bestemmer, at »selv om en af de stridende magter ikke har tiltrådt nærværende konvention, er de magter, der har tiltrådt den, bundet af den i deres indbyrdes forhold. De er endvidere bundet af konventionen i forhold til den pågældende magt, hvis denne anerkender konventionen og anvender dens bestemmelser.«

Det kunne synes, at der heri lå en mulighed for, at FN ved en udtrykkelig anerkendelse af konventionerne kunne forpligte sig selv og modstanderen til at overholde dem. Ganske vist bruges også her udtrykket »magter«, men i dette tilfælde, hvor der ikke er tale om en formel ratifikation af traktaterne, men alene om at sikre disses faktiske overholdelse, ville en analogislutning til en international organisations anerkendelse og anvendelse være mulig.

58. De foran citerede bestemmelser i UNEF's, ONUC's og UNFICYP's regulativer (henholdsvis punkt 44, 43 og 40) giver ikke direkte udtryk for bundethed, men en sådan opfattelse kunne indlægges i dem.

Imidlertid møder man naturligvis også ved dette forsøg på en løsning ganske den samme oftnævnte hindring: FN kan ikke i praksis *sikre* overholdelsen af konventionerne, hvilket for modparten vil være en bristende forudsætning, som denne *kan* påberåbe sig.

Det er derfor ikke muligt at nå andet resultat, end at der i dag ikke består nogen mulighed for organisationen for under en væbnet aktion at påtage sig krigsreglernes forpligtelser med det resultat, at modstanderen forbliver bundet af disse. En mulig løsning på det nationale plan skitseres nedenfor.

Det er indlysende, at FN naturligvis desuagtet *bør* optræde, ganske som organisationen var bundet af disse regler. Dette gælder ubetinget, sålænge modstanderen gør det samme. Hvilken moralsk pligt, der påhviler organisationen til at følge krigens love, hvor disse brydes af den anden part, er det selvsagt umuligt at udtale sig generelt om.

2.

En mulig nødløsning på det nationale plan.

Udtrykket »nødløsning« har til hensigt at oplyse om, at det nedenfor fremsatte forslag kun bør anses som sekundært i forhold til den nyregulering af krigsførelsens principper, som trænger sig på i anledning af den anvendelse af internationale styrker, som ved de seneste konventioners undertegnelse (i 1949) vel var forudseelige, men endnu i praksis ganske ukendte.

Det erindres, at formålet er at skabe en forpligtelse for begge parter til at overholde i videst muligt omfang de mest avancerede krigsregler. Det erindres endvidere, at forudsætningerne for, at en part (og dermed begge parter) overhovedet kan være bundet af reglerne, er, at den pågældende part kan give regler for de væbnede aktioner (ɔ: påbyde, at krigsreglerne skal iagttages), kan gennemtvinge disse regler internt, og at modparten, hvis reglerne brydes, har mulighed for på internationalt plan at gennemføre krav på oprejsning mod den ansvarlige i anledning af retsbruddet.

Der er i øjeblikket ingen mulighed for, at FN skulle kunne

indfri samtlige disse forudsætninger, og man tvinges derfor til at bygge pligtsubjektiviteten op omkring den nationale »suverænitet« (selvstyre), som de i en FN-aktion deltagende lande ikke vil renoncere på. Udtrykt på en anden måde: De enkelte lande har – og vil ikke opgive – en eksklusiv kompetence til at *gennemtvinge* overholdelse af krigsreglerne over for deres egne individer. Med henblik på at skabe et perfekt pligtsubjekt[59] må de deltagende lande da, hver for sig, udstyres med kompetence til at påbyde medlemmerne at undlade at handle i strid med krigsreglerne, selv om en ordre fra FN måtte indebære en sådan retsstridig handling, og der må gives modstanderen ret til at fremsætte krav i anledning af påståede retsbrud direkte over for det land, hvis enhed har begået retsbruddet.[60] (Herudover må FN søge alene at anvende enheder fra lande, der har tiltrådt de vigtigste krigskonventioner).

Ingen stat vil kunne undslå sig for at følge krigens sædvaneretlige regler og de konventioner om krigsførelse, den måtte have påtaget sig, over for en FN-hær sammensat af enheder fra lande, der er udstyret med de nævnte beføjelser.

Forslaget indebærer på papiret en vis opgivelse af »suverænitet« fra FN's side. Reelt er opgivelsen uden praktisk betydning.

At FN skulle beordre aktioner, der blot nærmer sig en overtrædelse af de praktisk anvendelige krigsregler, er usandsynligt. Det deltagende land, der, måske udfra mere politiske end retlige overvejelser, måtte hævde dette og derfor nægte at følge ordren, er vel i en sådan stilling, at dets fortsatte anvendelse i FN-operationen under alle omstændigheder bør overvejes og formentlig bringes til ophør.

FN kan næppe have noget imod, at krav på oprejsning ret-

59. »Perfekt« i den forstand, at det opfylder de krav, modparten er berettiget til at stille som betingelse for egen bundethed.
60. Vanskeligheder kan her i visse tilfælde opstå med hensyn til at finde frem til den skyldige stat i en af flere nationers enheder sammensat FN-hær. Lignende vanskeligheder kan dog opstå i normale krige, hvor flere allierede kæmper på samme front.

tes mod de enkelte lande.[61] Disse på deres side er efter forslaget selv herrer over, om de begår handlinger i strid med krigsreglerne.

Den foreslåede løsning medfører den ulempe, at en aktion, der skulle fremtræde som en samlet, internationaliseret virksomhed, på et enkelt område »nationaliseres«. Der er imidlertid ikke herved tale om noget brud på et iøvrigt undtagelsesfrit princip. Gennemførelsen af krigens regler er jo for tiden på nationale hænder. Ofret synes værd at bringe, når man herved løser et så betydningsfuldt problem som spørgsmålet om krigsreglernes anvendelse under FN's fredsbevarende aktioner.

61. Der er jo iøvrigt intet til hinder for, at FN erklærer sig solidarisk ansvarlig.

Bowett foreslår, s. 515, at FN udpeger et eller flere af de deltagende lande til at optræde som »judicielle agenter« for FN, således at det eller de pågældende landes lovgivning og domstole skal overtage jurisdiktionen for samtlige deltagende landes vedkommende.

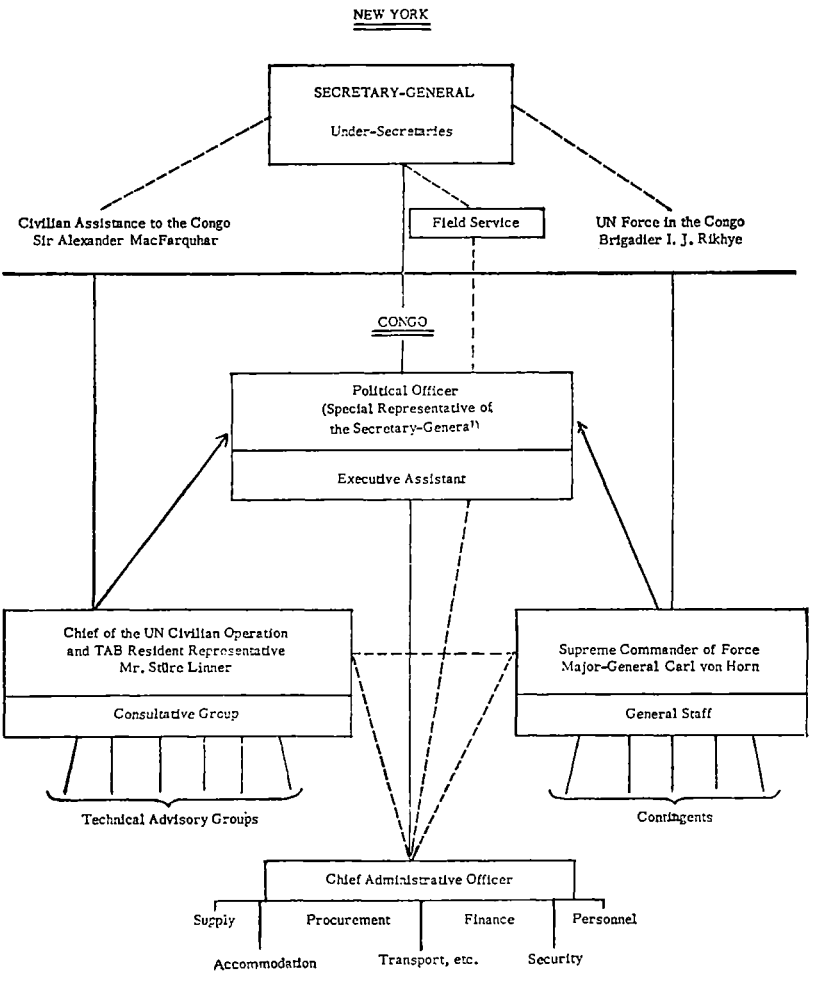
For det første er det vel tvivlsomt om disse øvrige lande vil afgive deres jurisdiktionskompetence til et andet land. Dernæst stilles modstanderen i virkeligheden overfor, at hans mulighed for oprejsning er afhængig af *3* forskellige folkeretssubjekters handlemåde: FN's, den judicielle agents og det for retsbruddet faktisk ansvarlige lands. Endelig indebærer forslaget en risiko for, at aktionen i højere grad vil blive anset for at være det lands aktion, som får overladt den samlede jurisdiktionskompetence, end FN's.

(Nedenstående skematiske oversigt over ONUC's kommandoforhold var bilagt generalsekretærens 2. rapport, S/4417/Add. 6 (S.C.O.R., Suppl. July–Sept., 1960 s. 66)) Jfr. s. 109

Table I

GENERAL ORGANIZATION

United Nations Headquarters and the United Nations in the Congo



Litteraturforkortelser

A/.... Generalforsamlingsdokument nr.....

Armstrong: *Hamilton Fish Armstrong:* The U.N. Experience in Gaza, »Foreign Affairs«, July 1957, side 600 f.

Bowett: *D. W. Bowett,* United Nations Forces, A Legal Study of United Nations Practice, 1964.

Breitner m.fl.: *Thomas C. Breitner, Martin T. Hutchinson, Charles E. Weber,* United Nations Security Force, New Brunswick, 1957.

Castrén: *Eric Castrén,* The present law of war and neutrality, 1954 (Annales Academiæ Scientarium Fennicæ).

Certain Expenses: »Certain Expenses of the United Nations (Art. 17, paragraph 2, of the Charter)«, Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962 p. 151.

Clark and Sohn: *Grenville Clark and Louis B. Sohn:* World Peace through World Law, Harvard University Press, 1958.

Ewensen: *Jens Ewensen,* Folkerettslige Problemer forbundet med Opprettelse av Internasjonale Sikkerhetsstyrker for FN, »Internasjonal Politikk«, nr. 1–2, 1963, side 58–89.

Franck og Carey: *Thomas M. Franck og John Carey,* The Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo, Published for The Association of the Bar of the City of New York by Oceana Publications, Inc., 1963.

Fry, Lebanon: *William R. Fry,* Lebanon: Story behind the headlines, »Foreign Policy Bulletin«, 1958 side 25.

Fry: *William R. Fry,* A United Nations Peace Force, Oceana Publications, Inc., 1957.

Goodrich: *Leland M. Goodrich,* The United Nations, Library of World Affairs, 1960.

Hurwitz: *Stephan Hurwitz,* Den danske kriminalret, alm. del, 1950.

Hurwitz, speciel del: *Stephan Hurwitz,* Den danske kriminalret, speciel del, 1955.

Per Hækkerup: Udenrigsminister *Per Hækkerup,* Scandinavia's Peace Keeping Forces for the United Nations. Foreign Affairs, 1964, s. 674.

I. C. J. Pleadings: Pleadings, Oral Arguments, Documents, Certain Expenses of the United Nations, (art. 17, § 2 of the Charter). Bilag til Advisory Opinion of July 20th, 1962.

I. L. A.: Report of the Forty-Nimth Conference of the International Law Association, Hamburg, 1960.

Lauterpacht: *E. Lauterpacht,* The United Nations Emergency Force, Basic Documents, A Collection prepared by E. Lauterpacht, 1960 (gengivet i Special Supplement 1958–60 til »The International and Comparative Law Quarterly«).

Axel Møller: *Axel Møller,* Folkeretten i Fredstid og Krigstid, I del 1925 og II del 1934.

ONUC Regulations: Regulations for the United Nations Force in the Congo, July 15, 1963, ST/SGB/ONUC/1.

Trygve Lie: *Trygve Lie,* Syv år for freden, 1954.

Pürschel: *Victor Pürschel og G. Bent Pürschel,* Militær straffelov m.v., 1963.

Ross, FN. *Alf Ross,* De Forenede Nationer, Fred og Fremskridt, 1963.

Ross, Lærebog. *Alf Ross,* Lærebog: Folkeret, 4. udgave, 1961.

Ross, Constitution. *Alf Ross,* Constitution of the United Nations, 1950.

S/. . . . . Sikkerhedsrådsdokument nr., . . .

S.C.O.R.: Security Council Official Records.

Schwarzenberger: *Georg Schwarzenberger,* Problems of a United Nations Force, Current Legal Problems, 1959.

Schwarzenberger, Report: Report of the Forty-Ninth Conference of the International Law Association, Hamburg, 1960.

Seyersted: *Finn Seyersted,* United Nations Forces, »British Yearbook of International Law« 1961 side 351–475.

Sohn: *Louis B. Sohn,* The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force, »The American Journal of International Law«, 1958, side 229–240.

Stone: *Julius Stone,* Aggression and World Order, Library of World Affairs, 1958.

Studiebog: *Alf Ross, Isi Foighel* og *Allan Philip,* Studiebog i International Ret, 1964.

Max Sørensen og Niels J. Haagerup: *Max Sørensen og Niels J. Haagerup,* Denmark and the United Nations, Prepared for the Carnegie Endowment for International Peace, 1956.

U. N. Yearbook: Yearbook of the United Nations, Office of Public Information, United Nations, New York.

UNEF-Regulations: Regulations for the United Nations Emergency Force, February 20, 1957, (ST/SGB/UNEF/1), gengivet i *Lauterpacht* side 34 ff.

UNFICYP-Regulations: Regulations for the United Nations Force in Cyprus, April 25, 1964, ST/SGB/UNFICYP/1.

Sagregister

Art. 43-overenskomster *26* f, 34, 168, 171
Automatisk kollektiv sikkerhed 55

Bemyndigelser til generalsekretæren 42, 151, *154* f
- ONUC 99, 101, *106*
- UNEF 68
- UNFICYP 133
- UNOGIL 89

Bevægelsesfrihed, 136 f

Civil jurisdiktion, se jurisdiktionskompetence
Claims Commission *79*, 116, 141, 160
Collective Measures Committee 43
Congo 18, *97*, 149
Cypern 18, *126*, 148

Dansk permanent beredskabsstyrke 17, 41, *204* f
Den internationale Domstols responsum af 20. juni 1962 20, 36, 38, 66, 86, *167 f*
Disciplinærret 163

Financiering 167 f
- ONUC 122 f
- UNEF 85 f
- UNFICYP 144 f
- UNOGIL 93

FN's Congo-aktion (ONUC) 18, *97* f
FN's Cypern-aktion (UNFICYP) 18, *126* f
FN og de folkeretlige krigsregler *240* f, 255
FN's forhold til en individuel rekrutteret styrke 246
- styrke under national kommando 248
- styrke af nationale enheder under FN's kommando 249

FN's Korea-aktion 17, *58*
FN's krisestyrke i Mellemøsten (UNEF) 18, *61*
FN og den sædvaneretlige krigsret 243
FN-pagtens sikkerhedssystem 17, *24* f
Folkeforbundets sikkerhedssystem 23, *55* f
Folkeretlige krigsret 231 f

Generalsekretærens bemyndigelser, se bemyndigelser
- særlige repræsentant 155
- i Congo *107*, 120
- på Cypern 134

Generalstabskomité 27
Grækenland 57

Hjemlandets stilling over for det nationale kontingent 157
- ONUC 113
- UNEF 73
- UNFICYP 138
- UNOGIL 93

Hjemmel for generalsekretæren til at oprette sikkerhedsstyrker 42
Hjemmelen for de hidtidige FN-aktioner 153
- i Congo 101
- på Cypern 130
- i Korea 60

Hjemmelen for de hidtidige FN-aktioner i Ægypten 65
– observatørgruppen i Libanon 90
– oprettelsen af sikkerhedsstyrker
– ad hoc *28* f, 38 f, 40 f
– permanente 46 f
Hjælpeorgan 40 f, *52*, 66, 90

Individuel rekruttering *51* f, 246 f
Intern statsfællesskabsret 179
Immuniteter og privilegier 75, 83, 92, 110, 119, 126

Jurisdiktionskompetence 159 f
– ONUC
– – civil 116
– – disciplinær 118
– – kriminel 115
– UNEF
– – civil 79
– – disciplinær 82
– – kriminel 75
– UNFICYP
– – civil 141
– – disciplinær 142
– – kriminel 140

Kampstyrker *22*, 106, 237
Kapitel 7 styrke *41*, 66, 130
Kashmir *57*, 91
Katanga 98, 181 f
– lokalt oprørsparti 105
Kollektivt selvforsvar 44, 60, 66
Komité vedrørende finanskrisen i FN 175
Kommandoforholdet 154 f
– ONUC
– – militært 108
– – politisk 106
– UNEF
– – militært 69
– – politisk 68
Kommandoforholdet UNFICYP
– – militært 134
– – politisk 133
Kompetencedelegation 68, 69
Korea 17, *58* f
Krigsretsreglernes anvendelse overfor
– kampstyrker 237
– sikkerhedsstyrker 237 f
– observationsgrupper 240
Krigsretsreglernes hidtidige anvendelse i Congo 254
– på Cypern 255
– i Korea 252
– i Mellemøsten 253
Kriminel jurisdiktion, se jurisdiktionskompetence
Krisesamling *43*, 63, 100, 151

Libanon 19, *88* f

Mægler 129, *132*

Nationale kontingenter *52* f, 69, 84, 121
NATO-statusaftalen *163* f
– civil jurisdiktion 164
– disciplinær og kriminel jurisdiktion 163
Naturkatastrofer, bistand ved 208

Observatørkorps 22
– og den folkeretlige krigsret 240
– Grækenland 57
– Kashmir 57
– Libanon 88
– Palæstina 58

Offensivt mandat 21, 152
ONUC 97 f (se iøvrigt indholdsfortegnelse)
Opholdsstatens stilling over for styrken 156

Opholdsstatens stilling over for styrken ONUC 109 f
– UNEF 70 f
– UNFICYP 135 f
– UNOGIL 91 f
Ottawakonferencen 152, *229* f

Palæstina 58
Peace Observation Commission 43
Permanente nationale beredskabsstyrker 17, *227* f
– Canada 202 f
– Danmark 204 f
– – betingelser for at styrken stilles til rådighed 208 f
– – jurisdiktionskompetence 215 f
– – kommandoen 206 f
– – styrkens status 214
– – forhold til funktionær- og medhjælperlov samt lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige 224 f
– Finland 198
– Holland 200
– Norge 193 f
– Sverige 196 f

Regulations 177
– ONUC 115
– UNEF 75
– UNICYP 140
Rekruttering 166
– ONUC 93
– UNEF 84
– UNFICYP 143
– UNOGIL 93
Responsum angående udgifter 20, 36, 38, 66, 86, *167* f.
Rådgivende komité 98

Sikkerhedsstyrker 22
– under FN's kommando
Sikkerhedsstyrker under FN's kommando i Congo 97
– – på Cypern 126
– – i Mellemøsten 61
– under Folkeforbundet
– – Leticia 56
– – Saar 56
– – Vilna 56
– og den folkeretlige krigsret 21, *237*
– sædvaneretlig hjemmel 19
Sovjetruslands memorandum af 8. juli 1964 28, *34*
Statusaftaler
– FN og Congo 110, 115, 119
– FN og Cypern 136, 140
– FN og Libanon 91
– FN og Ægypten 71, 75
– Nato 163 f
Suezkrisen 18, *61*, 148
Særstilling for enkeltpersoner
– ONUC 119
– UNEF 83
– UNFICYP 142

Tilbagekaldelse af det nationale kontingent *158*
– ONUC 114
– UNEF 74
– UNFICYP 139
Tilbagetrækning af sikkerhedsstyrken i Congo 125
Tvangsmæssige foranstaltninger i Congo 104 f

UNEF 61 f (se iøvrigt indholdsfortegnelse)
UNFICYP 126 f (se iøvrigt indholdsfortegnelse)
United Nations Field Service 185
Uniting for peace-resolutionen 40, 43 *f*, 50, 63, 100

UNOGIL 88 f (se iøvrigt indholdsfortegnelsen)
UNTEA 96
UNTSO 58
– anvendelse i Congo 121
– anvendelse i Ægypten 84
UNYOM 97

Venskabstraktaten mellem Congo og Belgien 98
Videredelegation 107, 164

Yemen 35, 97

Ægypten 61 f

»Øremærkede« styrker 43, 188, 190, *192* f