

ALF ROSS

De
Forenede
Nationer

Fred og Fremskridt

2. reviderede udgave

NYT NORDISK FORLAG

ARNOLD BUSCK 1968

© Alf Ross 1963 og 1968
Bogen er sat med Intertype Baskerville og
trykt i Bianco Lunos Bogtrykkeri A/S, København
Printed in Denmark
421-68

Af samme forfatter udkom tidligere:

Constitution of the United Nations (Rinehart, New York,
og Munksgaards Forlag, København, 1950).

Om Ret og Retfærdighed (Nyt Nordisk Forlag, Køben-
havn, 2. opl. 1966).

Dansk Statsforfatningsret I-II (Nyt Nordisk Forlag,
2. udg., København, 1966).

Lærebog i Folkeret (Munksgaards Forlag, 4. udg., Kø-
benhavn 1961, Nyt Nordisk Forlag, 4. udg. 2. opl.).

Hvorfor demokrati? (Nyt Nordisk Forlag 1967).

Statsretlige studier (Nyt Nordisk Forlag 1959).

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	9
KAPITEL I: Tilblivelse og Baggrund	11
1. <i>Den europæiske Koncert</i>	13
2. <i>International Organisation og Organisationer</i>	16
3. <i>Institutioner til Bilæggelse af Tvister mellem Stater</i>	19
4. <i>Folkeforbundet</i>	22
5. <i>De Forenede Nationers Tilblivelse</i>	29
KAPITEL II: De Forenede Nationer på Papiret og i Virkeligheden	35
1. <i>Den kolde Krig</i>	37
2. <i>Antikolonialismen og den ny Nationalisme</i>	40
3. <i>Bipolariseringen</i>	41
4. <i>Pagtens Sikkerhedssystem er aldrig blevet virkeliggjort</i>	43
5. <i>Tyngdepunktets Forskydninger</i>	46
6. <i>Hvorledes gik det til?</i>	53
KAPITEL III: Formål, Funktioner, Grundsætninger	59
1. <i>De Forenede Nationers Formål</i>	61
2. <i>De Forenede Nationers Funktioner</i>	64
3. <i>De Forenede Nationers Grundsætninger:</i> (1) <i>Respekt for indre Anliggender</i>	67
4. <i>De Forenede Nationers Grundsætninger:</i> (2) <i>Respekt for Staternes Suverænitet</i>	81
5. <i>De Forenede Nationers Grundsætninger:</i> (3) <i>Respekt for Staternes Lighed</i>	84
6. <i>De Forenede Nationers Grundsætninger:</i> (4) <i>Respekt for Ret og Retfærdighed</i>	84
7. <i>De Forenede Nationers Grundsætninger:</i> (5) <i>Respekt for Folkenes Selvbestemmelsesret</i>	
KAPITEL IV: Medlemsskabet	89
1. <i>Regionalisme – Universalisme</i>	90
2. <i>Medlemsskab: Betingelserne</i>	94
3. <i>Medlemsskab: Forpligtelserne</i>	101

KAPITEL V: Rids af de Forenede Nationers Apparat	109
1. <i>Generalforsamlingen</i>	110
2. <i>Sikkerhedsrådet</i>	120
3. <i>Det økonomiske og sociale Råd</i>	133
4. <i>Formynderskabsrådet</i>	139
5. <i>Den internationale Domstol</i>	143
6. <i>Sekretariatet</i>	150
 KAPITEL VI: Politisk Magt og Indflydelse bag de Forenede Nationers Apparat	160
1. <i>Stormagtsprivilegier og Flertalsprincip</i>	162
2. <i>Generalforsamling ctr. Sikkerhedsråd</i>	172
3. <i>Generalsekretærens Neutralitet</i>	177
 KAPITEL VII: Bilæggelse af Tvister og Håndhævelse af Freden	185
1. <i>Bilæggelse af Tvister</i>	187
2. <i>Håndhævelse af Freden</i>	193
3. <i>De Forenede Nationers Krisestyrker</i>	203
4. <i>Regionale Ordninger</i>	214
 KAPITEL VIII: Magtbalance, kollektiv Sikkerhed, Verdensstat	221
1. <i>Krigens Årsager</i>	223
1. <i>Magtbalancen</i>	235
3. <i>Kollektiv Sikkerhed</i>	243
4. <i>Verdensstaten</i>	253
5. <i>Konklusion: Funktionalismen</i>	264
 KAPITEL IX: Nedrustningens Problemer	270
1. <i>Trist Tilbageblik</i>	271
2. <i>Rustning og Krigsfare</i>	281
3. <i>Nedrustningens praktiske Gennemførlighed</i>	290
 KAPITEL X: Samarbejde for Fremskridt mod Velfærd	299
1. <i>Samarbejdets Målsætning</i>	303
2. <i>Organisatoriske Problemer</i>	306
3. <i>Veje og Midler</i>	314
4. <i>Skematisk Oversigt over det økonomisk-soziale Sam- arbejdes Forgørelser: Økonomiske anliggender</i>	320
5. <i>Fortsættelse: Sociale og humanitære anliggender</i>	329

6. <i>Fortsættelse: Kulturelle Anliggender</i>	335
7. <i>Fortsættelse: Menneskerettigheder</i>	338
8. <i>Fortsættelse: Hjælp til de underudviklede Lande</i>	347
KAPITEL XI: Kolonisystemets Afvikling	360
1. <i>Formynderskabssystemet</i>	365
2. <i>Tilsynet med Kolonistytet i øvrigt</i>	371
KAPITEL XII: Resultater og Forventninger: Illusioner og Realiteter	381
1. <i>Fredshåndhævelsen og Bilæggelsen af Tvister</i>	382
2. <i>Nedrustningen og Rustningskontrollen</i>	390
3. <i>Velfærdsarbejdet</i>	390
4. <i>Kolonisystemets Afvikling</i>	392
Gængse Forkortelser af Institutionsnavne	395
De Forenede Nationers Pagt	397
Sagregister	429

FORORD

Man kan skrive om de Forenede Nationer på flere måder. Man kan fx gribe opgaven historisk an og lægge vægten på at skildre den række af politiske situationer og økonomisk-sociale opgaver organisationen gennem årene har beskæftiget sig med. Man kan også – således som jeg selv har gjort det i et tidligere arbejde* – betragte de Forenede Nationer ud fra juridiske synspunkter og på grundlag af pagtens bestemmelser skildre de forskellige organer der er skabt, den måde de virker på, og de beføjelser der er tillagt dem. En tredje mulighed er at skildre de Forenede Nationer i idealernes lys – at forkynde de ideer organisationen bygger på og missionere for troen på dens verdensfrelsende kald.

Denne bog er ikke anlagt på nogen af disse måder. Naturligvis forekommer der i den såvel historiske som juridiske og ideologiske betragtninger, men ikke som mål i sig selv, kun i det omfang de er egnet til at belyse dette arbejdes mål og opgave: at forstå de Forenede Nationer som *politisk* fænomen.

Den ny verdensorganisation har så lidt som sin forgænger opfyldt de forventninger hvormed den blev skabt. Skyldes dette ydre og relativt tilfældige omstændigheder der kan tænkes ryddet af vejen, eller beror den mangelfulde virkeliggørelse af den ideelle plan på at denne på forhånd var uforenelig med den internationale politiks vilkår? Er de Forenede Nationer efter sine iboende muligheder blot en ønskedrøm? Eller tør vi tro på at verdensorganisationen er den spire der, gødet med god vilje, kan vokse sig ud til en verdensregering? Eller er sandheden den mere beskedne at de Forenede Nationers betydning ligger i at frembyde et nyt diplomatisk maskineri hvorigennem staternes magtpolitik kan udfolde sig og som i særlig grad er egnet til at mobilisere verdensopinionen som en faktor i magtkampen?

Det er spørgsmål af denne art dette arbejde beskæftiger sig med og søger at besvare i realistisk ånd for derved at skabe det nødvendige

* *Constitution of the United Nations* (1948).

grundlag for en politik overfor de Forenede Nationer hvis mål skal være andet og mere end luftspejlinger.

Den realisme i politisk tænkning som denne bog søger at leve op til står ikke i modsætning til idealisme hvis man herved, i overensstemmelse med almindelig sprogbrug, forstår den holdning at lade sin virken og stræben bestemme af upersonlige udsyn og mål. Den betyder simpelthen forbeholdsløs sanddruhed i opfattelsen af den politiske virkelighed, uhæmmet af alle dogmatiske fordomme og moralske postulater. Dette program lyder såre simpelt, men er faktisk svært at gennemføre. Når det gælder studiet af mennesket selv og menneskelige relationer er det vanskeligt at møde kendsgerningerne med samme lidenskabsløse åbenhed som præger studiet af naturen.

Realisme i politisk målsætning betyder i samklang hermed at afholde sig fra ideale krav når man ikke er i stand til at påvise nogen farbar vej til deres opfyldelse. Det er tom tale at udkaste projekter hvis virkeliggørelse støder an mod fundamentale træk i menneskets natur og det politiske samlivs vilkår, og vildfarelse at tro at disse vilkår lader sig ændre blot ved appeller til den gode vilje.

Den realistiske vurdering har i denne bog særlig udkrystalliseret sig i den overbevisning, at den almindelig udbredte tro på at fred mellem nationerne kan vindes ved, som man siger, at sætte retten i magtens og voldens sted, er en illusion der skyldes manglende forståelse af rettens vækstbetingelser i det nationale samfund og af de afgørende forskelligheder mellem det nationale og det internationale samfund. Min analyse på dette punkt er den naturlige afrunding indenfor den politiske teori af de studier i statsret, folkeret, og retsfilosofi hvormed jeg har beskæftiget mig siden min ungdom.

København, juli 1963.

Alf Ross.

Nærværende anden udgave er revideret og ført a jour for tiden indtil forår 1968.

København, maj 1968.

Alf Ross.

KAPITEL I

Tilblivelse og Baggrund

Rom blev ikke bygget på én dag. De Forenede Nationer heller ikke. Den pagt der blev skabt da 50 staters repræsentanter den 26. juni 1945 undertegnede stiftelsesdokumentet havde ikke blot været genstand for månedlange drøftelser på konferencen i San Francisco. Forud var, under den anden verdenskrig, foregået en omfattende forberedelse i samarbejde mellem de fire Store: England, Kina, Sovjetunionen, og USA. Udkast var blevet udarbejdet og havde været genstand for langvarige, fortrolige drøftelser i *Dumbarton Oaks* (nær Washington, august til oktober 1944) og på konferencen i *Yalta*, februar 1945. De Forenede Nationer har desuden, som andet menneskeværk, rødder dybere tilbage i historien, såvel ideernes som de politiske institutioners historie. Det ligger for dagen at den nye verdensorganisation i mangt og meget er inspireret af Folkenes Forbund der blev skabt ved fredstraktaterne efter den første verdenskrig – såvel på den måde at Folkeforbundspagten er benyttet som forbillede som på den måde at man, belært af mellemkrigstidens bitre erfaringer, har søgt at undgå de fejl og mangler som forbundets sammenbrud havde afsløret. Men rødderne går længere tilbage i tiden. I denne forbindelse plejer man at henvise til de forskellige planer om en universel organisation til fredens opretholdelse som fra middelalderen og op til det 19. århundredes begyndelse er blevet fremsat af statsmænd og tænkere.

I middelalderen var det den tyrkiske trussel og ideen om alle kristne nationers solidaritet der gav anledning til forskellige projekter om de kristne staters sammenslutning i det øjemed at bekæmpe den fælles fjende og opretholde fred i indbyrdes forhold. Det ældste af disse blev fremsat af franskmænden *Pierre Dubois* i hans skrift *De recuperatione*

terrae sanctae (Om generobringen af det hellige land, 1306). For at opretholde den indbyrdes fred mellem de katolske fyrster, der er den nødvendige forudsætning for tilbageerobringen af det hellige land, foreslår han at alle stridigheder mellem disse skulle henvises til afgørelse ved en voldgiftsret bestående af tre læge og tre gejstlige dommere, hvis afgørelse skulle kunne appelleres til paven. Efter Konstantinopels fald (1453) fremsatte den bøhmiske konge *Georg Podiebrad* et noget lignende forslag.

Det bedst kendte projekt fra den følgende tid er den såkaldte *Grand Dessein* der blev tilskrevet Henrik IV af Frankrig, men hvis virkelige forfatter nu antages at være Hertug *de Sully* (c. 1635). Efter denne plan skulle Europa opdeles i 15 stater forbundet i alliance og underkastet et Højeste Råd på 66 medlemmer valgt af fyrsterne under hensyntagen til staternes størrelse.

I det 18. århundrede, rationalismens tidsalder, forekommer en mangfoldighed af planer fremsat af forfattere der troede det muligt, ubesværet af historiske, sociale, og psykologiske overvejelser, men ledet af fornuftens lys og naturens ret, at udfinde eviggyldige principper for fredens opretholdelse. Særligt kendt er et skrift forfattet (1717) af *Abbé de St. Pierre* der havde virket som sekretær under fredsforhandlingerne i Utrecht 1712. Skriftets titel er karakteristisk for tiden: *Abrégé du Projet de paix perpétuelle inventé par le roi Henri IV ... approprié à l'état présent des affaires générales de Europe, démontré infiniment avantageux pour tous les hommes nés et à naître* (Udtog af kong Henrik IV's plan for evig fred tilpasset efter nutidens almindelige forhold i Europa, bevist at være til uendelig nytte for alle mennesker, de der er født som de der vil blive født). Også de store filosoffer udarbejdede fredsprojekter, således fx *Rousseau*, *Bentham*, og *Kant* hvis *Entwurf zum ewigen Frieden* (Plan for evig fred) markerer kulmination og afslutning af de rationalistiske fredsplaner. I det 19. århundrede ophørte de abstrakte spekulationer af denne type, og fredsvennerne koncentrerede sig om mere realistiske, men også mindre prætentiose mål, sådan som at virke for afrustning og fredelig bilæggelse af alle tvister mellem stater ved voldgift.

Der er intet der tyder på at disse spekulative produkter på nævneværdig måde har præget hverken Folkeforbundspagten eller De Forenede Nationers Pakt, hvorimod det måske nok kan være at de har haft en vis betydning ved at holde selve tanken om en fredslige i live. Af større betydning har de forskellige samarbejdsordninger og – institutio-

ner på det internationale plan været der udviklede sig i løbet af det 19. århundrede: den europæiske Koncert til opretholdelse af freden, en række internationale organisationer til varetagelse af fælles interesser, samt Haager Konventionernes udbygning af den internationale voldgift og andre fremgangsmåder til fredelig bilæggelse af tvister mellem stater.

Det har mere end blot historisk interesse at se lidt nærmere på, hvorledes disse historiske forudsætninger har banet vej for og præget Folkeforbundspagten og dermed også de Forenede Nationers Pakt. Dybere forståelse og kritisk vurdering af pagtens ordninger vil ofte kun være mulig når man kender sammenhængen med fortiden.

1. *Den europæiske Koncert.*

Det synes at være en almindelig lov at de store, konstruktive planer for en organisation af freden opstår under omfattende og langvarige krige og inspireres af det samarbejde som krigens nød har påtvunget de sejrende magter. Ligesom de Forenede Nationer er et barn af den anden verdenskrig og Folkeforbundet af den første, således var også den europæiske Koncert affødt af en stor krig. Udtrykket „Koncert“ betyder i denne sammenhæng harmoni, harmonisk samvirke, og stammer antagelig fra Chaumont Traktaten 1814 i hvilken Rusland, Preussen, og England indgik en alliance mod Napoleon og lovede at vie alle deres kræfter til krigen og at udfolde dem *dans un parfait concert* (i fuldkommen harmoni).

Endnu før Napoleon var definitivt sat ud af spillet samledes samtlige europæiske fyrster eller deres repræsentanter til kongres i Wien (august 1814 til juni 1815) for at genoprette den europæiske orden efter Napoleons omvæltninger, restaurere den legitime fyrstestemt, og beskytte enevældens statsform mod revolutionære tendenser inspireret af den franske revolutions frihedsideer. Ledende på kongressen var naturligvis de fire sejrende stormagter, d.v.s. de tre kontinentale: Rusland, Østrig, og Preussen, og så England. Men også Frankrig, glimrende repræsenteret af mesterdiplomaten Talleyrand, spillede en betydelig rolle og blev få år efter optaget som den femte i stormagternes kreds.

Resultatet af de langvarige forhandlinger på kongressen (om hvilken det som bekendt blev sagt at den mere dansede end gik fremad) blev nedfældet i slutakten dateret 9. juni 1815. Denne blev foruden af de fem stormagter undertegnet også af Sverige, Portugal, og (lidt senere)

Spanien. Ved på den måde at samle hele den europæiske nyordning i ét aktstykke som en traktatmæssig ordning mellem de nævnte otte stater blev det pointeret at der var tale, ikke om en mangfoldighed af arrangementer de europæiske stater imellem, men om en *fælleseuropæisk ordning*, et europæisk politisk system, en europæisk offentlig ret, fastsat af signatarmagterne med mere eller mindre frivillig tilslutning fra de øvrige magters side.

Herved havde de otte signatarmagter – og det ville i praksis sige de fem stormagter – kastet sig op som et europæisk direktorat ansvarligt for opretholdelse af den politiske nyordning de selv havde dikteret. Heri lå at stormagterne gjorde krav på at *intervenere* i de europæiske staters indre eller ydre anliggender overalt hvor man sporede forsøg på at omstyrte eller reformere den orden der var fastlagt i Wiener Slutakten. Da denne orden var fastlagt ved forbindende aftale mellem de otte stater indbyrdes kunne dog ingen af dem handle på egen hånd og anerkende nogen ændring af de bestående forhold, men måtte rådføre sig med de andre. Dette førte naturligt til at enhver af de principale magter, såsnart en politisk tvist eller situation opstod, havde ret til at kræve signatarmagterne indkaldt til *konference*.

Af sådanne europæiske stormagtskonferencer er der i tiden fra 1815 til 1914 blevet afholdt en lang række. I det store og hele lykkedes det gennem dette århundrede at afværge kriser og opretholde harmonien i Koncerten. Kun enkelte gange (1853–56, 1866, 1870–71) brødes denne, men ingen af disse krige var af omfattende eller langvarig karakter, eller i stand til at gøre ende på stormagternes samarbejde.

Blandt de mere kendte europæiske konferencer af politisk art i århundredet mellem napoleonskrigene og den første verdenskrig kan nævnes konferencerne i

Wien 1814–15: Europæisk nyordning efter Napoleon;
 Aachen 1818: Frankrigs optagelse i stormagtsforbundet;
 Verona 1822: De spanske koloniers løsrivelse;
 London 1830, 1831: Belgiens uafhængighed og neutralitet;
 London 1832: Grækenlands uafhængighed;
 Paris 1856: Fred efter krimkrigen;
 London 1871: Ruslands krænkelse af pariserfreden;
 Berlin 1878: Balkanproblemer;
 Madrid 1880: Forhold i Marocco;
 Berlin 1885: Interesser i Congo;

Algeciras 1906: Interesser i Marocco; og
London 1913: Balkanaffærer.

Det er dette de europæiske stormagters samarbejde i form af indbyrdes konsultation og konferencer til fredens bevarelse ved konsolidering af de bestående forhold der sædvanligt går under navnet den europæiske Koncert. Samarbejdet var ikke organiseret og ikke udbygget institutionelt, men forskellige forsøg blev dog gjort på at bringe det ind i fastere rammer.

Det var især den russiske Czar Nikolaj I der, besjælet af sværmerisk religiøsitet og tåget idealisme, fremkom med højtflyvende planer, hvori dog også findes tankeelementer der senere skulle vinde vid udbredelse. Straks efter wienerkongressens afslutning tog han initiativet til indstiftelse af *den hellige Alliance* (26. september 1815). Denne fremtræder som et forbund mellem de tre enevældige monarker: Czaren af Rusland, Kejseren af Østrig, og Kongen af Preussen. De betegner sig selv som „delegerede af forsynet til at regere over de tre grene af den samme familie“ der udgør en del af den kristne nation, og i virkeligheden ikke har anden hersker end Gud selv (og altså hans delegerede). De lover i opstyltede vendinger at de i alle regeringsanliggender, indre som ydre, alene vil lade sig lede af den hellige religions forskrifter om retfærdighed, barmhjertighed, og fred. Czaren, har man sagt, ønskede at gøre verden sikker for Kongedømmet af Guds Nåde.

Mere realistiske var de tanker Czaren fremførte på kongressen i Aix-la-Chapelle 1818. De gik ud på at alle Europas stater, de store som de små, skulle forenes i et forbund til garanti af de bestående territoriale og konstitutionelle forhold således at enhver af dem var forpligtet til at marchere mod den der først forbrød sig mod den garanterede orden. Hermed havde Czaren faktisk lanceret det fredsprogram der senere blev kendt under navnet *kollektiv sikkerhed*. Men tiden var ikke moden til et sådant skridt. Især fra engelsk side stillede man sig afgjort afvisende overfor enhver tanke om på forhånd at forpligte sig til at intervenere i stridigheder på kontinentet.

Derimod lykkedes det Czaren at få England (Castlereagh) med på at der skulle afholdes regelmæssige årlige konferencer, og sådanne fandt da også sted i årene 1818–1822. Men efter Castlereagh's død ønskede England ikke at fortsætte hermed og konferencerne fandt da sted mere lejlighedsvis når omstændighederne gjorde det ønskeligt.

Det samarbejde mellem stormagterne der var indledt og forudsat på

Wienerkongressen blev underbygget ved firemagtsalliancen indgået i Paris november 1815 mellem de fire sejrende stormagter. Efter at Frankrig ved Bourbonernes restauration var bragt i de legitime systemers fold blev alliancen 1818 udvidet til femmagtsalliance.

2. *International organisation og organisationer.*

Kontakt mellem de organiserede magtcentre, staterne, kan antage to radikalt forskellige former: konflikt og kamp på den ene side, interessefællesskab og samarbejde på den anden side. Desværre er jo konflikterne og den dertil hørende kolde eller varme krig den mest iøjnefaldende side af de internationale situationer, og på visse trin af udviklingen måske endda det eneste man kan få øje på.

Med fremadskridende teknisk udvikling viser det sig at ingen stat, den være sig nok så stor og mægtig, kan være sig selv nok. Den moderne teknik gør enhver stat beroende af alle andre og ømfindtlig overfor hvad der sker af forstyrrelser andetsteds. Ligesom et brud på et elektrisk kabel i Sverige kan henlægge store dele af Sjælland i mørke og standse maskiner og trafikmidler, kan også økonomiske eller politiske begivenheder i ét land fremkalde virkninger og reaktioner i andre lande. Man plejer at sige at teknikken har medført at vi lever i én verden, og sandheden i denne vending er netop at ingen kan være sig selv nok fordi vi alle er indbyrdes afhængige, og vore interesser således indbyrdes forbundne og sammenvævede at de kun kan fremmes i samarbejde med andre stater.

Tag samfærdslen mellem landene. Hvad kunne det nytte at en stat havde udbygget et fint jernbanenet hvis der ikke med andre stater var truffet aftale om fælles sporvidde, gennemgående trafik på internationale ruter, udveksling og gensidig benyttelse af rullende materiel, anvendelse af gennemgående fragtbrev, m.m.? Eller tag sundhedsvæsenets anstrengelser for at udrydde de farligste smitsomme sygdomme og bekæmpe epidemier. Den enkelte stat kan naturligvis for sig træffe karantæneforanstaltninger o. lign., men disse ville i høj grad blive virningsløse om sygdommene frit fik lov at brede sig andetsteds.

Man kunne blive ved på denne måde. Mangfoldige af de opgaver af teknisk, økonomisk, kulturel, og social karakter som en stat søger varetaget er af en sådan art at en tilfredsstillende løsning ikke kan opnås på ren national basis, men kun ved indbyrdes samarbejde med andre stater.

Det er i sig selv et paradox, at medens udviklingen i takt med de tek-

niske fremskridt i det sidste hundrede år er gået og stadig går i retning af at knytte os alle sammen i solidarisk interessefællesskab, er samtidig denne verden politisk blevet opdelt i flere og flere enheder, nu betydeligt over hundrede, der gør krav på at styre sine anliggender i retlig suveræn uafhængighed af andre. Denne disharmoni mellem den faktiske afhængighed og den retlige uafhængighed er en udfordring der kræver et svar. Og dette svar har hidtil, i første række, været: international organisation.

Naturligvis kan staterne også ved simple aftaler søge et samarbejde fremmet. Men skal samarbejdet antage større format er en fast institution til varetagelse heraf påkrævet. Det er denne institutionelle karakter der er afgørende for begrebet international organisation.

En international organisation kan defineres som den af to eller flere stater ved indbyrdes aftale oprettede institution til varetagelse af et vist samarbejde mellem de pågældende stater. Den tilsigter ikke at fortrænge eller erstatte staterne. Det er stadig disse der udfører de retlige og faktiske handlinger til varetagelse af de pågældende opgaver. Den internationale institutions rolle er kun at bidrage til at fremme og koordinere de nationale bestræbelser i overensstemmelse med aftalte retningslinier. Verdenspostunionen, fx, besørger ikke breve. Dette sker udelukkende gennem de nationale postvæsen. Unionens opgave indskrænker sig til at bistå de nationale myndigheder ved at forberede deres forhandlinger om samarbejde, foretage undersøgelser, fremskaffe materiale og udsende oplysninger, og på anden måde vejlede de nationale forvaltninger i unionsaftalens ånd.

Internationale organisationer kan tænkes at have en hvilken som helst statsopgave som sit arbejdsfelt, men det mest nærliggende er at de beskæftiger sig med en vis forvaltningsopgave (i modsætning til de opgaver der hører under domstolene og lovgivningsmagten). De kaldes da også *forvaltningsunioner*.

Forvaltningsunionerne begyndte at dukke op i 1860'erne og dermed indledtes en ny æra i folkerettens og de internationale relationers historie. Det var telegrafens der gav anledning til oprettelsen af den første forvaltningsunion, stiftet i Paris 1865 (nu afløst af ITU, den internationale telekommunikationsunion), og snart efter fulgte den almindelige postunion (Bern 1874, nu afløst af verdenspostunionen, UPU). Denne udvikling er siden fortsat, og i dag findes der et meget stort antal institutioner af denne type til varetagelse af forvaltningsopgaver på snart sagt alle områder: *trafik* (post, telegraf, radio, jernbaner, mo-

torkørsel, flodtrafik, luftfart), *samhandel* (told, importrestriktioner, valutaforhold m.m.), *sociale og humanitære anliggender* (arbejdsforhold, slavehandel, nationale mindretal, flygtninge, menneskerettigheder), *sundhedsvæsen* (smitsomme sygdomme, berusende gifte m.v.), *erhvervsforhold* (litterær, kunstnerisk, og industriel ejendomsret, m.m.), *kulturelle anliggender* (undervisning, teknik), og adskillige andre områder (kap. V. 3 og kap. X. 4).

Forvaltningsunioner frembyder typisk tre arter af organer: (1) en almindelig statskonference bestående af repræsentanter for de kontraherende parter. Den mødes som regel regelmæssigt med et vist mellemrum, fx hvert 5. år, og har til opgave ved revision af grundkonventionen, hvorved organisationen blev indstiftet, at tilpasse unionen til ændrede vilkår; (2) et forvaltningsråd (eksekutivkomité, kommission) bestående af et mindre udvalg af de deltagende stater og hvis opgave det er som en slags tilsynsførende bestyrelse at lede og overvåge unionens arbejde; (3) endelig et fast forretningskontor, kaldt bureauet eller sekretariatet, til udførelse af de løbende forretninger.

Disse unioner bragte nye momenter ind i de internationale relationer der skulle blive af betydning for udviklingen fremover til Folkeforbundet og dets efterfølger. De regelmæssigt afholdte almindelige konferencer var af en ganske anden type end de, hvorigennem den europæiske Koncert musicerede. Unionskonferencerne kendte ingen stormagtsprivilegier. Alle medlemmer var lige og havde een stemme. Da unionerne typisk tilstræbte universalitet og derfor stod åbne for enhver stat der måtte ønske at deltage, fik konferencerne ofte præg af en almindelig og lige repræsentation for samtlige stater i verden – altså en struktur der peger frem mod Folkeforbundets og de Forenede Nationers generalforsamlinger. Af endnu større betydning for udviklingen blev opfindelsen af *sekretariatet*. Selvom sammenligningen på mange måder halter kan man dog nok sige at sekretariatet kom til at spille en lignende rolle som den ministerielle tjenestestab gør det i forhold til de vekslende regeringer den tjener. Sekretariatet kom til at repræsentere kontinuitet, saglighed, og efterhånden også i stigende grad uafhængighed af nationale interesser. Der udvikledes i de mange internationale sekretariater en stab af teknikere og administratorer der vænnede sig til at tænke og føle i den internationale opgaves ånd og opleve interesserne, ikke blot som forbundne nationale interesser, men som *fælles interesser* tilskrevet, ikke de enkelte stater, men det *internationale samfund*.

3. Institutioner til bilæggelse af tvister mellem stater.

Fra gammel tid har man, ud over sædvanlige diplomatiske forhandlinger direkte mellem de stridende parter, kendt to fremgangsmåder der tilsigter på fredelig vis at bilægge tvister mellem stater og derved undgå at konflikten munder ud i krig: mægling og voldgift. Fælles for dem er at de er hvad man kalder tredieparts-metoder, hvilket vil sige at der ind mellem de stridende parter skydes en tredie der ikke er engageret i striden og hvis opgave det er på den ene eller anden måde at søge striden bilagt. Om begge gælder det også at det, for så vidt en stat ikke forud har forpligtet sig hertil, altid er en frivillig sag om den vil gå med til at underkaste en tvist mægling eller voldgift. Men iøvrigt er de to metoder vidt forskellige.

Mægling er en udpræget politisk akt. Den foreligger når en anden stat træder mellem de stridende parter og ved hjælp af gode råd og i kraft af sin indflydelse søger at forlige dem. Det er som oftest stormagter med aspiration mod et vist territorialt politisk hegemoni der optræder i mæglerens rolle. Større autoritet får mæglingen, idet den samtidig taber i frivillighed, når den udøves af en gruppe stormagter i fællesskab på en konference. Den virksomhed der blev udøvet af den europæiske Koncert havde for en del netop denne karakter.

Voldgift er derimod en retlig procedure. Den forudsætter at parterne enes om at henskyde tvisten til bindende afgørelse på rettens grundlag ved en voldgiftsret. Denne består af en eller flere voldgiftsmænd der vælges til behandling af den foreliggende tvist.

Man har kendt voldgift langt tilbage i tiden, men den moderne udvikling af denne bilæggelsesform har sit udgangspunkt i den berømte *Jay* traktat der i 1794 blev afsluttet mellem USA og det gamle moderland. Siden da har voldgiftstanken været i jævn vækst. Der blev i løbet af det 19. århundrede afsluttet mange voldgiftsaftaler og afsagt i hundredevis af voldgiftskendelser. Dette betyder dog ingenlunde at staterne skulle være blevet villige til i det store og hele at lade deres tvister afgøre på denne måde ad rettens vej. For det første er det kun rent retlige tvister, ikke de politisk prægede, der egner sig til afgørelse ved voldgift. For det andet har de fleste voldgiftskendelser drejet sig om stridigheder der angår private individers krav mod en fremmed stat og som kun får karakter af en konflikt mellem stater derved at klagerens hjemstat efter almindelig folkeret kan gøre borgernes krav til sit og gøre det gældende på det internationale plan.

Hvad der er af interesse i denne sammenhæng er, at man ved overgangen til det 20. årh. kom ind på den tanke at organisere voldgiften institutionelt. Dette skete da man på den første fredskonference i Haag 1899 enedes om at oprette den såkaldte *Stående Voldgiftsdomstol*. Navnet er for så vidt misvisende som der ikke er tale om en virkelig domstol. En domstol forudsætter faste dommere og dette er uforeneligt med voldgiftstanken, der netop forudsætter at voldgiftsretten skal etableres for det enkelte tilfælde således at parterne som voldgiftsmænd kan vælge personer de har særlig tillid til, eller som de anser for særligt sagkyndige til den foreliggende sag. „Domstolen“ er da også i virkeligheden kun en liste over egnede og villige emner til hvervet som voldgiftsmand. Samtidig blev der givet regler for hvorledes parterne – i mangel af modstående aftale – skal gå frem for ved valg blandt disse i det enkelte tilfælde at nedsætte en voldgiftsret. Endvidere blev der givet regler om voldgiftsproceduren for så vidt parterne ikke havde aftalt andet. Det forblev fuldtud en frivillig sag om to stater ville henskyde en tvist til behandling ved den Stående Voldgiftsdomstol. Det man opnåede var at skabe et apparat der stod færdig til afbenyttelse, om to stater ønskede det. Herved undgik man det skær hvorpå voldgiftsforhandlinger let kan strande, nemlig de vanskeligheder der i en akut tvistighed er forbundet med at enes, ikke blot om at henskyde sagen til afgørelse ved voldgift, men tillige om voldgiftsrettens sammensætning, reglerne for dens procedure, afgrænsning af dens kompetence, stedet for dens møder, m.m.

Et skridt videre i retning af at forankre den mellemfolkelige retspleje i faste institutioner ville det være at oprette en egentlig *international domstol*, altså et dømmende organ med faste dommere, hjemsted, og sekretariat. Et forsøg i denne retning blev gjort på den anden Haagkonference 1907, men lykkedes ikke. Dette skyldtes at det ikke var muligt at nå til enighed om hvorledes domstolens medlemmer skulle udpeges. Fra stormagternes side foreslog man det rotationsprincip der senere fandt anvendelse indenfor Folkeforbundet. Herefter skulle af domstolens 17 medlemmer de 8 varigt besættes af 8 stormagter medens de øvrige 9 skulle gå på tur mellem de øvrige deltagerstater i overensstemmelse med visse turnusregler der tog hensyn til staternes størrelse. Men de mindre stater stod, under anførsel af Brasilien, stejlt på det formelle princip om staternes absolutte lighed og ligeberettigelse der i denne situation ville føre til at hver stat skulle have sin dommer og domstolen altså bestå af ialt 44 medlemmer. Det var en praktisk uri-

melighed og dermed faldt planen. Tilfældet er interessant derved at det illustrerer med hvilken iver de mindre stater på konferencer af denne art hævdede deres stilling på lige fod med stormagterne.

På samme kongres blev der også gjort forsøg på oprettelse af en speciel verdensdomstol til afgørelse af prisesager, et forsøg der ligeledes strandede, men af andre grunde. Samme år lykkedes det derimod at skabe den første internationale domstol, omend for en meget begrænset statsgruppe. Det var den mellemamerikanske domstol med obligatorisk kompetence i alle tvistigheder mellem Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, og Salvador.

Vel vidende at ikke alle tvister egner sig til retlig afgørelse ved voldgift; og at staterne, selv om en tvist egner sig til sådan afgørelse, dog ofte ikke er villige til at underkaste sig en retlig afgørelses tvang, anbefalede man på de to Haagerkonferencer at de tvistende parter i så fald dog lod tvisten behandle ved en *undersøgelseskommision*. En undersøgelseskommision minder i mangt og meget om en voldgiftsret og kunne nedsættes på samme måde ved henvendelse til den Stående Voldgiftsdomstol. Den afgørende forskel består deri at en sådan kommissions opgave begrænser sig til ved en undersøgelse i retsplejens former at fastslå sagens faktiske omstændigheder. Man regnede med at denne fremgangsmåde ville vise sig nyttig, især i tvistigheder der var opstået i anledning af en eller anden episode, fx en grænseepisode eller skærmydsler til søs under udøvelse af toldpoliti. Under sådanne forhold vil enhver af parterne ofte, i tillid til ensidige og ophidsede beretninger, nære overdrevne forestillinger om formentlige overgreb. Når forholdene klarlægges af en undersøgelseskommision og gemytterne samtidig får tid til at falde til ro vil der, mente man, være gode chancer for en bilæggelse af striden.

Også udenfor konferencerne arbejdede man på at organisere bilæggelse af tvister institutionelt. På initiativ af den amerikanske udenrigsminister Bryan afsluttedes der, allerede før den første verdenskrig, et stort antal (ca. 30) traktater mellem USA og andre stater om oprettelse af *stående forligsnævn*. Disse bestod typisk af 5 personer, to valgt fra hver side og en opmand. Deres opgave lå mellem en voldgiftsrets og en undersøgelseskommisions. De skulle nemlig ikke blot søge sagen oplyst, men også fremkomme med forslag til en forligsmæssig ordning. De var herved ikke bundne af rent retlige betragtninger, ligesom deres forslag var uden al retlig forbindende virkning.

4. Folkeforbundet.

I 1914 havde der hersket fred i Europa i næsten et halvt århundrede. Samtidig havde man flittigt arbejdet på at skabe en række internationale institutioner til fremme af samarbejde mellem staterne og til fredelig bilæggelse af optrækkende konflikter. Flere gange var det også lykkedes at slukke ilden i tide så den ikke bredte sig til en storbrand. Mange følte sig efterhånden sikre i den tro, at storkrig nu var et overvundet stadium i menneskehedens historie.

Så faldt d. 28. juni 1914 det skud i Serajevo der i løbet af en måned førte til den første verdenskrig. Det vil fremgå af det foregående, at når det ikke lykkedes at dæmme op for katastrofen denne gang skyldtes det ikke mangel på metoder og institutioner til afværgelse af krig. Der havde været rig anledning til at gribe til det ene eller andet af de på Haagerkonferencerne anbefalede midler, men ud over et par enkelte forsøg på mægling skete intet i denne retning. England søgte i konfliktens begyndelsesfaser i overensstemmelse med den europæiske Koncerts principper, at få en mægling i stand mellem Østrig og Serbien, men forgæves. Og i sidste time tilbød den amerikanske præsident sin mægling i overensstemmelse med Haagerkonventionens regler, ligeledes forgæves. Sagen er vel, at hvis parterne, eller blot én af dem, vil krigen nytter al verdens bilæggesapparater intet.

Ud fra den tanke at freden måske alligevel kunne være bevaret hvis der havde eksisteret et bedre apparat til bekæmpelse af krigstrusler og fjernelse af de årsager der fører til krig, opstod under krigens senere år blandt de allierede magter den tanke at stifte et forbund af alle fredselskende stater i dette øjemed. Der blev udarbejdet en række forslag herom, dels på initiativ af forskellige private fredsbevægelser, dels af kommissioner nedsat i dette øjemed af den engelske og af den franske regering. Af særlig betydning blev det at den amerikanske præsident Wilson, inspireret af sin ven og rådgiver oberst House, med næsten religiøs tro og begejstring gik ind for tanken og udarbejdede en række udkast til en grundlæggende pagt.

De afgørende forhandlinger fandt sted på fredskonferencen der åbnede i Paris den 3. februar 1919. Grundlaget for drøftelserne var et amerikansk-engelsk forslag (Hurst-Miller udkastet). Præsident Wilson blev modtaget med uhyre begejstring og deltog selv gennem længere tid i forhandlingerne indtil han var nødt til at vende tilbage til Staterne for at søge at vinde den nølende amerikanske opinion for sin sag. Den

28. juni 1919 blev Versaillestraktaten undertegnet, hvis første 26 artikler udgør Folkeforbundets Pagt. Pagten trådte i kraft den 10. januar 1920 – men uden Amerikas deltagelse. Skønt præsident Wilson mere end nogen anden kan betegnes som ophavsmand til forbundet; og skønt man netop for at overvinde amerikanske betænkeligheder havde stækket pagten ved forskellige forbehold – til fordel for Monroedoktrinen, indre anliggender, og retten til at udtræde – strandede den amerikanske ratifikation dog på senatets uovervindelige modstand. For præsidenten var det et nederlag uden lige.

Når man gennemgår Folkeforbundets bygning vil man, sten for sten, genfinde elementer overtaget fra det 19. århundredes ideer og institutioner, ændret og tilpasset i lys af de erfaringer man havde gjort under krigen. Det nye ligger ikke så meget i nogen enkelthed som i den måde hvorpå elementerne er føjet sammen under én hat i en universel og almindelig international organisation.

Uden at kunne gå ind på en nærmere beskrivelse af Folkeforbundet skal jeg lige minde om at dette i organisatorisk henseende frembød samme tredelte struktur som de specielle forvaltningsunioner der havde udviklet sig i det 19. årh., nemlig: (1) en generalforsamling hvor samtlige medlemsstater er repræsenteret på lige fod og som altså har karakter af en almindelig statskonference; (2) et råd bestående af en udvalgt gruppe stater der mødes hyppigere og virker som en slags eksekutivkomité; og (3) et fast sekretariat under ledelse af en generalsekretær. Dertil kom så en international domstol, forudsat i pagtens artikel 14 og oprettet ved en selvstændig overenskomst i 1920.

Forbundets formål angives i altomfattende vendinger at være at fremme internationalt samarbejde og skabe international fred og sikkerhed. Der finder ingen magtfordeling sted mellem generalforsamlingen og rådet – begge kan på sine møder „behandle ethvert spørgsmål, som falder indenfor Folkeforbundets virksomhed eller som angår verdensfreden“ – men der er ikke tvivl om at man havde tænkt sig at de højpolitiske spørgsmål om opretholdelse af freden og bilæggelse af tvister i første række hørte under rådet. Dette skulle efter pagtens oprindelige bestemmelser være sammensat af de fem stormagter (det Forenede Kongedømme, de Forenede Stater, Frankrig, Italien, og Japan) som permanente medlemmer og fire andre medlemmer valgt af generalforsamlingen på tid. Da de Forenede Stater ikke blev medlem af forbundet reduceredes stormagternes antal til fire, medens man senere forhøjede de mindre staters antal, efterhånden op til elleve.

Folkeforbundet kan karakteriseres som en universel, international organisation i hvilken alle de formål og al den aktivitet forenes der før havde været spredt på en række forskellige hænder. Således udøver rådet den samme højpolitiske, fredshåndhævende, mæglende, og bilæggende virksomhed som forud var den europæiske Koncerts opgave. Generalforsamlingen, hvor alle stater er repræsenteret på lige fod, svarer til forvaltningsunionernes almindelige periodiske statskonference og har ligesom denne i første række til opgave at være et forum for almindelig diskussion og et talerør for verdensopinionen. Gennem generalforsamlingen og dens talrige underordnede kommissioner og tilsluttede særlige organisationer fuldendes og koordineres alle de opgaver i retning af samarbejde til fælles formåls fremme som før havde været udstykket på en række spredte internationale organisationer. Sekretariatet har tydeligt nok sit forbillede i de bureauer der var knyttet til de forskellige forvaltningsunioner og som havde vist sig særdeles effektive til fremme af kontinuitet og saglighed i arbejdet. Og i domstolen, endelig, varetages de retsplejefunktioner der før var stykket ud på en mangfoldighed af voldgiftsretter.

Folkeforbundet kan derfor også kort karakteriseres som *den* (til sin tid) *universelle og almindelige internationale organisation*. Dette skal dog ikke forstås på den måde at forbundet tilsigtede at fortrænge og træde i stedet for de allerede eksisterende organisationer og institutioner. Det var fx ikke meningen at domstolen skulle ophæve adgangen til at benytte sig af voldgift; eller at rådets virksomhed skulle ophæve de traditionelle metoder til politisk bilæggelse (undersøgelse, forligsbehandling, mægling) således som disse var blevet udbygget gennem Haagerkonventionerne. Og endelig var det naturligvis heller ikke meningen at ophæve eller fortrænge de mange allerede bestående forvaltningsunioner af forskellig slags, men kun at de alle skulle stilles under forbundets ledelse, og dermed gå op i en højere enhed (pagtens art. 24).

Af de engelske forarbejder til pagten fremgår med tydelighed at man hvad forbundets politiske virke angår havde tænkt sig det som en udvidet og forbedret udgave af den europæiske Koncert. Efter en skitse i det britiske udenrigsministerium skulle rådet i overensstemmelse hermed have bestået udelukkende af stormagterne.

Desværre blev denne realistiske og traditionsforankrede tankegang udvandet og delvis fortrængt af en højtflyvende idé lanceret af Wilson: Ideen om en *gensidig, automatisk garantiordning*, eller kort ideen om *den kollektive sikkerhed*.

Efter denne ide er det ikke stormagterne som sådanne der gøres ansvarlige for international fred og sikkerhed. Alle, store som små, skal være ansvarlige herfor, idet hver af dem lover og garanterer automatisk at ville iværksætte sanktioner, i hvert fald i form af fuldstændig økonomisk blokade og eventuelt også af militære aktioner, mod ethvert andet medlem af forbundet der skulle gribe til krig i strid med pagtens krav.

Når man i vore dage med den mellemliggende tids erfaringer ser tilbage på Folkeforbundspagten må troen på et sådant automatisk virkende system forekomme yderst naivt. Hos Wilson forbandtes troen på dette sikkerhedssystem med en anden ligeså urealistisk: troen på at krige opstår fordi folket vildledes af absolutte regenter, der ikke skal stå til ansvar for deres gerninger, og af det hemmelige diplomati. Han var derfor overbevist om at når et folk blev styret demokratisk og ordnede alle udenrigspolitiske anliggender på åben vis, ville et væsentligt incitament til krig bortfalde. I overensstemmelse hermed skulle efter Wilsons mening kun stater med fri, demokratiske institutioner optages som medlemmer af forbundet.

I Folkeforbundet forenes altså forskellige strømninger fra det 19. århundredes arbejde for international fred og fremskridt. Set på denne baggrund fremtræder forbundet som en systematisk sammenbygning, fuldendelse, og koordination af forud givne isolerede elementer – kronet nu med ideen om den kollektive, automatiske sikkerhed. Samtidig bærer forbundet også præg af at være undfanget under verdenskrigen og udformet af de sejrende allierede og associerede magter på den konference hvor fredens vilkår blev dikteret. Det siger sig selv at de overvundne aksemagter foreløbig var udelukket fra forbundet. Heller ikke Rusland, der fra en allieret havde forandret sig til en revolutionær oprører der truede sine tidligere forbundne med revolution indefra, kunne komme på tale som medlem. USA sluttede sig som nævnt ikke til forbundet. Tanken om stormagternes Koncert var således fra begyndelsen ført ud i livet i en temmelig lemlæstet skikkelse. Af de resterende fire stormagter – Storbritannien, Frankrig, Japan, og Italien – afslørede de to sidstnævnte snart sådanne aggressive tilbøjeligheder der gjorde dem uegnede til at spille rollen som fredens garanter. Koncertideen, der havde været en realitet i det foregående århundrede, havde spillet fallit, og Folkeforbundet fik i stigende grad karakter af en fransk-engelsk klub. Det gjorde ingen nævneværdig forandring heri at Tyskland blev optaget som medlem i 1926 og Rusland i 1934. Begge stod ideolo-

gisk Forbundet fjernt og hverken kunne eller ville tilføre det nogen styrke.

Krigstidens erfaringer og fredens problemer har på forskellig vis præget pagten. Under krigen havde de allierede og associerede magter med stort held skabt en række fælles organer fra *The Supreme War Council* og nedefter. De havde gennemført et samarbejde mellem stater som man aldrig før havde kendt mage til, og som støttede troen på at det også i fredstid måtte være muligt at organisere et tilsvarende samarbejde. Blokaden af Tyskland havde bevist at økonomisk boykot kan være et yderst effektivt våben, og pagtens regler om økonomiske sanktioner er utvivlsomt inspireret af disse erfaringer.

Mandatsystemet afspejler et af fredens vanskeligste problemer, nemlig hvorledes det lod sig gøre at forlige Wilsons ikke-annexionsprincip med de allieredes krav på at overtage de tyske kolonier og visse områder under tyrkisk overhøjhed, som de ved hemmelige aftaler havde delt mellem sig under krigen. Mandatsystemet var en genial løsning der gav hver af parterne hvad de ønskede, Wilson på papiret, de allierede magter i virkeligheden. Man fastslog principielt at det var en hellig pligt for civilisationen at drage omsorg for de nu herreløse kolonier og områder der beboes af folkeslag, „der endnu ikke er i stand til at styre sig selv under den moderne verdens hårde vilkår.“ (Pagtens art. 22). Og tilføjede at den bedste måde på hvilken denne grundsætning kan bringes til praktisk anvendelse, er at betro formynderskabet over sådanne folkeslag til fremskredne nationer der er egnede og villige til at påtage sig dette hverv. I de fleste tilfælde var mandatet i praksis ikke meget forskelligt fra anneksion. Men selvom mandatsystemet således oprindelig nærmest var et skin var dog hermed et første skridt taget i retning af de koloniale folks frigørelse. Den ide der, mere eller mindre hyklerisk, var kommet til udtryk havde en indre styrke der gjorde dens fremgang uimodståelig. Mandatsystemet førte over i de Forenede Nationers formynderskabssystem der nu på det nærmeste har ophævet sig selv fordi dets mål, frigørelsen, er nået.

Folkeforbundet bestod gennem to årtier. Det første af disse var ikke uden opmuntringer. Det lykkedes faktisk at bringe forskellige konflikter ud af verden. I 1925 blev Locarno-traktaterne, der skulle garantere freden i Vesteuropa, gennemført, og i 1928 undertegnedes i Paris Briand-Kellogg-pagten, tiltrådt af 58 stater, hvori disse højtideligt, i deres respektive folks navn, erklærede at de fordømmer tilflugt til krig til løsning af mellemfolkelige uoverensstemmelser, og i deres indbyrdes

forhold giver afkald på krigen som et redskab for national politik. Gennem disse år gjorde en vis optimisme og forsoningens ånd sig gældende forbundet med navne som Briand, Stresemann, og Austin Chamberlain.

Men det skulle snart vise sig at fagre ord gør det ikke. I 1930'erne blev forbundet stillet overfor en række konflikter og åbenbare fredsbrud uden at det magtede at gøre sin autoritet gældende til opretholdelse af fred og ret. I dette årti udfoldede Japan, Italien, og Tyskland åbenbare aggressioner uden at dette fra forbundets side fremkaldte andet end tomme protester og halve foranstaltninger. Det begyndte med Japans angreb på Kina og erobringen af Manchuriet, kamufleret ved oprettelse af Manchukuo som en japansk marionetstat (1931). Forbundet stod magtesløst, og heller ikke de Forenede Stater var villig til at gøre andet og mere end at protestere. Episoden gav anledning til opstillingen af den politiske doktrin der går under navn af Stimson-Doktrinen. I 1932 erklærede den amerikanske udenrigsminister Stimson i en note til Japan og Kina at USA ikke agtede at anerkende nogen situation, traktat, eller overenskomst der var bragt til veje ved hjælp af midler stridende mod Briand-Kellogg-pagten af 1928. Denne doktrin blev kort efter godkendt af Folkeforbundet idet man i forsamlingen vedtog en resolution om, at det påhviler medlemmerne ikke at anerkende nogen situation, traktat, eller overenskomst der er bragt til veje ved hjælp af midler i strid med Folkeforbundspagten eller Briand-Kellogg-pagten. Det er imidlertid problematisk om man, når man ikke vil bekæmpe en etableret situation, opnår noget ved at benægte dens eksistens. En sådan strudsepolitik kan i hvert fald medføre vanskeligheder for dens ophavsmænd.

Manchukuoaffæren var et slemt anslag mod Folkeforbundets prestige; og værre blev det da Italien få år efter fulgte i Japans fodspor i åben aggression mod Ethiopien. Sanktioner blev i dette tilfælde – for første og sidste gang i historien – vedtaget og også iværksat af mere end 50 stater. Virkningerne var også følelige og der er ingen tvivl om at Italien på denne måde kunne være tvunget i knæ. Af frygt for at et italiensk nederlag skulle kaste Mussolini i armene på Hitler førte England og Frankrig, udenfor Folkeforbundet, en politik sigtende mod en løsning der kunne tilfredsstille Mussolini (Hoare-Laval Planen), samtidig med at de sørgede for at sanktionerne ikke blev gennemført med sådan kraft at de virkelig ville have opnået deres formål. De kom således aldrig til at omfatte den olieimport uden hvilken Italiens krigsmaskine ville være gået i stå.

De ledende vestmagters holdningsløshed overfor Mussolini må have virket på Hitler som grønt lys for hans aggressioner. Han havde allerede uden at møde modstand ensidigt ophævet Versaillestraktatens afrustningsbestemmelser og var snart efter rykket ind i den demilitariserede zone i Rhinlandet. I de følgende år fulgte besættelsen af Østrig og Czekoslovakiet. Italien havde bemægtiget sig Albanien og Japan angreb Kina. Hitlers indmarch i Polen blev endelig begyndelsen til den anden verdenskrig. Under alle disse overgreb i de sidste år før krigen spurgte ingen efter Folkeforbundet. Dets rolle var udspillet. Dets sidste livstegn var en tom demonstration: Sovjetunionen blev efter angrebet på Finland vinteren 1939 stemplet som angriber og udstødt af forbundet.

Man har tit drøftet grunden til Folkeforbundets fallit. Måske er spørgsmålet forkert stillet fordi det ligesom forudsætter at man havde grund til at vente sig et bedre resultat og at fiaskoen derfor tiltrænger forklaring gennem særlige omstændigheder og årsager. Vi rører hermed ved et vanskeligt og dybtgående problem, spørgsmålet om hvilke forventninger man kan stille til internationale organisationer, fredsløfter, og garantisystemer, sanktioner, og andre rettlige reguleringer i en verden hvor magten til at udøve fysisk vold ikke er monopoliseret, men opdelt på et antal sideordnede apparater: de såkaldt suveræne stater. Uden på nærværende sted at gå nærmere ind på dette problem vil jeg nøjes med at fremhæve een iøjnefaldende (og også tit påpeget) omstændighed der på forhånd måtte gøre det usandsynligt at Folkeforbundet skulle have været i stand til at løse sin fredsbevarende opgave. Der fandtes i mellemkrigsårene syv stormagter. Af disse var det egentlig alene Frankrig og Storbritannien der var villige og egnede til at give Folkeforbundet deres støtte som den afgørende faktor i fredshåndhævelsen. De andre stormagter stod enten udenfor forbundet eller indtog en kølig og reserveret holdning overfor det som et instrument for fransk-engelsk politik. Det lykkedes altså aldrig efter den første verdenskrig at etablere noget i retning af en verdenskoncert der måske kunne have udøvet en lignende balancerende og fredsbevarende indflydelse på verdenspolitikken som den europæiske Koncert, med grundlag i Wienerkongressens fredsordning, havde gjort det på den europæiske politik. I denne forbindelse melder sig også det spørgsmål om Versailles-traktatens politiske arrangementer kunne stå mål med Wienerkongressens hvad angår politisk visdom og fremsynethed (kap. VIII. 2).

5. *De Forenede Nationers tilblivelse.*

„Fra det øjeblik da Hitlers invasion i Polen havde godtgjort at alle eksisterende metoder til fredens bevarelse havde spillet fallit, stod det klart for os i udenrigsministeriet, at vi næsten umiddelbart måtte begynde at lægge planer for skabelsen af et nyt system.“ Således skriver Cordell Hull, den daværende amerikanske udenrigsminister, i sine memoirer. Inden længe blev der nedsat en kommission til at studere spørgsmålet, og det samme skete også i det britiske udenrigsministerium.

Man kunne måske have tænkt sig at planerne ville være gået i retning af en reform af Folkeforbundet. Der synes imidlertid ikke at have hersket nogen tvivl om, at en ny organisation skulle skabes der ikke, såvel i Rusland som i USA, var belastet med ubehagelige minder og indgroede fordomme.

Det forberedende arbejde forløb i store træk således at de grundlæggende undersøgelser og overvejelser blev udført af de nævnte amerikanske og engelske kommissioner. På et ret sent stadium (foråret 1944) blev de foreliggende udkast tilstillet Rusland og Kina til udtalelse. Derefter fandt i efteråret 1944 (21. august til 7. oktober) i Dumbarton Oaks (udenfor Washington) en langvarig fortrolig drøftelse sted mellem eksperter fra de fire magter. De spørgsmål hvorom der ikke kunne opnås enighed blev henskudt til det topmøde mellem Roosevelt, Churchill, og Stalin der fandt sted på Yalta (på Krim) i februar 1945. Det udkast som de fire store således havde hamret ud under langvarige forhandlinger og hårdt tilkæmpede kompromiser dannede diskussionsgrundlaget for den endelige konference der fandt sted i San Francisco fra d. 25. april til d. 26. juni 1945 og i hvilken 50 stater deltog.

Man har derfor lov at sige at de Forenede Nationers Pagt i alt væsentligt er de fire stormagters værk, og da ganske særligt igen et anglo-amerikansk produkt. De øvrige stater var på San Francisco konferencen ikke i stand til at gennemføre væsentlige ændringer i det forelagte udkast. Det manglede vist ikke på kritik og ændringsforslag. Fyrré delegationer fremkom med ændringsforslag, omtrent 1200 ialt. Mange af disse blev også gennemført for så vidt angår punkter af mindre væsentlig betydning. Stormagterne synes endda at have opmuntrret til sådanne ændringer for at bestyrke den opfattelse at chartret ikke var noget diktat fra deres side. Men når det kom til de afgørende spørgsmål stod de fast på det de indbyrdes var blevet enige om. Dette gjaldt i særlig grad vetoreglen i art. 27 der udgør chartrets politiske hjørnesten.

Der fandt en langvarig og bevæget debat sted herom. De mindre stater gik stærkt ind for visse modifikationer i vetoretten. For en tid så det ud til at konferencen skulle sprænges på dette punkt. Der kan næppe være nogen tvivl om at dersom spørgsmålet var blevet sat under fri afstemning ville der kunne være opstået mere end de nødvendige to trediedel af stemmerne til at gennemføre en begrænsning af vetomagten. Men stormagterne lod, som oppositionens leder på dette punkt, den australske delegerede Dr. Evatt, beretter, forstå at de ikke ville akceptere nogen ændring hvad vetoretten angår, og at de delegerede derfor måtte vælge mellem en pagt på dette grundlag eller slet ingen pagt.

Efter mit skøn var den fremgangsmåde man fulgte forstandig og lykkelig. Abstrakte demokratiske lighedsideal er egner sig ikke til gennemførelse i forhold mellem enheder der, således som staterne, er helt inkommensurable hvad størrelse, interesse, magt, og indflydelse angår. Skulle alle halvtreds stater der var repræsenteret på San Francisco konferencen have deltaget på lige fod i forberedelsen og vedtagelsen af de Forenede Nationers Pagt er det sandsynligt at sagen ville være trukket i langdrag, det psykologiske øjeblik forpasset, og resultatet forringet under indflydelse af national jalousi og indbyrdes intriger. Der er altid noget rigtigt i at lade ansvar og indflydelse følges ad.

At de inviterede stater således ikke fik lov til at pille ved fundamenterne vil dog ingenlunde sige, at deres indsats var betydningsløs. På en række punkter fik de gennemført forbedringer. En enkelt af disse skulle endda blive af stor betydning for den kommende udvikling. Det skyldes i første række den australske delegerede, Dr. Herbert Evatt, at generalforsamlingens kompetence i konferencens elvte time blev udvidet således at den kan drøfte ethvert spørgsmål og enhver sag inden for pagtens områder og også fremkomme med forslag vedrørende sådanne spørgsmål og sager, medmindre sikkerhedsrådet på det pågældende tidspunkt udøver sine funktioner vedrørende den pågældende tvist eller situation (art. 10 og 12). Denne udvidelse fandt sted netop fordi Evatt og andre stillede sig skeptisk overfor den optimisme rådets permanente medlemmer lagde for dagen med hensyn til deres fremtidige harmoniske samarbejde i sikkerhedsrådet; og fordi de ønskede at gøre det muligt for organisationen at virke gennem generalforsamlingen dersom rådet på grund af vetoretten skulle blive lammet i sit virke. Det er ikke let at se hvorledes den tilpasning der faktisk har fundet sted i denne retning skulle have været mulig, om ikke denne reservekompetence for generalforsamlingen var blevet skabt.

Skal man nævne nogen enkelt person der mere end nogen anden kan betegnes som pagtens ophavsmand må det blive den amerikanske udenrigsminister *Cordell Hull*. I sine *Memoirs* har han givet en indgående skildring af det forberedende arbejde fra krigens første dage og op til San Francisco. Man lægger med interesse mærke til at Churchill var tilhænger af at basere sikkerheden på et antal regionale råd under et verdensråd og at det lykkedes ham for en tid at vinde Roosevelt for dette standpunkt. Efter indgående undersøgelser og drøftelser fik Hull dog præsidenten vundet tilbage for tanken om een, almindelig verdensfredsorganisation. Uden protest fra Churchills side blev dette princip udtalt i Moskva deklarationen af 30. oktober 1943 i hvilken de fire ledende magter erklærer at de anerkender nødvendigheden af at oprette „en almindelig, international organisation“ til opretholdelse af international fred og sikkerhed.

Cordell Hull omtaler også de fortrolige forhandlinger i Dumbarton Oaks. Den betydeligste difference angik ved forhandlingernes begyndelse den planlagte organisations virkeområde. Russerne var af den opfattelse at dette alene skulle være opretholdelse af fred og sikkerhed, således at økonomisk og socialt samarbejde blev overladt til særlige organisationer. Det lykkedes dog ret hurtigt at opnå enighed om det amerikanske standpunkt, hvorefter organisationens virke også skulle omfatte økonomiske og sociale anliggender.

Alvorligere var meningsforskellen vedrørende de permanente medlemmers veto i sikkerhedsrådet. I hovedsagen var alle fire enige: veto retten er pagtens realpolitiske hjørnesteen – enhver forestilling om at vetoet er en russisk opfindelse er urigtig. Men medens russerne fastholdt denne tanke uafkortet gik Roosevelt meget stærkt ind for at veto ikke skulle kunne nedlægges af et permanent medlem når afstemningen angik en tvist hvori dette medlem selv var part. Han sagde at det var et nedarvet, fundamentalt retsprincip, at ingen kan stemme i egen sag. Han foretog endog en direkte henvendelse til Stalin herom, men uden resultat. Spørgsmålets afgørelse blev udskudt til Yalta konferencen hvor man enedes om det kompromis der findes i art. 27 (3): Veto kan ikke nedlægges i egen sag sålænge der blot er tale om at bilægge en tvist i henhold til kapitel VI, hvorimod det kan gøres gældende, også i egen sag, så snart der bliver tale om tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII.

Den russiske repræsentant, ambassadør Gromyko, havde overrasket i Dumbarton Oaks ved at rejse krav om at alle seksten Sovjetrepublik-

ker skulle anerkendes som oprindelige medlemmer af de Forenede Nationer. I Yalta gik Roosevelt med til at støtte et russisk ønske om at to af republikkerne, Hviderusland og Ukraine, skulle anerkendes som oprindelige medlemmer ved siden af Sovjetunionen selv.

Belært af sørgelige erfaringer vedrørende Folkeforbundets skæbne i senatet havde Hull fra første færd anlagt de amerikanske undersøgelser og drøftelser på bipartisan basis, altså således at republikanere såvel som demokrater deltog heri.

Selve San Francisco konferencen var et gigantisk foretagende. De fire stormagter stod som indbydere, og indbydelse blev udsendt til 42 stater, nemlig alle dem der havde medunderskrevet eller tiltrådt de Forenede Nations fælleserklæring af 1. januar 1942 og desuden erklæret enten Tyskland eller Japan krig. På kongressen enedes man om yderligere at indbyde Argentina, Hviderusland, Ukraine, og Danmark således at konferencen kom til at omfatte 50 stater.

Disse mødte med delegationer af forskellig størrelse, fra 4 og op til 175 medlemmer af den amerikanske delegation. Ialt omfattede konferencen 282 delegerede foruden 1444 stedfortrædere, rådgivere, tekniske eksperter, m. m. Sekretariatet talte over 1000 personer. Hertil kom et antal repræsentanter for offentlige og private internationale organisationer – foruden naturligvis en utallig repræsentation for pressen verden over.

Resultatet af de to måneders forhandlinger blev nedfældet i to traktater, begge dateret 26. juni 1945. Den ene af dem indeholder de *Forenede Nations Pagt* omfattende 111 artikler med tillæg af statutten for den Internationale Domstol i 70 artikler. Den anden angik nedsættelsen af den *Forberedende Kommission* der skulle træffe de nødvendige arrangementer for at generalforsamlingens første session kunne finde sted, herunder især sørge for oprettelse af et sekretariat.

I overensstemmelse med almindelige regler ville pagten ikke binde de undertegnende stater før signaturen på behørig måde var blevet ratificeret af de dertil kompetente myndigheder; og den ville ikke træde i kraft før et tilstrækkeligt antal stater havde ratificeret traktaten, se nærmere pagtens art. 110. I overensstemmelse hermed trådte pagten i kraft d. 24. oktober 1945, de Forenede Nations fødselsdag. Organisationen trådte ud i livet med åbningen af generalforsamlingens første session i London d. 10. januar 1946.

Referat af forhandlingerne i San Francisco er blevet offentliggjort under titlen *United Nations Conference on International Organiza-*

tion (UNCIF) omfattende 15 bind plus index, ialt omkring 12000 sider. Disse referater er naturligvis af stor betydning for så vidt det gælder om at godtgøre hvilken mening og hensigt pagtens fædre har forbundet med en vis tekst. Noget andet er at en sådan historisk-subjektiv fortolkning taber i vægt og interesse i samme grad som udviklingen i praksis fjerner organisationen i livet fra organisationen i teksten.

Endnu efter at de Forenede Nationer var trådt ud i livet bestod formelt Folkeforbundet. Dets likvidation krævede forskellige arrangementer, især:

- (1) likvidation af forbundets finansielle forpligtelser, især i forhold til dets stab af tjenestemænd;
- (2) overførelse af forskellige aktiver (bygninger, biblioteker, inventar) til den ny organisation; og
- (3) overførelse til de Forenede Nationer af forskellige funktioner og beføjelser udøvet af Folkeforbundet i medfør af særlige bemyndigelser hjemlet ved særlig aftale mellem to eller flere stater.

Det første af disse anliggender kunne ordnes af forbundet på egen hånd, og dette skete ved forskellige resolutioner vedtaget på forsamlings 21 og sidste session i Genève fra d. 8. til d. 18. april 1946, hvorved der blev oprettet en pensionsfond og nedsat et likvidationsnævn.

Det andet spørgsmål blev ordnet ved forskellige aftaler mellem de to organisationer hvorved de forskellige aktiver blev overdraget til efterfølgeren på fordelagtige vilkår.

Hvad det sidste spørgsmål angår var det klart at der principielt måtte kræves en ny aftale mellem alle interesserede for at FN skulle kunne indtræde i forbundets sted. Hvad politiske funktioner angår opretholdtes dette synspunkt uafkortet. Hvad ikke-politiske funktioner angår forenkledede man sagen derved at de Forenede Nationer erklærede sig villig til at overtage funktionerne, idet det samtidig bestemtes at medlemmerne ved at godtage den pågældende resolution skulle anses for at have samtykket i at den ny organisation indtrådte i Folkeforbundets rolle.

Den formelige opløsning af Folkeforbundet skete ved en resolution vedtaget af forsamlingen d. 18. april 1946 hvorefter forbundet, med virkning fra den efterfølgende dag, skulle ophøre med at eksistere med undtagelse alene i det øjemed at gennemføre likvidationen.

Henvisninger

1. *Den europæiske Koncert.*

Foruden håndbøger i almindelig politisk historie kan henvises til
Nussbaum, Arthur: *A Concise History of the Law of Nations*
(rev. ed. N.Y. 1954).

2. *International organisation og organisationer.*

Se fx:

Hill, Norman: *International Organization* (N.Y. 1952).

Leonard, L. Larry: *International Organization* (N.Y. 1951).

Padelford, Norman J. and Lincoln, George A.: *International Politics* (N.Y. 1954).

Mangrove, Gerard J.: *A Short History of International Organization* (N.Y. 1954).

3. *Institutioner til bilæggelse af tvister mellem stater.*

Ross, Alf: *Lærebog i Folkeret* (4. udg. 1961), kap. XIII

Fremstillinger af folkerettens historie.

Hull, William I.: *The Two Hague Conferences* (1908).

4. *Folkeforbundet.*

Litteraturen er uoverskuelig. Særlig nævnes:

Brierly, J. L.: „The Covenant and the Charter“, *British Yearbook of International Law* 1946.

Schücking, Walther und Wehberg, Hans: *Die Satzung des Völkerbundes* (Berlin 1931).

Walters, F. P.: *A History of the League of Nations* (Ld. 1952).

Zimmern, Alfred: *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935* (Ld. 1936).

Om ikke-anerkendelsespolitik: Ross, *a.st.*, 134-135.

5. *De Forenede Nationers tilblivelse.*

Foruden almindelige fremstillinger af de Forenede Nationer henvises til

Evatt, Herbert Vere: *The United Nations* (1948).

Goodrich, Leland M.: „From League of Nations to United Nations“, *International Organization* I (1947), pp. 3-21.

Hull, Cordell: *Memoirs* vol. II (1948), pp. 1625-1713.

Kopelmanas, Lazare: *L'organisation des Nations unies*, vol. I (1947).

League of Nations: *The League Hands Over* (1946).

KAPITEL II

De Forenede Nationer på Papiret og i Virkeligheden

Da San Francisco konferencen åbnede d. 25. april 1945 var Danmark endnu besat, og Hitler endnu i live. Da konferencen sluttede d. 26. juni gik krigen i Stillehavet stadig for sig, og verden kendte endnu ikke atombombens eksistens. De Forenede Nationers Pagt er et produkt af den politiske verdenssituation som den tog sig ud i den anden verdenskrigs sidste faser. Den er tænkt – eller drømt – ud fra forudsætninger der ikke mere findes. Ikke så snart var pagten undertegnet før den var forældet – i den forstand at det på grund af bristende forudsætninger var umuligt i virkeligheden at opføre de Forenede Nationers bygning i overensstemmelse med den arkitekttegning der blev leveret på San Francisco-konferencen. Når vi i dag, endnu ikke 25 år efter organisationens tilblivelse, tager de Forenede Nationer i øjesyn finder vi noget der på mange punkter radikalt afviger fra planbilledet. Visse dele af det oprindelige projekt er aldrig blevet virkeliggjort og på andre punkter er der foregået en gradvis om- og tilbygning i tilpasning til de ændrede omstændigheder. Måske er det billede jeg har hentet fra arkitekturen ikke så træffende fordi en bygning mangler evne til smidigt at tilpasse sig vekslende omstændigheder. Snarere kunne man sammenligne de Forenede Nationer med noget organisk, et træ fx, der er i stand til at tilpasse sin vækst efter vekslende klimatiske forhold: hvor vækstbetingelserne er ugunstige dør grenene bort, medens nye skud bryder frem hvor forholdene begunstiger en nyskabende proces.

De Forenede Nationer blev til under det milde politiske klima der karakteriserede konferencerne i Moskva, Teheran, Yalta, og Potsdam – det fortrøstningsfulde samarbejde mellem USA, Storbritannien, og Sovjetunionen personificeret i de tre store: Roosevelt, Churchill, og

Stalin. Men der skulle ikke gå lang tid før illusionen om, at den enighed krigens fælles fjende havde skabt kunne fortsætte også uden denne stimulans, bristede, således at den endnu spæde vækst kom til at udfolde sig under den kolde krigs barske klima.

Denne modsætning i dimensionen øst-vest er endda ikke den eneste der har præget de Forenede Nationers vækstvilkår. I tidens løb er der kommet en anden og næsten lige så betydningsfuld til som man måske kunne forbinde med retningerne nord-syd. Da pagten blev til var kolonisystemet nok under debat, kontrol, og afvikling, men ingen havde dog tænkt sig at udviklingen skulle tage en så eksplosiv karakter som det blev tilfældet. Denne udvikling har været af betydning, ikke blot derved at den har betinget nye mønstre for blokdannelse og votering i generalforsamlingen, men også i kraft simpelthen af den store vækst i staternes antal. Siden starten er medlemstallet blevet mere end fordoblet og kan tænkes fortsat at ville stige til op mod ca. 125-150, altså til op mod det tredobbelte af det oprindelige antal. Dette rent numeriske forhold kan ikke undgå at skabe uforudsete organisatoriske problemer og fremkalde forskydninger i organisationens indre magtbalance.

Og så er der naturligvis atombomben – ikke blot den relativt primitive fissionsbombe (A-bomben), men også den langt voldsommere fusionsbombe (B-bomben). Foreløbig, i hvert fald, har dette ny og fantastiske destruktionsmiddel underbygget tendensen til en omstrukturering af magtforholdene i retning af en bipolarisering med de to store atommagter, USA og USSR, som poler. Alle magtrelationer tegner sig som kraftkurverne omkring en magnets to poler. Alle andre stater indstiller sig politisk i dette kraftfelt orienteret enten mod den ene eller anden af giganterne, eller som balancerende i en neutral midterzone.

I dette kapitel skal det nærmere beskrives hvorledes disse ændrede vilkår i efterkrigstidens verden kom til at forme de Forenede Nationer i opvæksten således at den organisation vi kender i dag i virkelighedens verden er bundforskellig fra den der er tegnet på pagtens papir. Det skal vises hvorledes det sikkerhedssystem man troede udtænkt med forbillede i den europæiske Koncert aldrig kom til at fungere, men er blevet erstattet med et netværk af regionale sikkerhedsapparater. Og vi skal se hvorledes tyngdepunktet indenfor organisationen gennem forskellige faser har forskudt sig fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen og derfra til generalsekretæren for måske igen at tendere tilbage mod sikkerhedsrådet. Det er også af interesse at notere at den del af

pagten der angår formynderskabsvæsenet snart vil være af blot historisk betydning. Endelig skal det forklares på hvilken måde denne ejendommelige forvandlingsproces er gået for sig.

1. *Den kolde krig.*

Hvis man kan lide, for oversigtens skyld, at sætte skel og fiksure epoker i den udvikling der i virkeligheden forløber jævnt og gradvis kan man sige at den kolde krig brød ud i sommeren 1947. Men det havde ikke skortet på uoverensstemmelser mellem øst og vest også forud for dette tidspunkt.

Det er en gammel erfaring at den koalition der har bundet en gruppe magter sammen til bekæmpelse af en fælles fjende brister når sejren er vundet. Den fælles målsætning erstattes nu af konkurrerende interesser, indbyrdes splittelse og mistillid. Således gik det også denne gang. Ja, man kan næsten sige at stormagternes fællesfront i San Francisco overfor de øvrige magters stormløb mod vetoreglen var den sidste demonstration af broderlig enighed.

Den første og største opgave der skulle løses i fællesskab af de sejr-rige magter efter krigens afslutning var afslutning af fredstraktater med aksemagterne. En vis opmuntring var det at det i løbet af et godt årstid lykkedes at få undertegnet fælles fredstraktater med Bulgarien, Ungarn, Rumænien, Finland, og Italien (10. februar 1947). Men med hensyn til Tyskland og Japan, hvor de største vanskeligheder lå, viste det sig snart at det var umuligt at enes. Spørgsmålene blev drøftet på en udenrigsministerkonference i London i september og oktober 1945 der endte resultatløst og uden aftale om nyt møde.

Ikke så snart havde generalforsamlingen begyndt sin første session i London 10. januar 1946 før modsætningen mellem øst og vest gav sig udslag i konflikter. Allerede d. 19. januar blev den iranske konflikt indbragt for sikkerhedsrådet. Skønt der var sluttet aftale om Irans politiske uafhængighed og hurtig tilbagetrækning af alle tropper stationeret dér under krigen; og skønt de vestlige magter loyalt opfyldte deres forpligtelser i så henseende blev de russiske tropper dog stående og for-handlinger med vesten herom førte ikke til noget resultat. Iran indgav da den 19. januar 1946 klage til sikkerhedsrådet med påstand om at russerne øvede tryk til opnåelse af oliekoncessioner og fremme af løsrivelsestendenser i det iranske Azerbaijan område. Det nedslående var ikke så meget at interessemodsatninger og gnidninger kunne opstå som det faktum, der snart blev åbenbart, at sikkerhedsrådet ikke blev

benyttet så meget som et forum for forhandling, mægling, og bilægelse, men mere som et instrument i kampen, en arena for den kolde krig under udfoldelse af propagandaens og den psykologiske krigsførelses teknik. Allerede to dage efter indgivelse af den iranske klage (der af russerne blev opfattet som en vestlig aktion) svarede Sovjet med en åbenbar gengældelsesaktion, en klage over britiske troppers tilstedeværelse i Grækenland.

I løbet af året 1946 blev det tydeligt at Rusland ikke ville respektere de aftaler om indflydelsessfærer der var indgået med vestmagterne under krigen. Herefter skulle Grækenland være britisk interesseområde medens til gengæld Bulgarien, Ungarn, og Rumænien blev anerkendt som hørende under Sovjets sfære. Efter at en græsk regering var blevet dannet med britisk støtte fortsatte kommunistisk ledede grupper kampen som en oprørsbevægelse der blev understøttet af de kommunistiske nabostater (Albanien, Bulgarien, Jugoslavien) og dermed indirekte af Sovjetunionen. I begyndelsen af 1947 tvang økonomiske vanskeligheder den britiske regering til at indstille sin økonomiske og militære støtte til den græske regering og det kunne se ud som om landet herefter, overladt til sig selv, ville blive et bytte for kommunistisk infiltration og magtovertagelse – således som Czekoslovakiet året efter. I denne situation var det at præsident Truman d. 12. marts 1947 fremkom med sit historiske budskab til kongressen i hvilket han gav udtryk for den politiske doktrin der blev opkaldt efter ham, nemlig at det måtte være de Forenede Staters opgave at understøtte frie nationer som trues af undertrykkelse af væbnede minoriteter eller udefra kommende påtrykninger.

Hermed var den handske russerne havde kastet taget op, og det var blevet klart at Amerikas Forenede Stater havde påtaget sig førerskab og ansvar i den kolde krig mellem øst og vest. Hvis der endnu kunne bestå nogen tvivl om at det var slut med fredeligt samarbejde, måtte enhver sådan forsvinde med Ruslands holdning til Marshall planen, fremsat af den amerikanske udenrigsminister Marshall juni 1947. I en berømt tale, holdt d. 5. juni, opfordrede han de europæiske stater til at udarbejde fælles planer for deres økonomiske genopbygning og tilsagde Amerikas støtte hertil. Rusland nægtede imidlertid at deltage i et sådant samarbejde og forbød også sine vasalstater at gøre det.

Siden hen har modsætningen mellem øst og vest, i første række mellem Sovjet og USA, konsolideret sig som et fast mønster, selve grundmønsteret, i den globale politik, og den kolde krig er gået videre med

vekslende grader af kulde og varme. I 1948 blev Tjekoslovakiet løbet over ende indefra under trussel om anvendelse af russisk militærmagt. Samme år tilspidsedes modsætningen i Berlinkrisen som det dog lykkedes at overvinde uden at det kom til udfoldelse af militære operationer. Derimod førte den kommunistiske aggression mod Nord Korea som stråmand til varm, men dog lokaliseret krig (1950-53). Oprørene i Østtyskland (1953) og i Ungarn (1956), der begge blev slået ned af russiske tropper med hård hånd, gjorde det klart at Sovjetunionen ikke ville tåle noget frafald indenfor dets etablerede positioner.

Set fra russisk side må antagelig Amerikas besiddelse af atombomben, anvendt i kampen mod Japan august 1945, der gav de Forenede Stater et enestående monopol og rustningsforspring indtil videre, have virket som et ikke tillidsbefordrende chock. Bombens eksistens havde været en hemmelighed og dens tilvirkning var fortsat en hemmelighed. Det er sandt nok at Amerika med Acheson-Lilienthal planen fremsatte et ualmindelig storsindet og konstruktivt tilbud. Ifølge denne plan skulle den øverste kontrol ligge hos et internationalt organ der skulle have enejeendomsret til alle råstoffer til fremstilling af atomenergi (thorium og uranium) og selv direkte drive samtlige miner til udvinding af sådanne råstoffer. Atommyndigheden skulle dernæst fordele det brugbare materiale og give staterne lov til under kontrol at anvende det til fremstilling af energi i fredeligt øjemed. Når man var kommet så langt var de Forenede Stater villige til at tilintetgøre sin beholdning af bomber og overdrage til det internationale organ al sin videnskabelige indsigt og teknologiske *know how* vedrørende fremstilling af atomenergi. På den anden side må det også erkendes at planen, uanset amerikansk højsindethed, led og måtte lide af en mangel der klæber ved enhver atomnedrustningsordning. Der kendes til dato ingen fremgangsmåde til påvisning af bortgemte lagre af atombomber eller materiale til fremstilling heraf. Planen forudsatte derfor at Sovjet blindt stolede på at de Forenede Stater loyalt ville opfylde sine forpligtelser og ikke tilbageholde lagre eller viden. En sådan tillidsfuldhed ligger formentlig ud over hvad man kan forvente sig mellem rivaliserende stormagter i eksistensspørgsmål.

Det synes derfor at skyldes hverken ond vilje eller dumhed at atombomben ikke blev kvalt så at sige i fødslen. Det fulgte af de givne tekniske og psykologiske kendsgerninger at ingen vej til afrustning kunne anvises der var akceptabel for begge parter. Da præsident Truman i september 1949 gav verden meddelelse om at den første russiske prø-

vesprængning havde fundet sted var det klart at Rusland var på vej til at indhente det amerikanske forspring og at resultatet, i hvert fald i første omgang, måtte blive et atomart rustningskapløb.

2. *Antikolonialismen og den ny nationalisme.*

Skønt Folkeforbundets mandatsystem, som vi har set, var udsprunget af blandede motiver og, for kolonimagternes vedkommende i hvert fald, måske nærmest tjente som camouflage af deres annekktion af de tidligere tyske kolonier, så var der dog hermed givet stødet til en udvikling henimod kolonisystemets totale afskaffelse. I første omgang var det den liberale humanitære opinion, også indenfor kolonimagterne selv, der satte systemet under debat og krævede økonomiske og politiske reformer til ophjælpning af levestandarden og befolkningens evne til selvstyre. Det var sådanne fremskridtsvenlige, men dog relativt konservative synspunkter – som man kunne kalde det oplyste kolonivældes ideologi – der var herskende da de Forenede Nationers Pagt blev afsluttet og prægede dens bestemmelser om formynderskab og forpligtelserne overfor alle ikke-selvstyrende folk. Den udnyttelse af kolonierne der havde præget imperialismen i det 19. århundrede blev i stadig stigende grad afløst af en positiv indsats til fremme af den indfødte befolknings velfærd. Men man gik ud fra at selv om det endelige mål måtte være friheden – uafhængighed eller i hvert fald et passende selvstyre – så måtte man dog regne med generationer, ja måske århundreder, før tiden var kommet for den hvide mand til at lægge byrde og ansvar fra sig.

Men udviklingen mod kolonial frigørelse kom til at gå med en fart og eksplosionsagtig voldsomhed ingen havde drømt om i 1945. I stigende grad kom presset og drivkraften nu fra de koloniale folk selv efterhånden som disse fik øjnene op for svælget mellem de fattige og de rige lande. Det er aldrig de allerdårligst stillede der gør oprør. Oprør forudsætter en vis horisont, mulighed for sammenligning, og mod til ideologisk at betvivle den herskende races eller klasses herskerret. Krigens bidrog i høj grad til en udvikling i denne retning. Den åbnede øjnene for en større verden og nedbrød følelsesmæssige barriereer i forholdet til den hvide mand. Ikke mindst måtte i Asien Japans fremgangsrige aggression og bevidste nedværdigelse af europæerne, militære som civile, virke stærkt i retning af at nedbryde troen på den hvide mands uantastelige overlegenhed.

En frigørelsesproces af denne art har desuden tendens til at accele-

rere af sig selv. Selve den omstændighed at en række koloniale områder når frem til eksistens som selvstændig stat virker i høj grad ansporende på frigørelseskravene i andre områder, også sådanne hvor den indfødte befolkning endnu ikke har nået en sådan udvikling i økonomisk og politisk henseende at den er i stand til at styre sig selv „under den moderne verdens hårde vilkår“. Trangen til frihed, stimuleret også af den propaganda der spekulerer i social nød, uro, og omvæltning, kan give sig voldsomme emotionelle udslag også før den tilstrækkelige grad af modenhed til at udnytte friheden er nået. Opgaven for kolonimagten er da, på den ene side at fremme befolkningens økonomiske og politiske udvikling, på den anden side ikke at slippe tøjlerne før selvstyrets nødvendige forudsætninger er tilvejebragt. De ulukkelige forhold i Congo efter frigørelsen i 1960 er ikke det eneste, men et slående eksempel på hvad der kan ske hvis frigørelsen ikke er synkroniseret med den økonomiske, kulturelle, og politiske opdragelse til selvstændighed.

Den nyvundne statslige selvstændighed er typisk forbundet med en stærkt udviklet og ømfindtlig nationalisme og fjendtlig indstilling mod de kolonimagter under hvis herredømme folket tidligere har levet. Det tager sin tid før, således som nu i Indien, hadet fortrænges af forståelse af at kolonistytet også havde sine fordele og at samarbejde med den tidligere kolonimagt stadig er af værdi, ja måske en nødvendig forudsætning for fremskridt og udvikling.

Afviklingen af kolonisystemet har på flere måder ændret vilkårene for de Forenede Nationers virke og derved bidraget til at præge organisationens indre udvikling. Allerede den voldsomme forøgelse af medlemstallet til mere end det dobbelte af det oprindelige antal – og kolonifrigørelsen tegner sig for den største andel af forøgelsen – er i sig selv en omstændighed der afføder organisatoriske konsekvenser (krav om øget repræsentation i de forskellige råd, sekretariatet, og domstolen, forrykning af den relative vægt af forskellige blokke i generalforsamlingen, m. m.). De nye stater med kolonial fortid har desuden bragt en ideologisk og interesse-mæssig modsætning ind i billedet der i høj grad har kompliceret frontdannelsen i generalforsamlingen.

3. *Bipolariseringen.*

På Wienerkongressens tid fandtes der fem stormagter, alle europæiske: Rusland, Østrig, Preussen, Frankrig, og Storbritannien. I løbet af det efterfølgende århundrede og op til den anden verdenskrig kom Italien

til og Preussen blev erstattet af Tyskland. Desuden meddelte der sig to ikke-europæiske kandidater til titlen – Amerikas Forenede Stater og Japan. Grundlaget for den europæiske Koncert og for magtbalancen iøvrigt i verdenspolitikken var den kendsgerning at ingen af disse fem til otte stormagter var de andre afgjort overlegen. Krig begynder kun når en part, alene eller i alliance med andre, tror sig tilstrækkelig overlegen til at kunne vinde kampen. Princippet i magtbalancen var at forhindre denne forudsætnings virkeliggørelse. Midlet hertil var ved skiftende grupperinger, venskabsforbindelser, og alliancer indenfor stormagternes kreds og i forhold til de mere betydende af de mindre magter stadigvæk at danne en barriere overfor formodede aggressive tendenser. Alliancer, ententer, og akser – lige så vel som relationer med modsat fortegn – kunne derfor ikke være af stabil natur men måtte være i stand til elastisk tilpasning når forholdene ændrede sig. At de storpolitiske relationer mindre udsprang af ideologiske bånd eller modsætninger, men uafhængigt heraf dikteredes af magtpolitiske kalkulationer, illustreres fx deraf, at såvel Italien som Japan kæmpede på forskellig side i de to verdenskrige; og ligeledes af et fænomen som Stalin-Hitler pagten 1939 (kap. VIII. 2).

De Forenede Nationers Pagt bygger på den fortsatte beståen af disse magtbalance-politiske forudsætninger. Men allerede ved pagtens tilblivelse var denne antagelse ikke længere i overensstemmelse med virkeligheden, og den senere udvikling har yderligere markeret forskellen fra det 19. århundredes mangedecentrede mønster. Pagten regner med fem stormagter: Kina, Frankrig, det Forenede Kongedømme, Sovjetunionen, og de Forenede Stater. Kina repræsenterer en større befolkningsmasse end nogen anden stat og rummer uhyre fremtidsmuligheder når dets ressourcer udvikles. Men at Kina blev optaget i stormagternes oligarki må dog betragtes som en høflighedsgestus. Frankrig gik ydmyget svækket ud af krigen og den smertefulde omstilling efter tab af oversøiske besiddelser i forbindelse med fortsat indre splittelse har ikke bidraget til at forøge landets magtpolitiske vægt. Det Forenede Kongedømme gik ud af krigen med al ære og hæder, og afviklingen af imperiet foregik her med større klogskab og smidighed end på den anden side Kanalen. Men økonomisk var landet så svækket at det ikke længere var i stand til at leve op til den standard der er forudsætningen for at kunne påtage sig verdensomspændende engagementer og verdenspolitisk ansvar.

Der fandtes altså, da de Forenede Nationer blev til, egentlig kun to

stormagter, til gengæld også hver for sig repræsenterende et magtpotentiel af hidtil ukendte dimensioner: de Forenede Stater og Sovjetunionen. Denne bipolarisering af det storpolitiske kraftfelt er i de år der er forløbet siden blevet yderligere markeret gennem to omstændigheder: våbentechnikens udvikling og det ideologiske indslag i magtkonstellationerne. Fremstillingen af destruktionsteknikkens moderne „vidundere“ såsom atombomber af forskellig kaliber, langdistanceraketter, atombrevne undervandsbåde, supersoniske bombe- og jagermaskiner, for ikke at tale om sputnikker og rumskibe, kræver et industrielt potentiel af sådant format at kun de allerstørste stater kan være med i spillet i betydende omfang. Også den ideologiske underbygning af den øst-vestlige modsætning tenderer til at fastfryse den kolde krigs front og vanskeliggøre en tilnærmelse og omgruppering som en nøgtern vurdering af magtpolitiske forhold og fremtidsperspektiver kunne tale for.

4. Pagtens sikkerhedssystem er aldrig blevet virkeliggjort.

Pagtens system til opretholdelse af international fred og sikkerhed er udtryk for en ny og dristig konstruktion af mere realistisk tilsnit end Folkeforbundets system. Man var i San Francisco helt klar over at den ide om automatisk, kollektiv sikkerhed (kap. VIII. 3) som Wilson havde troet på, og som var grundlaget for Folkeforbundets fredsordning, var en illusion. Systemet havde faktisk aldrig fungeret. Det måtte i sandhedens interesse også erkendes at være urimeligt at tro, at staterne, blot i kraft af en retlig forpligtelse og uanset nationale interesser, automatisk hver for sig ville iværksætte sanktioner, i hvert fald økonomisk boykot, eventuelt militære aktioner, mod enhver anden stat der måtte bryde freden. I stedet for vendte man tilbage til koncertideen med grundlag i stormagternes hegemoni, der jo faktisk havde fungeret ret tilfredsstillende gennem et århundrede. Men hvad der eengang havde været en selvskabt orden uden institutionel udbygning skulle nu sættes i paragraffer og gives traktatmæssigt retsgrundlag.

De Forenede Nationers sikkerhedsordning til fredens opretholdelse bygger på den tanke at systemet ikke kan bringes til anvendelse i det indbyrdes forhold mellem de fem stormagter – vetomagten sikrer hver af dem herimod – hvorimod de fem store, når de er enige, har myndighed til med bindende virkning for alle medlemmer at træffe beslutning om hvilke tvangsforanstaltninger af økonomisk eller militær natur der skal træffes til opretholdelse af fred og sikkerhed. I art. 24 si-

ges det således at medlemmerne overdrager sikkerhedsrådet hovedansvaret for fredens opretholdelse og er enige om at sikkerhedsrådet under udøvelse af de pligter som dette ansvar pålægger det handler på alles vegne. Og i art. 25 siges det endnu skarpere at medlemmerne går ind på at anerkende og udføre sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med pagten.

Sikkerhedsrådet vil i realiteten sige de fem permanente medlemmer, stormagterne. Det ville i og for sig have været mere konsekvent om sikkerhedsrådet havde bestået udelukkende af stormagterne. Som en koncession til demokratiske forestillinger og de mindre staters ærgerlighed har man dog optaget, endda et flertal af mindre stater i rådet, nemlig seks, senere ti. Man har dog — i art. 27 — viseligt indrettet afstemningsreglerne således at de mindre stater intet kan gennemføre mod nogen stormagts vilje (vetoret), medens omvendt de enige stormagter i praksis vil kunne gennemføre hvad de vil. Det er nemlig ikke politisk sandsynligt at de mindre stater, selv om de kunne mønstre de fornødne stemmer, ville benytte en formel stemmemagt til at forhindre hvad stormagterne er enige om.

De nærmere regler om rådets beføjelser til sikring af freden findes i pagtens kapitel VII. Rådet afgør hvilke foranstaltninger der under givne omstændigheder skal bringes til anvendelse, især om økonomisk boykot er tilstrækkelig, eller om der også skal træffes militære foranstaltninger. Det har været en stiltiende forudsætning at ligesom det er stormagterne der bærer ansvaret og udøver myndigheden, er det også dem der normalt må bære byrden ved udøvelse af militære operationer. Deres særstilling kommer stærkt til udtryk i art. 47, der bestemmer at den generalstabskomite der skal bistå sikkerhedsrådet i alle spørgsmål vedrørende militære anliggender skal bestå af sikkerhedsrådets faste medlemmers generalstabschefer eller deres repræsentanter. Her har man altså ikke fundet det nødvendigt, selv for et syns skyld, at medtage repræsentanter for de mindre magter.

En sikkerhedsordning efter dette mønster må forekomme yderst effektiv med hensyn til alle trusler mod eller brud på freden af den art som ordningen tager sigte på, nemlig sådanne situationer i hvilke ingen af stormagterne direkte eller indirekte er impliceret. Når de enige stormagter befaler den boykot der skal finde sted og dirigerer fælles militære operationer mod fredsbryderen er det svært at forestille sig hvorledes nogen magt i verden skulle kunne sætte sig op herimod. Man kan kun undre sig over at det ved pagtens afslutning, under situationens

psykologiske pres, er lykkedes at få alle stater uden for de fem stormagters kreds til at akceptere en så indgribende forpligtelse som den der følger af art. 25 sammenholdt med kapitel VII. Denne forpligtelse griber jo dybt ind i staternes fri selvbestemmelsesret på det udenrigspolitiske område, ja endda også hvad angår rådigheden over deres militære styrker. Pligten til at lyde sikkerhedsrådets direktiver betyder et så fundamentalt indgreb i selvbestemmelsen der normalt ville blive udskrevet som et utåleligt indgreb i det man kalder statens „suverænitet“.

Det ville være urigtigt at sige at dette sikkerhedssystem har spillet fallit. Det er simpelthen aldrig blevet virkeliggjort og aldrig stillet på prøve. Man kunne i San Francisco ikke enes om det omfang hvori stormagterne skulle stille militære styrker til rådighed for sikkerhedsrådet. Man udskød derfor dette spørgsmål til senere afgørelse idet man i art. 43 bestemte at der skulle slutes særlig overenskomst mellem sikkerhedsrådet og hvert enkelt medlem om det omfang hvori medlemmet skulle stille væbnede styrker til rådighed for organisationen, eller blot yde bistand og lettelser af anden art, herunder ret til passage for tropper der opererer på organisationens vegne. Men disse overenskomster er aldrig blevet afsluttet og dermed er hele pagtens kapitel VII, for så vidt militære operationer angår, ikke andet end tomme ord.

Men den egentlige årsag til at projektet forblev et projekt ligger naturligvis dybere. Koncertsystemets forudsætning er netop koncerten, altså harmonien mellem de ledende stormagter. Hvis den går fløjten, hvis de afgørende politiske spændinger og modsætninger gør sig gældende netop mellem stormagterne indbyrdes, er systemet værdiløst.

At det er denne uenighed, og ikke manglen af art. 43-overenskomster som sådanne, der er den egentlige grund til systemets svigten fremgår også deraf at de manglende overenskomster ikke ville udelukke sanktioner i form af økonomisk boykot. Ifølge pagtens art. 41 kan sikkerhedsrådet pålægge medlemmerne at foretage fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser med en fredsbrydende stat, ligeledes afbrydelse af samkvemmet med jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser. Alligevel har det kun været bragt i anvendelse en enkelt gang (mod Sydrhodesia 1966) og da i virkeligheden ikke for at afværge en trusel mod freden, men for at gennemtvinge en anden racepolitik i denne stat — en sag i hvilken stormagternes interesser ikke kolliderede.

Den opfattelse, at det er vetoordningen som sådan der er skyld i de

Forenede Nationers magtesløshed, er en afgjort misforståelse. Det kan med rimelighed diskuteres om vetoet ikke bør udelukkes i visse anliggender, men ikke hvad angår iværksættelse af tvangsforanstaltninger til fredens opretholdelse. At iværksætte sanktioner mod en stormagt, eller mod en stormagts vilje, er ikke at sikre freden, men at slippe krigen løs. Stormagternes vetomagt er udtryk for pagtens nøgterne erkendelse af den realistiske sandhed, at uden enighed mellem stormagterne er ingen ordening til håndhævelse af fred og sikkerhed mulig.

Konsekvensen heraf er at sålænge skismaet mellem øst og vest består er det umuligt at se hen til de Forenede Nationer som fredens vogter og basere sin nationale sikkerhed i tillid hertil. De Forenede Nationer har naturligvis stadig en funktion at opfylde til fredens bevarelse som tale-rør for en verdensopinion. Men når det kommer til eksistenspørgsmål, til situationer der kræver mere end ord, kan ingen stat, stor eller lille, forvente hjælp fra den side. Staterne har forlængst indset dette og forstået at de selv, på den ene eller anden måde, må træffe de nødvendige foranstaltninger til sikring af eksistens og frihed. I stor udstrækning er dette sket gennem oprettelse af en række regionale arrangementer der har karakter af institutionelt udbyggede defensive alliancer. Disse ordninger er centreret omkring de to dominerende magter, USA og USSR.

USA er midtpunktet i et pagtsystem suppleret med forskellige bilaterale aftaler hvorved det er forsvarsmæssigt forbundet med op mod 40 andre stater i alle verdensdele. Tyngdepunktet ligger i den nord-atlantiske pagt der forbinder USA med Canada og 12 europæiske lande. Gennem Rio pagten er USA forbundet med alle mellem- og syd-amerikanske stater, og gennem ANZU ordningen med Australien og New Zealand. På den anden side er Sovjetunionen det centrale led i en række bilaterale arrangementer med satellitstaterne der igen indbyrdes er forbundne ved Warszawapagten af 1955. Udenfor alliance-systemet står en række alliancefri eller neutrale stater, herunder især mange af de unge stater opstået ved den koloniale frigørelse som har set deres fordel i at kunne forhandle til begge sider. Hertil hører også Sverige og Indien samt de neutraliserede stater: Schweiz og Østrig.

5. Tyngdepunktets forskydninger.

Den kolde krig i forbindelse med den stærke tilvækst af medlemmer, især nydannede stater, har også bevirket visse forskydninger af tyngdepunktet for organisationens politiske virke. Noget groft skematiseret kan man sondre mellem forskellige faser i udviklingen. En første fase i

hvilken sikkerhedsrådet endnu indtog den ledende stilling der var tiltænkt det efter pagten (1946 til henimod 1950). En anden fase kendetegnet ved at generalforsamlingen fortrænger sikkerhedsrådet som centrum for organisationens politiske aktivitet (ca. 1950- ca. 1955). Og en tredje fase kendetegnet ved at generalforsamlingen i stigende grad overlader vigtige politiske afgørelser til generalsekretæren. Det er muligt at Dag Hammarskiölds død (1961) satte punktum for denne fase og at udviklingen nu tenderer henimod en renæssance for sikkerhedsrådet.

I tiden indtil Korea (Juni 1950) blev i 13 tilfælde konflikter af politisk betydning indbragt for sikkerhedsrådet. I tilfælde hvor Amerikas og Sovjetunionens synspunkter faldt så nogenlunde sammen lykkedes det også at opnå resultater af blivende værdi, således fx i sagen vedrørende Indonesiens frigørelse fra Holland og i den arabisk-israelske konflikt. Men efter proklamationen af Trumann doktrinen (marts 1947), der åbent forkyndte Amerikas vilje til at dæmme op mod kommunismen, strammedes Sovjets holdning i sikkerhedsrådet mærkbart. Nu begyndte den række af russiske veto der gjorde det umuligt for sikkerhedsrådet at leve op til sin opgave. I stigende grad søgte man at komme uden om denne vanskelighed ved at indbringe politiske spørgsmål for generalforsamlingen. En ulempe herved var det at generalforsamlingen ikke, sådan som sikkerhedsrådet, fungerer uafbrudt (art. 21) men normalt kun træder sammen til årlige samlinger. For at komme uden om denne vanskelighed blev der i 1947 oprettet en *Interim Committee* (også kaldet „den lille generalforsamling“) der skulle have myndighed til imellem sessionerne at tage sig af politiske spørgsmål, undersøge dem, og gøre indstilling til generalforsamlingen. Hvert medlem havde ret til at udpege en repræsentant. Medens man fra amerikansk side hævdede at der var tale om et hjælpeorgan nedsat med hjemmel i pagtens art. 22, nægtede russerne at godkende komiteens lovlighed ud fra det synspunkt, at der i strid med pagtens art. 7 var skabt et nyt hovedorgan til svækkelse af sikkerhedsrådets position. Sovjetblokken nægtede at deltage i komiteens arbejde og den kom i praksis aldrig til at spille den rolle man havde tiltænkt den.

Koreakrigen skærpede i den grad modsætningen mellem vest og øst at chancen for samarbejde i sikkerhedsrådet forringedes i samme målestok. Iøvrigt kunne begivenhederne omkring krigens udbrud for en overfladisk betragtning vække det indtryk at der her forelå et tilfælde hvor sikkerhedsrådet beviste sin effektivitet og virkelig bragte pagtens

militære sanktionssystem i anvendelse. Det var imidlertid alene den omstændighed, at Sovjetunionen siden januar 1950, i protest mod den kinesiske repræsentation i sikkerhedsrådet, ikke havde deltaget i dets møder, der muliggjorde at rådet kunne træde i funktion – uden Sovjets deltagelse. En rolle spillede det også at der da Nordkorea startede offensiven d. 24. juni 1950 befandt sig en FN-observationskommission på stedet der var i stand til omgående at afgive fyldestgørende rapport om begivenhederne. Inden et døgn var sikkerhedsrådet sammenkaldt. Under de Forenede Staters ledelse vedtog rådet tre resolutioner (25. og 27. juni, 7. juli 1950) der dannede grundlaget for de militære operationer. Rådet *anbefalede* medlemmerne at yde den bistand der var nødvendig for at modstå det nordkoreanske angreb og *anbefalede* dem at stille militære kontingenter og andre bistandsydelser til rådighed for en af rådet autoriseret amerikansk enhedskommando med general Douglas MacArthur som overstbefalende. Da art. 43-overenskomsterne aldrig var blevet til noget kunne der kun være tale om en anbefaling, ikke et bindende pålæg og ikke om egentlig iværksættelse af sanktioner i henhold til kapitel VII. Det retlige grundlag for aktionen må søges i art. 51 der fastslår retten til kollektivt selvforsvar, d.v.s. retten for enhver stat til at komme en angreben part til hjælp hvad enten der foreligger foregående aftale herom eller ej.

Sikkerhedsrådets opfordring blev i vidt omfang efterkommet af medlemmerne. Ca. 40 – d.v.s. ca. to trediedele af medlemmerne og herunder Indien – ydede på den ene eller anden måde bidrag til aktionen. Foruden de Forenede Stater bidrog 13 andre stater med troppekontingenter. Alligevel var det ganske overvejende, for 90 til 95 procents vedkommende, de Forenede Stater der bar byrden med hensyn til såvel mandskab som materiel. Danmark deltog som bekendt med et hospitalsskib og visse andre ydelser.

Koreaaktionen var opmuntrende for så vidt den demonstrerede de Forenede Nationers evne til på frivillighedens grundlag at improvisere en fællesaktion mod en åbenbar angriber. Men det var klart at den rolle sikkerhedsrådet havde spillet ved denne lejlighed var et kup der ikke lod sig gentage. Klog af skade indtog Sovjetunionen fra august (da det blev dens tur til at beklæde formandsposten) igen sit sæde i rådet og dermed var det naturligvis forbi med enhver mulighed for musene til at spille på bordet.

Da generalforsamlingen mødtes i september 1950 blev der på amerikansk forslag vedtaget en resolution, den berømte *Uniting for Peace*

resolution nr. 377 A (V) af 3. november 1950. Grundtanken i denne var at organisere i faste former den fremgangsmåde til fredens genoprettelse som man havde improviseret i Koreakrigen – med den forskel notabene at myndigheden til at stemple angriberen, iværksætte og koordinere sanktioner skulle ligge hos generalforsamlingen under forudsætning af at sikkerhedsrådet på grund af uenighed mellem dets faste medlemmer havde vist sig ude af stand til at varetage sit ansvar for opretholdelse af fred og sikkerhed. Resolutionen indeholdt bestemmelser om

(1) Sammenkaldelse (under den nævnte forudsætning) af generalforsamlingen til ekstraordinær *krisesamling* inden for 24 timer efter begæring fremsat enten af sikkerhedsrådet (uden veto!) eller et flertal af de Forenede Nationers medlemmer;

(2) Oprettelse af en *Peace Observation Commission* (analog med Korea observationskommissionen) til at undersøge og afgive rapport om situationen i områder med internationale spændinger der kan bringe fred og sikkerhed i fare;

(3) Opfordring til medlemmerne om at undersøge og give meddelelse om arten og omfanget af den bistand som hver af dem vil kunne stille til rådighed for de Forenede Nationer til genoprettelse af fred og sikkerhed; og anbefaling af at holde særlige troppekontingenter parat således at de hurtigt kan stilles til rådighed for de Forenede Nationer; og

(4) Oprettelse af en *Collective Measures Committee* til sammen med en stab af militære eksperter at koordinere bidragene og planlægge den fælles aktion.

Resolutionen blev vedtaget med stemmerne 52-5-2 (traditionel citering der betyder 52 stemmer for, 5 imod, og 2 afstod fra at stemme). Dens gyldighed blev bestridt fra russisk side under henvisning til pagtens art. 11(2) der siger at ethvert spørgsmål der kræver handling (d.v.s. tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII) af generalforsamlingen skal henvises til sikkerhedsrådet (kap. VI. 2). Fra modsat side blev denne indvending afvist med den argumentation, at de foranstaltninger der måtte blive truffet i henhold til resolutionen ikke har karakter af sanktioner efter kapitel VII, men er handlinger foretaget i kollektivt selvforsvar med hjemmel i art. 51.

Uniting for Peace resolutionen fik aldrig den betydning man havde tiltænkt den. De sikkerhedsstyrker der efter denne ordning på frivillighedens grundlag skulle stilles til rådighed for generalforsamlingen er

lige så lidt blevet virkeliggjort som de der efter pagtens art. 43 på pligt-mæssigt grundlag skulle stilles til rådighed for sikkerhedsrådet. Derimod har reglerne om sammenkaldelse af generalforsamlingen til krisesamling fundet anvendelse nogle gange, ialt fem – i 1956 i forbindelse dels med Israels angreb på Ægypten, dels med Sovjets intervention i Ungarn, i 1958 i anledning af amerikanske marineres indgreb i Libanon, i 1960 som følge af begivenhederne i Congo, og i juni 1967 efter 6-dages krigen mellem Israel og Ægypten. Det noteres at *Uniting for Peace* resolutionen der var blevet til som et led i de Forenede Staters antikommunistiske opdæmningspolitik i to af de fem tilfælde er blevet anvendt mod Amerika eller dets vestlige forbundsfæller.

Selvom *Uniting for Peace* resolutionen ikke opnåede sit mål – at etablere et organiseret sikkerhedssystem under generalforsamlingens autoritet – så var den dog en håndfast manifestation af viljen til at gøre generalforsamlingen, og ikke sikkerhedsrådet, til det forum for hvilket højpolitiske problemer blev indbragt. Praksis har været i overensstemmelse hermed sidenhen. Statistikken viser at antallet af møder af sikkerhedsrådet og af politiske sager behandlet dér har været ringe sammenlignet med de første år efter pagtens vedtagelse, medens omvendt antallet af politiske spørgsmål behandlet af generalforsamlingen har været tilsvarende stigende. Når sikkerhedsrådet ikke er blevet sat ganske ud af spillet hænger det sammen med at det naturligvis er et ret stort og omstændeligt foretagende at indkalde generalforsamlingen til særlig samling eller endog krisesamling. En grænse ligger også i bestemmelsen i art. 12(1) hvorefter generalforsamlingen ikke kan fremsætte noget forslag vedrørende en tvist eller situation sålænge sikkerhedsrådet udøver sine funktioner med hensyn til samme sag. Det er dog lykkedes i nogen grad at indskrænke denne bestemmelses betydning, idet man har gjort gældende at den ikke udelukker generalforsamlingen i at fremsætte forslag vedrørende en sag der også står på sikkerhedsrådets dagsorden, når det er to forskellige sider af samme sag der behandles af de to organer.

Året 1955 betegner et vendepunkt i de Forenede Nationers historie. I det forløbne tiår siden organisationen kom til verden var kun ni ny medlemmer sluppet ind og medlemstallet dermed bragt op på 60. Mange andre stater havde indgivet begæring om optagelse der dog hidtil alle var strandet på koldfronten mellem USA og USSR. De ansøgere den ene af dem ville slippe ind satte den anden sig imod, og omvendt. Men i 1955 gik der hul på bylden. Man indgik et såkaldt pakkeforlig

hvorved 16 ny medlemmer fandt optagelse på samme gang. Herved kom medlemstallet op på 76. Senere har der så godt som ikke været politisk modstand mod at imødekomme ansøgninger om optagelse, og medlemstallet er fortsat vokset støt til et godt stykke over de hundrede.

Flertallet af de siden 1955 tilkomne ny medlemmer repræsenterer den unge afro-asiatiske nationalisme båret frem af stater der først for nylig er vokset ud af kolonial afhængighed og har vundet selvstændig eksistens som stat. Tilsammen repræsenterer den afro-asiatiske blok halvdelen af stemmerne i generalforsamlingen. De fleste af disse stater har ikke ønsket at lade sig indrullere på den ene eller anden front i den kolde krig, men repræsenterer et talmæssig betydningsfuldt tredie standpunkt, det neutralistiske. De ser i de Forenede Nationer i første række et instrument der skal tjene til fortsat bekæmpelse af kolonialismen, frigørelse af de endnu afhængige folk, og støtte til de unge stater der endnu på mange måder har vanskelighed ved at stå på egne ben.

Det er naturligt at disse stater så hen til generalforsamlingen som det forum på hvilket de bedst kunne gøre deres synspunkter og interesser gældende. Medlemstilgangen har derfor i første omgang virket til at bekræfte og konsolidere den forskydning af organisationens politiske tyngdepunkt der havde fundet sted til fordel for generalforsamlingen. På den anden side måtte det forøgede og stadigt stigende medlemsantal medføre betydelig forringelse af generalforsamlingens effektivitet. Faren for at udnytte generalforsamlingens talerstol i propagandaøjemed havde altid været stor og blev naturligvis ikke mindre ved tilkomsten af de mange ny, politisk mere eller mindre umodne medlemsstater. Desuden måtte den numeriske tilvækst i en forsamling der er uden parlamentarisk opdeling i partier med ordførere, og uden stram forretningsorden, medføre betydelig komplikation af forhandlingerne. Den alvorligste konsekvens af medlemsforøgelsen til fordel for den neutralistiske blok var dog den at det kunne blive vanskeligt for nogen af parterne at mønstre det flertal på to trediedele af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer der ifølge pagtens art. 18(2) udkræves til vedtagelse af beslutninger i vigtige spørgsmål.

Disse forhold kan formentlig bidrage til at forklare at generalforsamlingen siden 1955 i flere situationer af politisk højspænding er kommet ind på at udøve sine beføjelser gennem bemyndigelser til generalsekretæren. I 1953 var Dag Hammarskiöld med tilslutning fra alle sider blevet valgt som Trygve Lies efterfølger. Hammarskiöld formåede at skabe stor respekt om sin person. I hans embedstid kom generalsekretæren

til at spille en fremtrædende politisk rolle som den der var ansvarlig for ledelsen af de *Forenede Nationers Krisestyrker* (i Ægypten) og de *Forenede Nationers Operationer i Congo*. Et højdepunkt i indflydelse og ansvar blev nået i sommeren 1960. Man oplevede da det der efter pagtens plan måtte forekomme helt usandsynligt, nemlig at det var generalsekretæren, og ikke hverken sikkerhedsrådet eller generalstabskomiteen, der udpegede den øverstkommanderende over Congostyrken og traf de øverste politiske afgørelser om styrkens operationer – naturligvis indenfor rammen af de bemyndigelser og direktiver der var fastlagt af generalforsamlingen. Da imidlertid disse bemyndigelser og direktiver var af en vis ubestemthed og derfor levnede generalsekretæren betydeligt spillerum for fortolkning og skøn, og da det ikke var muligt, hverken i sikkerhedsrådet (vetoet) eller i generalforsamlingen (to tredjedels majoritet), at få vedtaget yderligere direktiver, måtte det i høj grad blive generalsekretæren der, efterhånden som Congosituationen udviklede sig med uforudsete aspekter og perspektiver, måtte tage ansvaret for tilpasning af de Forenede Nationers operationer under ændrede forhold. Hammerskiöld blev udsat for stærk kritik, især fra russisk side, samtidig med at der blev fremsat forslag om embedets omdannelse på en sådan måde at det ville tabe afgjort i effektivitet. Det er muligt at Hammarskiölds tragiske død under udøvelse af sit embede i Congo 1961 også satte punktum for den periode hvor generalsekretæren faktisk havde været den der personificerede de Forenede Nationer (kap. VI. 3).

På det tidspunkt da *Uniting for Peace* resolutionen blev vedtaget på amerikansk initiativ havde generalforsamlingen et sådant medlemsantal (60) og en sådan sammensætning at de Forenede Stater kunne regne med uden vanskelighed at opnå den fornødne to tredjedels majoritet til gennemførelse af politisk vigtige beslutninger. De Forenede Nationer var i overvejende grad et redskab for Amerikas udenrigspolitik. Dette billede har ændret sig totalt. Med en medlemskreds på over hundrede, af hvilke op imod halvdelen udgøres af stater der ikke har ønsket at engagere sig i den øst-vestlige modsætning, er generalforsamlingen ikke længere et instrument det er så let at spille på. I særlig grad er generalforsamlingen uegnet til at behandle akutte politiske konflikter der kræver vågen orientering og beslutsomhed fra dag til dag. Stormagterne har som sådanne en naturlig interesse i at politiske spørgsmål forhandles i sikkerhedsrådet. Hvis en vis afspænding mellem USA og USSR opnås i spørgsmålene vedrørende Berlin, afrustning m. m. gør de

nævnte forhold det tænkeligt, og måske sandsynligt, at sikkerhedsrådet vil opleve en renæssance som organisationens politiske centrum (kap. XII. 1).

Under denne og den foregående rubrik er nævnt et par fundamentale punkter – sikkerhedssystemet og generalforsamlingens funktion – på hvilke det FN vi kender i dag radikalt adskiller sig fra den konstruktion der blev vedtaget i San Francisco efter langvarige overvejelser og forhandlinger. Disse to punkter kunne suppleres med adskillige andre af større eller mindre rækkevidde. Således er fx forbeholdet for indre anliggender i art. 2 (7) blevet udvandet i sådan grad at det næsten kan forekomme betydningsløst (kap. III. 3). Afstemningsreglen i art. 27 (3) (voteringer i sikkerhedsrådet) er blevet modificeret derhen, at dersom et fast medlem undlader at stemme eller udebliver fra møde anses dette ikke at forhindre vedtagelse skønt stykket kræver at samtlige faste medlemmer skal have stemt ja (kap. V. 2). De fleste af de afvigelser og nydannelser der har fundet sted har været båret af en almindelig opinion eller i hvert fald støttet af den dominerende fløj under de Forenede Staters ledelse. I enkelte tilfælde er en fortolkning blevet hævdet og gennemført der er gået afgjort mod ledende vesteuropæiske magters opfattelse. Det er således tilfældet med den åbenbart udvidende fortolkning de antikolonialistiske magter har presset igennem vedrørende den oplysningspligt der er hjemlet i art. 73 e med hensyn til ikke selvstyrende områder der ikke er undergivet formynderskab (kap. XI. 2).

Det vil imidlertid føre for vidt i denne almindelige oversigt over udviklingen fra 1945 og til i dag at gå ind på disse og andre enkeltheder der vil blive omtalt i følgende kapitler hvor de sagligt hører hjemme.

6. *Hvorledes gik det til?*

Ved betragtning af de mange mere eller mindre dybtgående ændringer som de Forenede Nationers Pakt er undergået må det spørgsmål melde sig: Hvorledes kunne dette gå til?

Pagten indeholder i art. 108 regler om den fremgangsmåde der skal følges dersom man ønsker at foretage ændringer i pagten. Hertil kræves der for det første at ændringsforslaget vedtages af generalforsamlingen med et flertal der udgør to trediedele af forsamlingens medlemmer (og altså ikke blot af dem der deltager i afstemningen); og dernæst at vedtagelsen ratificeres af to trediedele af de Forenede Nationers medlem-

mer, derunder alle de faste medlemmer af sikkerhedsrådet. Dette betyder at ingen ændring kan gennemføres medmindre stormagterne er enige herom og forslaget desuden finder overvejende tilslutning blandt de øvrige stater. Det lykkedes dog i 1963 at få vedtaget en forøgelse af Sikkerhedsrådets og det økonomiske og sociale råds medlemsantal for at imødekomme de nytilkomne asio-afrikanske staters krav om mere rimelig repræsentation. Men de fleste tilpasninger har fundet sted på anden måde.

Det er fra statsforfatningsretten et velkendt forhold at ingen forfatning kan beskrives adækvat blot på grundlag af den skrevne ret, de regler der findes nedlagt i et højtidelig vedtaget forfatningsdokument. En forfatning skaber en række organer og foreskriver regler for disse organers tilblivelse og virke. Disse regler er ligesom spilleregler for det spil hvorigennem samfundets politiske kræfter mødes, brydes, og forenes i de politiske afgørelser der dirigerer og former samfundets liv. Men hvilke disse spilleregler er følger ikke blot af den skrevne forfatnings ord, men er afhængig også af den måde hvorpå disse ord faktisk forstås og efterleves i praksis, altså den måde hvorpå spillet faktisk spilles. Omkring enhver skreven forfatning vokser der et sæt af forståelser, konventioner, sædvaner frem til supplerer eller ændring af den skrevne forfatning. Hvis denne praksis afspejler en almindelig retsopfattelse indenfor de øverste statsorganers kreds siger man at der foreligger en forfatningssædvane der supplerer eller ændrer den skrevne forfatningsret. Hvis derimod retsopfattelsen er delt – mellem forskellige organer eller de individer hvoraf disse er sammensat – må hvert organ træffe afgørelse efter eget hoved. Der kan da muligvis opstå en politisk forfatningskamp der før eller senere finder sin afgørelse i en politisk styrkeprøve. Det kan også tænkes at konflikten kan indbringes for et eller andet organ, fx en domstol, hvis afgørelse akcepteres af alle som forbundene.

Man kan altså kort sige, at hvad en forfatning er i virkeligheden afhænger af den måde hvorpå dens skrevne ord faktisk forstås og følges, fortolkes eller mistolkes af de kompetente myndigheder i praksis. En forfatning er, billedlig talt, at ligne, ikke med en maskine bundet én gang for alle til bestemte love og funktioner, men med en biologisk art der nok er bundet af visse arveanlæg, men dog er i stand til at udvikle og forandre sig ved stadig tilpasning til ændrede livsbetingelser.

Således er det også gået med den pagt der er de Forenede Nationers forfatning. Visse bestemmelser er forblevet døde bogstaver fordi de

hviler på forudsætninger der ikke er blevet opfyldt. Således med hensyn til det sikkerhedssystem der hviler på den forudsætning at medlemmerne, i hvert fald stormagterne, kunne komme overens om at afslutte de i art. 43 omtalte overenskomster. Da dette har vist sig umuligt er hele sikkerhedsordningen dermed gået i vasken.

I de fleste tilfælde er tilpasningen foregået gennem fortolkning af pagtens bestemmelser – og ikke sjældent en fortolkning der har været dikteret af politiske indstillinger og er gået ud over hvad der kan anses for tilladeligt efter sædvanlig juridisk fortolkningsteknik.

I denne forbindelse rejser det spørgsmål sig: hvem er kompetent til at fortolke pagten og hvad gælder dersom flere kompetente hævder indbyrdes afvigende forståelser?

Det hænder at der i en international organisations forfatning findes en udtrykkelig bestemmelse om, at fortolkningsspørgsmål i tilfælde af tvivl eller uenighed skal henvises til bindende afgørelse ved en international domstol, fx domstolen i Haag. Der blev under forhandlingerne i San Francisco også fra flere sider fremsat forslag i denne retning. Ingen af disse blev dog vedtaget, idet man frygtede at domstolen, bundet af traditionelle retsprincipper, ikke ville tillægge politiske synspunkter den vægt i fortolkningen som de bør have i en organisation af så udpræget politisk karakter som de Forenede Nationer. Den komite der beskæftigede sig med fortolkningsproblemet afgav i sin endelige og godkendte rapport en erklæring herom. På grundlag af denne og i samklang med almindeligt anerkendte principper for traktatfortolkning kan retstilstanden beskrives på følgende måde.

I mangel af nogen udtrykkelig bestemmelse i pagten om løsning af fortolkningsproblemer må det i overensstemmelse med almindelige grundsætninger antages at det tilkommer hvert enkelt organ for sig at tage stilling til de fortolkningsspørgsmål der rejser sig ved organets udøvelse af sine funktioner i henhold til pagten. Som regel vil fortolkningsspørgsmålet ikke blive sat til særskilt afstemning og afgørelse, men afgørelsen vil forudsætningsvis ligge indeholdt i de beslutninger der direkte angår funktionsudøvelsen. Hvis fx fortolkningstvivlen angår to forståelser af forbeholdet for indre anliggender i art. 2(7) hvoraf den ene, men ikke den anden, vil gøre organet inkompetent til at beskæftige sig med en vis sag, vil organets vedtagelse af en resolution i sagen indeholde en stiltiende stillingtagen i fortolkningsspørgsmålet.

Den fortolkning et vist organ faktisk lægger til grund for sin funktion er altså for så vidt afgørende for hvad der faktisk sker. Hvis den god-

kendes af den almindelige opfattelse, d.v.s. af det store flertal af staterne, herunder alle stormagterne, foreligger en for alle bindende sædvaneret. I modsat fald er fortolkningen ikke juridisk bindende, hverken for andre organer eller for den minoritet af stater repræsenteret i organet der måtte være af afvigende opfattelse. Det vil sige, for det første at det er muligt at to organer faktisk lægger modstridende fortolkning af pagten til grund; og for det andet at enhver stat for sit vedkommende kan nægte at anerkende organets fortolkning og i gerning demonstrere sin opfattelse fx ved at nægte at handle i overensstemmelse med vedtagne resolutioner, udeblive fra møder, nægte at opfylde økonomiske pligter der er en følge af den vedtagelse der stemples som ulovlig, eller i yderste tilfælde endog ved at forlade organisationen.

Forskellige retlige fremgangsmåder kan tænkes bragt i anvendelse i det øjemed at udligne modstridende fortolkninger. Især kan de Forenede Nationers hovedorganer afæske den Internationale Domstol en vejledende udtalelse (*advisory opinion*) om spørgsmålet. Men selv om en sådan udtalelse vil blive respekteret af mange stater er den ikke juridisk forbindende. Det samme er tilfældet hvis organet skulle henvise spørgsmålet til en i dette øjemed særlig nedsat juristkomite. En retlig forbindende afgørelse kan kun opnås i det indbyrdes forhold mellem to eller flere stater for så vidt disse på forhånd har erklæret sig indforstået med at indbringe spørgsmålet til bindende afgørelse ved den Internationale Domstol eller anden retlig instans. Denne fremgangsmåde er dog ikke synderlig praktisk og har aldrig været anvendt. De Forenede Nationers organer har heller ikke vist synderlig tilbøjelighed til at ville afæske domstolen vejledende udtalelser i fortolkningsspørgsmål. I de over 15 år organisationen har bestået er det kun sket i otte tilfælde. Mangfoldige er derimod de tilfælde i hvilke domstolens medvirken enten slet ikke er blevet bragt på tale eller forslag herom er blevet afvist.

Denne reservede holdning overfor domstolen må dels ses som udtryk for at en stor del af de Forenede Nationers medlemmer – foruden de kommunistiske stater også mange af de nye stater med kolonial fortid – principielt nægter at godkende domstolens autoritet og den retsopfattelse den repræsenterer; dels er den antagelig i bredere almindelighed motiveret af en frygt for at domstolen, bundet af traditionelle retsprincipper, ikke vil give politiske hensyn den vægt i fortolkningen som anses for ønskelig i en organisation af så udpræget politisk karakter som de Forenede Nationer.

Fra juridisk hold plejer man at beklage denne antijudicielle hold-

ning hos de Forenede Nationers organer og stemple den som et sørgeligt brud med det ellers i den vestlige verden anerkendte princip om rettens herredømme (*the rule of law*). Selv om jurist er jeg ikke tilbøjelig til at tage afstand fra denne opfattelse og mene at det er heldigt at der gives politiske kræfter størst mulig frihed til at forme de Forenede Nationers udvikling under vekslende omstændigheder. For at tage et eksempel: pagten indeholder i art. 2(7) et forbehold for indre anliggender der, fortolket efter sine ord og sin tilblivelseshistorie, må føre til at organisationen i vidt omfang må anses for inkompetent i forhold til anliggender af stor international betydning. I praksis har man følt urimeligheden heraf og har faktisk fortolket bestemmelsen således at man har sat sig ud over den i alle situationer i hvilke man følte at det drejede sig om et anliggende der berørte også andre nationers interesser og derfor havde krav på organisationens opmærksomhed. Jeg anser denne udvikling for lykkelig og betvivler at den havde været mulig dersom spørgsmålet om fortolkningen af art. 2(7) havde været forelagt domstolen til udtalelse.

Henvisninger

2. *Antikolonialismen og den ny nationalisme.*

De forskellige motiver og kompromiser der ligger til grund for henholdsvis Folkeforbundets mandatorrdning og de Forenede Nationers formynderskabssystem analyseres på interessant måde af Ernst B. Haas i to afhandlinger: „The Reconciliation of Conflicting Colonial Policy Aims: Acceptance of the League of Nations Mandate System“, *International Organization* 1952, 521–536; og „The Attempt to Terminate Colonialism: Acceptance of the United Nations Trusteeship System“, *a.st.*, 1953, 1–21. Se også Kenneth Robinson, „World Opinion and Colonial Status“, *a.st.*, 1954, 468–483.

5. *Tyngdepunktets forskydninger.*

Se fx Erich Hula, „The United Nations in Crisis“, *Social Research* 1960, 387–420; Hans J. Morgenthau, „The New United Nations and the Revision of the Charter“, *Review of Politics* 1954, 3–21; Elmore Jackson, „The Developing Role of the Secretary-General“, *International Organization* 1957, 431–445.

Også i Danmark vakte Koreaaktionen i visse kredse forestilling om at FN var blevet et handlekraftigt sikkerhedspolitisk organ der kunne

yde medlemsstaterne betryggende beskyttelse, se herom Niels Jørgen Haagerup, *De Forenede Nationer og Danmarks Sikkerhed* (1956), 91 f. og Max Sørensen and Niels J. Haagerup, *Denmark and the United Nations* (1956), 21 f.

Om *Uniting for Peace* resolutionen og dens anvendelse i praksis henvises til Keith S. Petersen, „The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950“, *International Organization* 1959, 219–232.

6. *Hvorledes gik det til?*

Om forfatningssædvaner og forfatningsfortolkning se Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret I* (1959), §§ 10–12.

Om fortolkning af de Forenede Nationers Pagt se Pollux (Edvard Hambro), „The Interpretation of the Charter“, *British Year Book of International Law* 1946, 54–82.

De otte tilfælde i hvilke man har afæsket domstolen en vejledende udtalelse vedrørende pagtens fortolkning er følgende sager: *Om betingelserne for optagelse af en stat som medlem af de Forenede Nationer* (1948); *Erstatning for skade lidt i de Forenede Nationers tjeneste* (1949); *Generalforsamlingens kompetence med hensyn til optagelse af en stat* (1950); *Sydvest Afrikas internationale status* (1950); *Virkningerne af erstatningskendelse afsagt af de Forenede Nationers forvaltningsdomstol* (1954); *Afstemningsprocedure i spørgsmål angående beretninger og petitioner vedrørende Sydvest Afrika* (1955); *Tilladeligheden af at afhøre klagere i kommissionen for Sydvest Afrika* (1956); og *Visse udgifter afholdt af de Forenede Nationer* (1962).

KAPITEL III

Formål, Funktioner, Grundsætninger

De Forenede Nationers Pagt indeholder naturligvis ligesom enhver anden forfatning, regler om hvilke organer der skal findes indenfor organisationen og hvorledes de skal virke – altså fx at der skal være en generalforsamling, et sikkerhedsråd, o.s.v. Sådanne regler kan for hvert enkelt organs vedkommende opdeles i tre sæt, nemlig (1) regler der angiver organets sammensætning og tilblivelse; (2) regler der bestemmer den fremgangsmåde der skal følges for at organet kan træffe gyldige beslutninger; og (3) regler om hvad disse beslutninger kan gå ud på. Først når betingelserne for organets virke er fastlagt i alle tre retninger er vi i stand til at afgøre hvorvidt en given vedtagelse kan anerkendes som en beslutning der kan tilskrives organisationen.

Men udover sådanne regler for de enkelte organer indeholder pagten også bestemmelser der, uden at nævne noget enkelt organ, i almindelighed udtaler sig om hvilke formål organisationen skal tjene og på hvilke måder disse formål skal søges virkeliggjort. Tilsvarende formålsbestemmelser forekommer ikke i staternes forfatninger, fx ikke i Danmarks grundlov, hvorimod de er typiske bestanddele af alle internationale organisationers forfatninger, ligesom også af foreningsvedtægter o. lign. Herved opstår det spørgsmål: hvorpå beror denne forskel, og hvilken betydning knytter der sig til formålsbestemmelserne i pagten?

Når der ikke i en stats forfatning findes nogen formålsbestemmelse skyldes dette at en stat ikke er en organisation oprettet i et bestemt, begrænset øjemed, men er den altomfattende ramme for et samfunds liv. En forening derimod, en kirke, et aktieselskab, og alle andre sammenlutninger af ikke-statslig karakter omfatter kun visse sider af de delta-

gende individers liv og forudsætter derfor en formålsbestemmelse der afgrænser det livsområde sammenslutningen skal tjene.

Således også med de internationale organisationer, herunder de Forenede Nationer. Disse organisationer er alle oprettet til varetagelse af visse interesser der er fælles for de deltagende stater. Een organisation beskæftiger sig fx med bekæmpelse af sygdom, en anden med fremme af samfærdselsinteresser, en tredje med forbedring af arbejdernes sociale vilkår, og så fremdeles. En formålsbestemmelse er derfor påkrævet for at afgrænse det felt organisationen skal dække.

Også de Forenede Nationer er oprettet for at tjene bestemt angivne formål. Men som vi skal se i dette kapitel er disse formål angivet i så omfattende udtryk at man praktisk taget kan sige at de omfatter en hvilken som helst interesse der kan være genstand for internationalt samarbejde. Man kan derfor karakterisere de Forenede Nationer som *den almindelige* internationale organisation, hvorved netop udtrykkes at dens virkefelt uden nogen begrænsning omfatter alt hvad der kan være genstand for internationalt samarbejde. Efter sagens natur kan der til enhver tid kun findes een sådan organisation med sigte på at omfatte hele verden.

I det foregående har jeg talt om en organisations *formål* som det særkende hvorigennem dens virksomhed afgrænses. Skal imidlertid afgrænsningen fastlægges med nogenlunde bestemthed er det ikke tilstrækkeligt blot at angive hvad der skal være dens formål, altså det resultat der tilstræbes virkeliggjort. Hvis man fx i en by opretter et brandvæsen er dets virksomhed ikke tilstrækkeligt afgrænset ved en bestemmelse om, at dets formål er at bekæmpe ildebrande og formindske risikoen for sådannes opståen. Dette formål kan jo tænkes realiseret gennem mange forskellige foranstaltninger som midler, ikke alene ved at oprette et brandkorps parat til hurtig slukningsudrykning, men også ved hjælp af bygningsregulativer, udbredelse af oplysning om brandfare, straffeforbud mod uforsigtig omgang med ild og brandfarlige materialer, o.s.v. Det må derfor gøres klart hvilke foranstaltninger brandvæsenet skal være bemyndiget til at træffe til fremme af det angivne formål – man kan også sige, hvilke *funktioner* det skal tilkomme brandvæsenet at udøve i det angivne øjemed.

Men selv om det står fast at det tilkommer en organisation at udøve en vis funktion til fremme af et vist formål er det ikke dermed sagt at denne funktion kan udøves under alle omstændigheder og for enhver pris. Det kan nemlig let tænkes at en vis foranstaltning, foruden at

tjene det givne formål, tillige har andre, uønskede bivirkninger. Der er intet formål der er den eneste værdi i verden og som derfor kan fremmes ved et hvilket som helst middel og for en hvilken som helst pris. Det kan fx være at det ville være en yderst effektiv foranstaltning til bekæmpelse af brandfaren i en by ganske at forbyde anvendelse af træ som bygningsmateriale. Men det er også troligt at denne pris ville blive betragtet som for høj. En udtømmende afgrænsning af en organisations virkefelt forudsætter derfor at det tillige angives hvilke modstående hensyn der skal respekteres under udøvelsen af visse funktioner i det øjemed at realisere visse formål. Disse hensyn vil som regel ikke kunne fastlægges i enkeltheder men må udtrykkes i visse *grundsætninger* der skal respekteres af organisationen i al dens virke.

Fastsættelse af rammerne for en organisations virksomhed har altså trefoldigt sigte. Der indgår heri angivelse af (1) organisationens formål; (2) de funktioner der kan udøves i dette øjemed; og (3) de grundsætninger der herved bliver at iagttage. Dette mønster genfindes i pagtens bestemmelser, og i dette kapitel skal rammerne for organisationens virke fremstilles i overensstemmelse hermed.

Betydningen af disse bestemmelser ligger deri at de danner den almindelige baggrund på hvilken alle pagtens specielle regler må ses og forstås. De beføjelser der er tillagt det ene eller andet organ må forstås med den begrænsning at de skal udøves som en af de anerkendte funktioner til fremme af det opstillede formål og under respekt for organisationens grundsætninger. Da formål og funktioner, som vi skal se, er så yderst omfattende bestemt, er det især grundsætningerne der er af vigtighed.

1. *De Forenede Nationers formål.*

I den højtidelige indledning til pagten (den såkaldte præambel) og i art. 1 og 55 findes forskellige udtalelser om organisationens målsætning. De kan sammenfattes derhen at de Forenede Nationers yderste målsætning kan udtrykkes ved de to slagord: *Fred* og *Fremskridt*.

Denne tvedeling svarer til de to fundamentale måder hvorpå forholdet mellem stater kan lægge sig for dagen. Det kan udspringe af modstridende interesser der fører til uvenskab, tvist, og eventuelt krig. Med henblik på denne side af det internationale liv er det organisationens opgave at opretholde mellemfolkelig *fred* og sikkerhed ved at undertrykke brud på freden, bilægge opståede tvister, og fremme venskabelige forhold mellem nationerne. Men det indbyrdes samliv mellem sta-

terne kan også udspringe af samfældende interesser og ønsket om i fællesskab at varetage disse. Med henblik på denne side af sagen er det organisationens opgave at organisere samarbejdet til varetagelse af de fælles interesser, og det vil igen sige at befordre *fremskridt* henimod større velfærd for borgerne i de deltagende stater. Man plejer at karakterisere de to formål der kort udtrykkes ved ordene fred og fremskridt som organisationens henholdsvis *politiske* og *økonomisk-sociale* målsætning. Den sidste af disse betegnelser er egentlig for snæver. Den må forstås som en forkortelse der omfatter alle det fredelige samarbejdes interesser og værdier, især også dem af kulturel og humanistisk karakter.

De Forenede Nationers politiske målsætning er altså *opretholdelse af international fred og sikkerhed*. Når „sikkerhed“ her nævnes som et mål ved siden af „fred“ ligger heri at det ikke er tilstrækkeligt så at sige fra dag til dag at holde krigen fra døren. Målet er at skabe sådanne tilstande der giver sikkerhed for at freden ikke vil blive brudt, eller i hvert fald sikkerhed for at ethvert forsøg herpå vil blive kvalt i fødslen. Først da vil mennesker kunne leve i tryghed og den „frihed for frygt“ blive realiseret der i det atlantiske charter blev proklameret som et af menneskehedens mål.

Det er kun „international“ fred og sikkerhed der vedrører de Forenede Nationer. Heri ligger at borgerkrig er et indre anliggende der ikke som sådant kan begrunde at organisationen beskæftiger sig med sagen, jfr. forbeholdet i art. 2(7) for medlemsstaternes indre anliggender. Det vil imidlertid ofte kunne være vanskeligt at drage grænsen mellem hvad der er borgerkrig, d.v.s. et krigerisk mellemværende mellem grupper indenfor én og samme stat; og hvad der er international krig, dvs. krigeriske aktioner mellem to enheder der begge er stater eller dog selvstændige folkeretssubjekter, d.v.s. enheder på hvilke folkerettens regler helt eller delvis finder anvendelse. Hvis det er lykkedes et oprørsparti at sætte sig fast på et bestemt gebet indenfor statens territorium og dér organisere sig med en regering der er i stand til effektivt at hævde sig som ordensmagt på gebetet, anerkendes en sådan organiseret gruppe under navn af *lokalt oprørsparti* som partielt folkeretssubjekt og kampen får derfor karakter af international krig. Herefter er det fx klart at en eventuel krig mellem Formosa-Kina og den kommunistiske republik på fastlandet ikke vil kunne betragtes som et blot indre kinesisk anliggende, et opgør mellem to grupper indenfor samme stat, som falder udenfor de Forenede Nationers fredshåndhævelse.

Dette må gælde hvad enten man vil antage at Formosa-Kina har konsolideret sig som selvstændig stat eller ej. Det samme galdt da i sin tid Nordkorea gik til angreb mod Sydkorea. Men i andre tilfælde, fx i stridighederne mellem den congolesiske centralregering i Leopoldville og Tshombes regering i Katanga, ligger forholdene ikke så klart, og det kan derfor være tvivlsomt om konflikten i og for sig skal bedømmes som en *indre-national*, eller som en *mellem-national* (international) konflikt. Denne tvivl vil dog ofte ikke medføre nogen tvivl med hensyn til de Forenede Nationers kompetence. Hvis nemlig konflikten, uanset at den i sig selv har karakter af et internt opgør, er i stand til gennem sine videre konsekvenser for den internationale politik at true den internationale fred falder den dermed indenfor de Forenede Nationers kompetenceområde. Og sådan vil situationen ofte tegne sig i vore dage fordi interesserne er så sammenfiltrede at man dårligt kan tænke sig noget magtpolitisk opgør af nogen betydning uden at også stormagternes interesser vil være engageret heri. Ud fra sådanne betragtninger blev fx det indonesiske oprør mod Holland (1947-49) og den ungarske opstand (1956) begge anset for anliggender af international rækkevidde der vedkom de Forenede Nationer. Ligeledes kunne ingen være i tvivl om at de congolesiske stridigheder ikke kunne klassificeres som indre anliggender der ikke angik de Forenede Nationer.

De Forenede Nationers målsætning på det økonomisk-sociale område er *fremskridt*, d.v.s. udvikling henimod større velfærd indenfor staterne i alle henseender hvor der er mulighed for at fremme udviklingen ved internationalt samarbejde. Særligt nævnes i pagtens art. 55 forbedring af levevilkårene, fuld beskæftigelse, og respekt for menneskerettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog, eller religion. Generelt falder herunder alt samarbejde til fremme af økonomiske, sociale, kulturelle og humanitære interesser.

I sig selv er de interesser der her er tale om nationale og deres varetagelse genstand for den nationale politik. Bekæmpelse af arbejdsløshed, sygdom, og nød, fx, er nationale interesser og genstand for hver stats nationale politik. Men disse spørgsmål antager international karakter i samme omfang i hvilket de løses bedst når hvert enkelt lands bestræbelser koordineres med andre i internationalt samarbejde.

Pagten udtrykker sig i art. 1 og art. 55 på en måde der forudsætter at fremskridtsmålet er underordnet fredsmålet i den forstand at den større velfærd efterstræbes fordi tilfredsstillende økonomisk-sociale forhold er fredsbevarende. Det er vel nok rigtigt at alle former for nød,

uro, og afsavn er egnet til at fremkalde bitterhed og had der kan slå ud i voldsomme omvæltninger og krig. Men er velfærd en kilde til fred er det i hvert fald lige så sikkert at fred er en kilde til velfærd. Der er for mig mere mening i at sige at velfærd er det yderste mål i sig selv, og at vi søger at fremme fredens sag fordi krigen er den store tilintetgører af menneskelig lykke og velfærd. Men om vi blot erkender begge målsætningers værdi og deres indbyrdes sammenhæng spiller rangfølgen ingen rolle.

Fred og fremskridt udgør tilsammen en så omfattende målsætning at man kunne fristes til at tro at meningen er at de Forenede Nationer skulle gøre alle andre internationale organisationer overflødige. Selvom det er rigtigt at der næppe kan påvises nogen international opgave der ikke skulle kunne varetages gennem de Forenede Nationer, så har det dog aldrig været hensigten at alt internationalt samarbejde skulle centraliseres i denne ene organisation. Men tanken har, som det fremgår af art. 57, været at alle bestående eller kommende internationale organisationer med vidtgående opgaver indenfor det økonomisk-socialt område (i vid betydning) gennem frivilligt indgåede overenskomster skal bringes i forbindelse med de Forenede Nationer. Og på samme måde forudsætter kapitel VIII at der på det politiske område nok kan forekomme regionale aftaler eller institutioner til opretholdelse af international fred og sikkerhed, men at sådanne lokale arrangementer skal være underordnet sikkerhedsrådets autoritet. Ideen er altså at samtlige forekommende internationale organisationer, på det politiske så vel som på det upolitiske område, skal udgøre eet stort system, *de Forenede Nationers system*, hvori de Forenede Nationer er det centrale led der *koordinerer* og *supplerer* de associerede særorganisationer på det økonomisk-socialt gebet og *overvåger* og *kontrollerer* de underordnede regionale arrangementer på det politiske gebet. Medens enhedstanken er blevet virkeliggjort på det førstnævnte af disse områder (kap. X. 2) har organisationens afmagt på det politiske område derimod medført at de regionale sikkerhedsordninger ikke er underordnet rådets autoritet (kap. VII. 4).

2. *De Forenede Nationers funktioner.*

Spørgsmålet er, gennem hvilke foranstaltninger skal de Forenede Nationer søge at virkeliggøre sine to store målsætninger: fred og fremskridt? I denne sammenhæng besvares dette spørgsmål kun i form af en

kort oversigtsmæssig omtale af de Forenede Nationers funktioner. I senere kapitler vil de enkelte funktioner blive nærmere fremstillet.

Hvad fredsmålet angår giver pagten ret detaljeret besked. Den anviser tre forskellige arter af forholdsregler ordnet i en trinfølge eftersom faren for et brud på freden er mere eller mindre akut.

Af art. 1(1) i forbindelse med kap. VII fremgår det at dersom der foreligger en angrebshandling eller andet brud på freden, eller trusel mod freden, påhviler det sikkerhedsrådet at træffe effektive fælles forholdsregler til undertrykkelse af fredsbrudet eller afværgelse af truslen herom. Denne funktion, der passende kan kaldes den *fredshåndhævende* funktion, er nærmere omhandlet i pagtens kapitel VII hvor det er angivet hvori de „effektive“ forholdsregler kan bestå. Det drejer sig især om økonomisk boykot og militære sanktioner. Det er i foregående kapitel omtalt at de overenskomster der ifølge art. 43 er den nødvendige forudsætning for opbygningen af et militært sanktionsapparat aldrig er blevet indgået og at pagtens militære sikkerhedssystem derfor aldrig er blevet virkeliggjort. På grund af uenigheden mellem sikkerhedsrådets faste medlemmer, de fem stormagter, har det økonomiske sanktionsapparat kun én gang været bragt i anvendelse. Ovenfor kap. II. 5 er det omtalt at et forsøg på, ved *Uniting for Peace* resolutionen (1950), at organisere et militært sanktionsapparat til fredens opretholdelse under generalforsamlingens myndighed og på frivillighedens basis, ikke førte til noget resultat. Da de Forenede Nationer således har vist sig ude af stand til at varetage fredshåndhævelsen har medlemsstaterne søgt sikkerheden organiseret gennem et net af regionale forsvarsordninger og bilaterale bistandstraktater.

Forebyggelse er bedre end helbredelse. Krig udspringer af tvister mellem stater og det er derfor i fredens interesse at tvister, hvis fortsættelse kan antages at bringe freden i fare, i tide bilægges på fredelig vis. Ud fra dette synspunkt bestemmer art. 1(1) videre at det er de Forenede Nationers opgave „ved fredelige midler og i overensstemmelse med retfærdighedens og folkerettens grundsætninger at ordne eller bilægge mellemfolkelige tvister eller situationer, som kunne føre til brud på freden.“ I pagtens kap. VI er der givet nærmere forskrifter om udøvelsen af denne *bilæggende* funktion. Det forudsættes heri at det normalt er sikkerhedsrådet der udøver den bilæggende funktion – jfr. art. 24 hvor det siges at det er sikkerhedsrådet der har hovedansvaret for opretholdelse af fred og sikkerhed. Ovenfor i kap. II er det omtalt hvorledes uenigheden mellem rådets faste medlemmer har lammet dets

virksomhed og medført at drøftelse af politiske tvister og situationer i vidt omfang er overgået til generalforsamlingen i henhold til dennes subsidære kompetence ifølge art. 10-12.

For det tredje giver pagten i art. 1 (2) anvisning på at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grund-sætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, og at tage andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden. Der betegnes hermed ikke nogen bestemt ny funktion, men under denne synsvinkel kan samles alle bestræbelser til sikring af freden der ikke falder ind under nogen af de to første funktioner, fx arbejdet til støtte for den fremadskridende udvikling af folkeretten og kodifikationen af denne (art. 13); og bestræbelserne for at opnå afrustning eller en regulering af rustningerne (art. 11, 26, og 47). Endvidere kan alt hvad organisationen foretager sig til fremme af fremskridt på de økonomisk-sociale områder vurderes således at de opnåede resultater, foruden at være gode i sig selv, også er forholdsregler der fremmer det venskabelige forhold mellem nationerne og styrker verdensfreden.

Med hensyn til de Forenede Nationers økonomisk-sociale målsætning, fremskridt mod velfærd, giver pagten ikke på samme måde anvisning på bestemte fremgangsmåder eller funktioner til virkeliggørelse af dette mål. Den nøjes med i art. 1 (3), jfr. kap. IX, at henvise til at målet skal søges fremmet ved internationalt samarbejde (*samarbejdsfunktionen*). Heri ligger at de Forenede Nationer på dette område er *uden såvel international befalingsmyndighed som supranational myndighed*.

Det første betyder at der på dette område ikke findes noget organ indenfor de Forenede Nationer der, således som sikkerhedsrådet på det politiske område, se art. 24 og 25, har magt til at udstede befalinger til medlemsstaterne som disse har forpligtet sig til at efterkomme. Organisationen kan altså ikke pålægge nogen medlemsstat pligt til at træffe nogen foranstaltning til fremme af fremskridt i økonomisk, social, kulturel, eller humanitær henseende. Alt beror her på frivillighed og national selvbestemmelse. Hvad organisationen kan gøre indskrænker sig til ved oplysning, råd, og den offentlige diskussions og opinions pres at stimulere staterne til hver for sig, eller i indbyrdes samarbejde baseret i traktater, at tage skridt til fremme af de økonomisk-sociale mål.

Det andet, fraværet af supranational myndighed, betyder at der ikke – på dette område så lidt som på noget andet område – indenfor de Forenede Nationer findes noget organ der er udstyret med myndighed

til at optræde med retlig myndighed umiddelbart i forhold til borgerne i medlemsstaterne. Der har altså ikke fundet nogen „suverænitetsoverdragelse“ sted således som vi kender det fra de europæiske fællesskaber. Derfor har Danmark kunnet ratificere de Forenede Nationers Pagt uden grundlovsændring; og hvis spørgsmålet forelå i dag ville tilslutning kunne ske uden iagttagelse af reglerne i grundloven af 1953 § 20.

Reglerne i pagtens kap. XII om formynderskabssystemet kan i alt væsentligt forstås som en specielt udformet funktion til fremme af en udvikling mod større velfærd.

3. *De Forenede Nationers grundsætninger: (1) Respekt for indre anliggender.*

Når en international organisations målsætning er så omfattende som tilfældet er hvad de Forenede Nationer angår, kan det føles påkrævet at indskærpe at denne kompetence naturligvis kun må udøves i anliggender af international rækkevidde og altså ikke i anliggender der kan betragtes som en vis stats „private“ eller „indre“ anliggender. For at tage et eksempel: pagten gør det i art. 55 til et mål for de Forenede Nationer at forbedre levevilkårene og fremme fuld beskæftigelse og udvikling af økonomiske og sociale forhold i medlemslandene. Givet er det at organisationen ikke har nogen beføjelse til i dette øjemed at optræde befalende overfor medlemsstaterne, endsige til at lovgive direkte for deres borgere. Men skulle de Forenede Nationer i kraft af denne målsætning være kompetent til at optage Danmarks sociallovgivning, eller den finanspolitik der til et vist tidspunkt føres, eller planerne om bygning af en Storebæltsbro, til diskussion, undersøgelse, og rådgivning ud fra det synspunkt, om disse forskellige foranstaltninger nu også på bedste måde tjener fremskridt mod velfærd? Det synes umiddelbart indlysende at dette ikke kan være meningen. En sådan magt for organisationen ville, selvom der kun er tale om diskussion, kritik, og rådgivning, føles som et voldsomt overgreb mod staternes „suverænitet“. Der må være en grænse, men det er ikke let at sige hvor den skal gå. Man kan vel nok enes om den formel at organisationen ikke skal kunne gribe ind i en medlemsstats „indre anliggender“ – men spørgsmålet bliver da rigtignok hvad der nærmere skal forstås ved et „indre anliggende“ og ved at „gribe ind“ heri.

Spørgsmålet opstod første gang ved udarbejdelsen af Folkeforbundspagten. Da præsident Wilson forlod fredskonferencen i Paris og vendte

tilbage til Staterne for at bearbejde den offentlige mening bemærkede han at den amerikanske opinion befrygtede at det foreliggende udkast ville betyde at de Forenede Stater måtte underkaste sig rådets myndighed, hvis tvist skulle opstå vedrørende en række spørgsmål som man fra amerikansk side ikke ville tåle nogen indblanding i. Det drejede sig især om indvandringsspørgsmål, arbejdsforhold, toldtarifferne, statsborgerret, racediskrimination, og fordeling af råstoffer. For at imødekomme denne opinion fik Wilson indsat en bestemmelse i pagten, art. 15(8), der skulle udelukke at rådet optog tvistigheder vedrørende en stats indre anliggender til behandling. Alligevel lykkedes det som bekendt ikke Wilson at opnå senatets godkendelse af Folkeforbundspagten, og en af anstødsstenene, måske den alvorligste, var netop den opfattelse at pagtens art. 15(8) ikke tilstrækkeligt værnede USA mod uønsket indblanding i spørgsmål som de nævnte.

Ved udarbejdelsen af de Forenede Nationers Pagt var man fra amerikansk side naturligvis opmærksom på dette punkts vigtighed. I Dumbarton Oaks-udkastet indsatte man en bestemmelse der havde Folkeforbundspagtens art. 15(8) som forbillede, men var formuleret således at den gav den stat der gjorde indsigelse mod organisationens indblanding en noget stærkere stilling. På San Francisco konferencen forelagde stormagterne i enighed en ændret version der gav forbeholdet for indre anliggender en betydelig større rækkevidde. Fra de øvrige staters side fandt denne version overvejende tilslutning, idet man endog fandt at bestemmelsen ikke gik vidt nok i retning af at beskytte staterne mod indgreb i deres „suverænitet“. På forslag af den australske delegerede Evatt vedtoges derfor en yderligere skærpelse til begrænsning af organisationens kompetence. På hvert af de tre udviklingstrin var altså den fra Folkeforbundspagten overtagne bestemmelse blevet skærpet i favør af respekt for de indre anliggender.

Da det er af betydning for den følgende drøftelse af bestemmelsen i de Forenede Nationers Pagt art. 2(7) at have dennes og de foregående versioners tekst ved hånden aftrykkes de alle her.

Folkeforbundets art. 15 (8):

Dersom en af parterne hævder og rådet anerkender, at striden angår et spørgsmål som ifølge folkeretten henhører udelukkende under denne parts indre anliggender, fastslår rådet dette forhold i sin beretning uden at foreslå nogen løsning.

Dumbarton Oaks udkastet kap. VIII, A, 7:

Bestemmelserne i §§ 1 til 6 i afsnit A [bestemmelser om fredelig bilæggelse af tvister svarende til pagtens kap. VI] finder ikke anvendelse på situationer eller tvister der vedrører anliggender som ifølge folkeretten henhører udelukkende under en stats indre anliggender.

Stormagternes reviderede udkast forelagt på San Francisco konferencen:

Intet i nærværende pagt skal give organisationen ret til at gribe ind i sager der i det væsentlige hører under en stats indre anliggender, eller forpligte medlemmerne til at forelægge sådanne sager til bilæggelse i henhold til nærværende pagt; denne grundsætning skal dog ikke være til hinder for anvendelse af kapitel VIII, afsnit B. [Om forholdsregler overfor trusler mod freden, fredsbrud, og angrebshandlinger svarende til pagtens kap. VII.]

De Forenede Nationers Pagt art. 2 (7):

Intet i nærværende pagt skal give de Forenede Nationer ret til at gribe ind i sager der i det væsentlige hører ind under en stats indre anliggender, eller forpligte medlemmerne til at forelægge sådanne sager til bilæggelse i henhold til nærværende pagt; denne grundsætning skal dog ikke være til hinder for anvendelse af tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII.

De fortolkningsspørgsmål som grundsætningen om respekt for staternes indre anliggender giver anledning til kan rubriceres under følgende punkter:

1. Hvad forstås der ved en stats *indre anliggender*?
2. Hvad forstås der ved at *gribe ind i en stats indre anliggender*?
3. Hvem *afgør* om indsigelsen mod organisationens kompetence i et foreliggende tilfælde er begrundet eller ej?
4. Hvor vidt rækker *undtagelsesbestemmelsen* i stykkets sidste sætning?

Til belysning af disse spørgsmål foreligger der en meget righoldig praksis. Indsigelse mod de Forenede Nationers kompetence til at behandle en vis sag fremsættes hyppigt under påberåbelse af grundsætningen om respekt for indre anliggender. Men indsigelsen er kun sjældent, om nogensinde, blevet taget til følge. Studiet af praksis lettes – i dette som i andre spørgsmål – ved den systematiske opstilling og analyse der er foretaget af de Forenede Nationers sekretariat i det store

værk *Repertory of Practice of United Nations Organs* der regelmæssigt føres à jour.

Denne praksis viser med stor tydelighed at grundsætningen af alle organer – det drejer sig i første række om generalforsamlingen, dernæst om sikkerhedsrådet, og i sidste række om det økonomiske og sociale råd – er blevet fortolket meget liberalt i favør af organisationens kompetence. Man kan vistnok sige at man uden at føle sig bundet af en bestemt juridisk fortolkning af de forskellige udtryk i art. 2(7) har fulgt den linie at tilsidesætte indsigelsen såsnart man følte at politiske hensyn gjorde det velbegrundet at optage sagen til behandling. Til illustration kan nævnes at de Forenede Nationer i flere tilfælde, trods indsigelse, har anset sig for kompetent til at behandle sager der angik en stats indre regeringsstyre eller administration. Således i sagen vedrørende Francos fascistiske regime i Spanien (1946); sagen om den kommunistiske omvæltning i Tjcekoslovakiet (1948); og forskellige spørgsmål vedrørende styret i Grækenland, herunder om udsættelse af afsagte dødsdomme (1946). Indsigelsen er ofte blevet rejst og underkendt i spørgsmål vedrørende en kolonimagts forhold til ikke selvstyrende territorier under dens højhed. Som eksempel herpå kan – foruden generalforsamlingens rutinemæssige praksis med hensyn til kritisk granskning af forholdene i sådanne territorier uanset at de ikke hører under formynderskabssystemet (kap. XI. 2) – nævnes sager vedrørende forholdene i Indonesien (1947-49), Marocco (1951), Tunis (1952-53), Vest New Guinea (1954), Cypem (1954), og Alger (1955). I andre tilfælde har striden stået om hvorvidt de Forenede Nationer kan behandle spørgsmål om krænkelse af menneskerettigheder i forhold til en stats egne borgere. Trods energiske protester fra den Sydafrikanske Unions side har generalforsamlingen hævdet sin ret til at drøfte og udtale sig om behandlingen af sydafrikanske borgere af indisk afstamning (1946 og følgende år); og ligeledes om racediskriminationen iøvrigt indenfor Unionen (1952 og følgende år). På samme måde har også krænkelse af menneskerettigheder i Bulgarien, Ungarn, og Rumænien (1949) og i USSR (1948) trods protest været genstand for drøftelser og udtalelser i organisationen. Denne opregning af eksempler er langt fra udtømmende.

Selvom der således foreligger en klar og konsekvent tendens i praksis vil dette ingenlunde sige at den stilling som hvert enkelt medlem har taget til problemet også har været klar og konsekvent fra tilfælde til tilfælde. Netop fordi fortolkningen ikke har været baseret i juridiske ar-

gumenter, men motiveret af politiske hensyn, har det enkelte medlems holdning ofte vekslet fra sag til sag og været bestemt af dets interesse-mæssige engagering. Når der rejses anklage mod en stat skal der ikke meget til før den indigneret protesterer mod sagens behandling under påberåbelse af at det drejer sig om et indre anliggende. Men den vil som regel stå ene eller befinde sig i mindretal med denne opfattelse fordi den almindelige uengagerede opfattelse som sagt går i retning af at opretholde organisationens kompetence såsnart man føler at sagen er af betydning også for andre stater og dermed for deres fælles forum, de Forenede Nationer. Derfor er der heller intet i vejen for at en stat der selv har rejst indsigelse i een sag går ind for organisationens kompetence når samme indsigelse fra anden side rejses i en anden sag der mere eller mindre ligner den første. Men da fortolkningen som sagt ikke er juridisk begrundet, men motiveret af konkrete politiske vurderinger, kan man dårligt tale om en egentlig modsigelse i indstillingen fra tilfælde til tilfælde, men må snarere sige at den vekslende indstilling illustrerer det velkendte forhold, at almene vurderinger ikke er upåvirket af den interessesituation hvori den vurderende befinder sig.

Denne praksis i favør af organisationens kompetence står på slående måde i modstrid med de vurderinger og forestillinger der præger forarbejderne til art. 2(7). Hvis man nøjagtigt studerer de ovenfor givne fire tekster vil man se at udviklingen fra Folkeforbundspagtens art. 15(8) op til den nugældende bestemmelse entydigt er gået i retning af at styrke forbeholdet for de indre anliggender såvel hvad angår forbeholdets rækkevidde som de betingelser hvorunder det kan gøres gældende. Dumbarton Oaks slettede bestemmelsen i Folkeforbundspagtens art. 15(8) om at afgørelsen ligger hos rådet. Det reviderede stormagtsudkast indeholdt for det første en væsentlig udvidelse af forbeholdets rækkevidde derved at bestemmelsen blev flyttet op blandt organisationens almene grundsætninger og således fandt anvendelse ikke blot overfor sikkerhedsrådet men i forhold til ethvert af de Forenede Nationers organer. Dernæst slappede man på de betingelser hvorunder indsigelsen kan gøres gældende idet man (samtidig med at stryge henvisningen til folkeretten) indskrænkede sig til at kræve at sagen i det væsentlige — modsat udelukkende — hørte ind under en stats indre anliggender. I San Francisco delte flertallet af de mindre stater stormagternes ønske om at beskytte „suveræniteten“ overfor organisationens indgreb, og resultatet blev at formuleringen af forbeholdet blev strammet endnu en tand derved at undtagelsen i sidste sætning kun kom til at

gælde for tvangsforanstaltninger i henhold til kap. VII — altså ikke for de anbefalinger der kan gives i henhold til art. 39 eller for midlertidige foranstaltninger i henhold til art. 40. Disse bestræbelser for at beskytte medlemmerne var herved gået så vidt at mange frygtede at art. 2 (7) i praksis ville blive en alvorlig hæmsko for de Forenede Nationers arbejde.

Disse bekymringer har praksis altså klart gjort til skamme. Det er interessant at bemærke hvorledes tingenes indre logik under pres af det praktiske livs krav ganske overvinder og tilsidesætter de betragtninger man gjorde gældende så længe man sad omkring forhandlingsbordet og drøftede problemerne som man så dem i fantasien. Dengang var man ivrig for at værne medlemmernes „suverænitet“. I praksis opdagede man at dersom organisationen skulle have nogen mening og fungere i overensstemmelse med sine formål ville det være nødvendigt at fortolke grundsætningen i art. 2 (7) lemfældigt i organisationens favør. Denne modsætning mellem teori og praksis illustreres på slående måde af den rolle den australske delegation spillede i San Francisco og den holdning den kort tid efter indtog da diskussion om grundsætningens rækkevidde opstod i praksis i forbindelse med det spanske spørgsmål i generalforsamlingen. Det var den der i San Francisco havde fået gennemført en skærpet formulering af grundsætningen til værn for „suveræniteten“, men det var også den, endda repræsenteret ved samme person (Evatt), der i den første sag hvori spørgsmålet om grundsætningens rækkevidde blev rejst i praksis gik ind for en fortolkning hvorefter karakteren af styret i Spanien ikke kunne anses for et indre anliggende, og derved lagde grunden for den indskrænkende fortolkning i organisationens favør der blev den herskende.

Men selvom det således er let nok af praksis at udlede en almindelig tendens til ikke at bøje sig for indsigelse om, at de Forenede Nationer ved at optage en vis sag til behandling vil gøre indgreb i en stats indre anliggender, er det derimod meget svært at sige noget om, på hvilke synspunkter denne praksis hviler hvad angår de to fundamentale spørgsmål: hvad forstås der ved indre anliggender? og hvad forstås der ved at gøre indgreb i disse? Grunden hertil er at man i de foreliggende resolutioner, hvorved man i gerning har bekræftet organisationens kompetence, konsekvent har undladt at begrunde kompetencen. Studerer man den forudgående diskussion vil denne typisk tage sig således ud. Den stat hvis forhold sagen angår gør gældende at visse foreslåede udtalelser eller skridt fra de Forenede Nationers side vil betyde en

krænkelse af grundsætningen i art. 2(7). Heri ligger altså impliceret dels (1) at sagen angår et *indre anliggende*; og dels (2) at den foreslåede behandling af sagen vil betyde en *indgriben* i dette indre anliggende. Et overvejende flertal udtaler sig herimod; nogle gør det med den motivering at sagen ikke angår et indre anliggende; andre med den motivering at den foreslåede behandling ikke kan karakteriseres som en indgriben. Når resolutionen derefter vedtages er det ikke muligt at sige noget bestemt om, ud fra hvilke forudsætninger i de to henseender dette er sket. Herom har meningene været delte. Det eneste man har været enige om er resultatet – at organisationen er kompetent fordi i hvert fald een af de to betingelser, der begge skal være opfyldt for at udelukke kompetencen, ikke er det.

Man vil måske mene at under disse forhold er det ørkesløst at forsøge at gå ind på en drøftelse af, hvorledes de ovenfor opstillede fortolkningsspørgsmål kan besvares; og at alt hvad man kan gøre er at fastslå at afgørelsen i praksis træffes på grundlag af politiske vurderinger og at tendensen klart går i retning af at hævde organisationens kompetence overfor indsigelsen om indre anliggender. Dette kan dog ikke anerkendes. Det har sin værdi nærmere at overveje hvad meningen kan være med en bestemmelse som den i art. 2(7); og påvise at den foreliggende praksis ikke er udtryk for blot politisk vilkårlighed men kan forstås som udtryk for en vis mulig og rimelig fortolkning der antagelig ikke bevidst har stået klart for nogen der har taget standpunkt i disse sager, men som alligevel ligger ligesom i svøb i den foreliggende praksis. Der er tale om en meningstydning, en såkaldt *efterrationalisering*, som har en chance for at blive godkendt som en rigtig artikulering af de mere eller mindre dunkelt fornemmede hensyn der har drevet udviklingen. Jeg vender derfor tilbage til de ovenfor opstillede spørgsmål.

(1) *Hvad forstås der ved en stats „indre anliggende“?*

Dette udtryk er ikke en teknisk term der har en i litteraturen almindelig anerkendt betydning. Opgaven må derfor være at finde ud af hvad udtrykket med rimelighed kan antages at betyde anvendt i den givne sammenhæng.

Som nævnt ovenfor synes det indlysende at der, trods pagtens vidtgående formålsbestemmelser, må være visse anliggender som en *international* organisation ikke skal kunne blande sig i fordi de er af rent *national* – eller *indre* – karakter. Det er altid klogt at begynde med at tænke på de oplagte tilfælde – selvom de netop af den grund ikke er

praktiske. Ingen vil fx betvivle at det må falde udenfor de Forenede Nationers kompetence at blande sig i hvem kongen ønsker at udnævne til handelsminister i Danmark, hvor mange dommere der efter loven skal være i højesteret, eller om der skal ske en sammenlægning af to kommuner på Fyen. På samme måde er det heller ikke svært at forestille sig anliggender der givetvis må være „ydre“, altså egnede til at diskuteres for et internationalt forum – således hvis vi fx tænker os at vi konfiskerede al ejendom tilhørende fremmede statsborgere her i landet; eller forbød fremmede skibe at besejle dansk søterritorium og beskød dem der trodsede forbudet. Et steds mellem disse klare ydertilfælde må der gå en grænse der skiller de indre anliggender fra de ydre. Men hvorpå beror denne grænse? Hvad er det der er afgørende for at man i visse tilfælde føler at det må være berettiget at sige: „dette vedkommer ikke andre stater eller en international organisation“ – men ikke i andre?

Så vidt jeg kan skønne er der to forskellige betragtninger der, såvel i statslige som i almenmenneskelige forhold, kan ligge bag påstanden om, at et vist anliggende som „indre“ eller „privat“ ikke vedkommer andre.

Den første er at vedkommende anliggende *ikke vedrører* andre fordi det *ikke berører deres rettigheder*. Hvis fx min nabo besværer sig over at jeg holder min have dårligt således at ukrudt breder sig ind til ham, kan jeg tænkes at svare ham: „Det spørgsmål vil jeg ikke diskutere med Dem. Jeg har lov til at holde min have som jeg vil, det er der ingen lov om, så det vedrører ikke Dem hvordan jeg finder for godt at indrette mig“. På lignende måde i forholdet mellem stater. Indre anliggender kommer da til at betyde sådanne der *ikke er underkastet folkeretlig regulering* og om hvilke man derfor på forhånd kan afvise enhver diskussion om retmæssigheden af en vis handleman. Denne forståelse er naturlig når det gælder at afgrænse kompetencen for et organ hvis opgave det er at bilægge tvister på retlig grundlag.

Den anden betragtning er den at et anliggende *ikke berører andres interesser*. Det er klart at de indre eller private anliggender i denne forståelse får et meget snævrere omfang end efter den første forståelse. Der findes naturligvis mange forhold der vel ikke berører andres rettigheder men nok deres interesser – medens det omvendte derimod ikke kan tænkes. Hvis interessesyndpunktet lægges til grund kan jeg således ikke afvise min nabo der klager over ukrudtet i min have, og hævde at sagen er et anliggende der ikke vedrører ham. Hvis han derimod skulle for-

søge at give mig råd med hensyn til om jeg skal gifte mig eller ej, kan jeg bede ham venligst lade være at blande sig i sager der ikke kommer ham ved – hverken retligt eller interesse-mæssigt. Det kan være nok så vanskeligt at nævne eksempler på anliggender der ikke på nogen måde kan interessere andre. For at give begrebet en rimelig afgrænsning må private eller indre anliggender ud fra dette synspunkt bestemmes som anliggender der ikke på *væsentlig måde* berører andres interesser hvorfor disse ikke, efter almindelig opfattelse, har noget rimeligt moralsk krav på at få sagen drøftet med mig. På lignende måde i forholdet mellem stater. Indre anliggender kommer da til at betyde sådanne der for det første ikke berører andre staters rettigheder; og for det andet heller ikke på væsentlig måde berører deres interesser iøvrigt hvorfor de, efter herskende politisk-moralsk opinion, ikke har noget rimeligt krav på at få sagen drøftet for et internationalt forum. En sådan forståelse af begrebet synes naturlig i forhold til en international organisation hvis målsætning er af politisk og økonomisk-social natur.

Medens der ikke kan være nogen tvivl om at begrebet „indre anliggender“ i Folkeforbundspagten art. 15(8) – der jo henviser til folkeretten – må forstås i den omtalte retlige betydning – dette er da også udtalt i et responsum afgivet af Den faste Domstol for mellemfolkelig Retspleje fra 1923 * – taler mange gode grunde for at udtrykket i de Forenede Nationers Pakt art. 2(7) må forstås i den anden af de nævnte betydninger, altså den der sigter til om anliggendet på væsentlig måde berører andre staters interesser.

For det første taler herfor det redaktionelle forhold at man har udeladt henvisningen til folkeretten. Ganske vist er de udtalelser som John Foster Dulles som talsmand for de indbydende magter fremsatte herom på San Francisco konferencen alt andet end klare. Men hans betoning af at den foreslåede formulering skulle udtrykke en bred grundsætning og ikke en teknisk retsregel sådan som den tilsvarende bestemmelse i Folkeforbundspagten; og at denne forskel er begrundet i at de Forenede Nationer har et langt bredere myndighedsområde end Folkeforbundet, stemmer vel med den interessebestemte forståelse.

For det andet erstattede man i San Francisco ordet „udelukkende“ med vendingen „i det væsentlige“. Dette betød en udvidelse af adgangen til at rejse indsigelse mod organisationens kompetence. Det skulle ikke længere være nødvendigt at en sag helt og holdent hørte under de

* *Tunis-Morocco Nationality Decrees*. PCIJ, Series B, nr. 4.

indre anliggender, det skulle være tilstrækkeligt at den gjorde det i det væsentlige. Som begrundelse herfor anførte Dulles, i en rapport til præsident Roosevelt, at en formulering med „udelukkende“ stiller for strenge krav i betragtning af den kendsgerning at under moderne forhold vil det som en stat foretager sig indadtil næsten altid have i det mindste nogle virkninger udadtil.

Denne ændring fra „udelukkende“ til „i det væsentlige“ og dens begrundelse har voldt fortolkerne megen kval. Sagen er at hvis begrebet „indre anliggender“ forstås som de der ikke er reguleret af folkeretten, bliver ændringen oplagt meningsløs og begrundelsen uforståelig. Hvis en sag i hvert fald i nogen grad er underkastet folkeretlig regulering er det helt uforståeligt hvorfor den, i hvert fald for så vidt denne regulering rækker, skulle være unddraget international diskussion. I en tidligere fremstilling, i hvilken jeg gik ud fra den folkeretlige forståelse af begrebet „indre anliggender“, så jeg derfor ikke anden udvej end at erklære at ændringen er så urimelig at man i fortolkningen simpelthen må se bort fra den og genindsætte „udelukkende“ i formuleringen. Disse vanskeligheder forsvinder imidlertid ganske dersom man lægger den interessebestemte forståelse til grund. Vendingen „i det væsentlige“ udtrykker da det synspunkt der blev fremhævet ovenfor, nemlig at ikke en hvilken som helst betydning for andre staters interesser kan komme i betragtning, men kun en betydning der kan karakteriseres som væsentlig. Dulles' begrundelse bliver da fuldtud forståelig som udtryk for netop dette synspunkt.

Men vigtigere end disse tekst-argumenter er den betragtning at en fortolkning af art. 2(7) hvorefter en stats indre anliggender omfatter ethvert forhold der ikke er folkeretligt reguleret, ville være ganske uforenelig med de Forenede Nationers formål og funktioner. En sådan fortolkning ville jo betyde at man afskar organisationen fra at gribe ind i tvister der ikke er af folkeretlig karakter, og ligeledes fra at diskutere og rådgive i anliggender der hidtil ikke har været internationalt reguleret. Det er en åbenbar modsigelse at oprette en organisation der – bortset fra domstolen – skal beskæftige sig med politiske og økonomisk-soziale anliggender og samtidig pålægge organisationen at følge den grundsætning kun at beskæftige sig med anliggender der er folkeretligt regulerede. For domstolens vedkommende kunne en sådan grundsætning have mening – bortset fra at den er overflødig da domstolens opgave pr. definition er at afgøre tvister på grundlag af folkeretten. Hvad derimod angår organisationens øvrige organer med politiske og økono-

misk-sociale opgaver ville den udelukke al virksomhed som ikke nøjedes med at drøfte problemer i abstrakt almindelighed men som tog sigte på en eller flere bestemte staters forhold.

Den eneste tilsyneladende udvej til undgåelse af en så fatal konsekvens er at give udtrykket „gribe ind i“ en meget snæver forståelse således at det falder sammen med det tekniske begreb „intervention“. Under næste punkt skal det påvises at denne udvej ikke står åben.

(2) *Hvad forstås der ved at „gribe ind“ i en stats indre anliggender?*

For at vinde klarhed over den betydning hvori udtrykket „gribe ind i“ må forstås i denne sammenhæng bør man tænke på de oplagte, omend upraktiske, tilfælde af indre anliggender – fx det forhold at kongen agter at udnævne en vis person som handelsminister. Dette må være et rent indre dansk anliggende. Og hvad må det i relation til et sådant anliggende naturligt betyde at de Forenede Nationer ikke må „gribe ind“ deri? Meningen må øjensynligt være at organisationen slet ikke skal kunne befatte sig dermed: den er ikke alene afskåret fra at vedtage anbefalinger til Danmark vedrørende dette spørgsmål, men må også være afskåret fra i det hele taget at diskutere sagen, at nedsætte en kommission til at undersøge spørgsmålet, eller hvad nu ellers der kunne komme på tale af foranstaltninger.

En forudsætning for at man kan tale om at gribe ind i en bestemt stats indre anliggender må det naturligvis være at sagsbehandlingen tager sigte netop på en bestemt stats forhold. Hvis de Forenede Nationer tager et eller andet anliggende – fx respekt for menneskerettigheder eller behandling af nationale mindretal – op til almindelig drøftelse i det øjemed at nå frem til en almindelig holdt anbefalende resolution eller deklaration herom, eller til et konventionsudkast der forelægges medlemmerne til tiltrædelse, kan naturligvis ingen stat hævde at der foreligger et indgreb i *dens* indre anliggender. En sådan almindelig holdt vedtagelse vedrører hverken den ene eller anden stats særlige anliggender, men et anliggende der er fælles for alle.

Hvis denne fortolkning af „at gribe ind“ akcepteres vil det betyde at anvendelsen af art. 2(7) udelukkende kommer til at bero på om det godkendes at sagen drejer sig om en stats indre anliggender. Hvis dette er tilfældet er al diskussion m.m. udelukket, og der opstår ikke noget yderligere spørgsmål om, hvor lidt eller hvor meget organisationen kan foretage sig i en sag af denne art. Såvidt jeg kan se er der intet der taler imod at tyde den foreliggende praksis i overensstemmelse hermed. Mig

bekendt foreligger der ikke noget tilfælde i hvilket man har sagt: Denne sag drejer sig om et anliggende der henhører under staten A's indre anliggender; alligevel anser vi organisationen for kompetent til at beskæftige sig med den (på nærmere angiven måde). Det er også forståeligt at indsigelsen mod organisationens kompetence så sjældent, om nogensinde, er blevet taget til følge. Selve den omstændighed at en anden stat har taget initiativ til at indbringe sagen for et af de Forenede Nationers organer skaber en vis formodning om at sagen er af sådan international betydning at den ikke bør afvises. På den anden side tvinger praksis ikke til at antage denne tydning. Som ovenfor forklaret er det af denne umuligt at udlede i hvilket omfang bekræftelse af organisationens kompetence har bygget på enten (1) at sagen ikke angik et „indre anliggende“; eller (2) at behandlingsmåden ikke havde karakter af „indgriben i“.

Hvis man skulle nære betænkelighed ved at forstå udtrykket „gribe ind i“ på den her forsvarede vide måde synes kun en enkelt anden fortolkning at kunne komme på tale såfremt tydningen ikke skal være helt vilkårlig. I den engelske og franske tekst anvendes, svarende til „gribe ind i“, udtryk (*intervenir*, *intervenir*) der sprogligt peger hen på det i folkeretten velkendte tekniske begreb *intervention*. Herved forstås *diktatorisk* indblanding i en anden stats anliggender, og det vil igen sige en indblanding der (mere eller mindre åbenlyst eller maskeret) har form af fordringer ledsaget af trusler om eventuel anvendelse af tvangsmidler.

Det må indrømmes at det sproglige udtryk nok med rimelighed kunne tydes som tegn på at tekstens ophavsmænd havde haft det tekniske interventionsbegreb i tankerne. Man kan dog let indse at denne mulighed ikke kan akcepteres fordi en sådan forståelse ville gøre stykket helt meningsløst. Hvorfor skulle man i en grundsætning pålægge de Forenede Nationers organer ikke diktatorisk at blande sig i medlemsstaternes indre anliggender når pagten overhovedet ikke tillægger organerne nogen magt til at befale? Det er meningsløst at indskærpe at et organ ikke må befale under trusel af tvang når organet efter de regler der gælder for dets virke ikke kan gøre mere end at diskutere, henstille, anbefale. Efter pagtens system gælder herfra kun een undtagelse – sikkerhedsrådet kan bindende pålægge medlemmerne at gribe til tvangsforanstaltninger mod den der bryder freden. Men netop dette eneste tilfælde undtages i sidste sætning i art. 2 (7) fra grundsættningens herredømme.

Forhandlingerne i San Francisco giver intet bidrag til belysning af hvad der har været ment med „at gribe ind“. Foster Dulles sagde og gentog at grundsætningen udtrykte det enkle princip at organisationen skulle forhandle med staterne og ikke gribe direkte ind i medlemsstaternes indre liv. Men denne udtalelse viser faktisk kun at han ikke forstod hvad sagen drejede sig om. Efter hans udsagn skulle grundsætningens mening altså være at pålægge organerne ikke at udøve supranational myndighed direkte overfor borgerne i medlemsstaterne. Men noget sådant ligger jo efter pagten ganske udenfor organisationens beføjelse således at et forbehold i denne retning ville være uden al mening. Dulles' forståelse – eller misforståelse – ville udelukke at grundsætningen nogensinde kunne påberåbes af en stat når organisationen blot henvendte sig til staten og ikke direkte greb ind i dens indre liv. Der findes ikke i de Forenede Nationers praksis nogen antydning af at denne fortolkning er blevet gjort gældende fra nogen side.

Resultatet må altså blive at organisationen er afskåret fra på nogen måde at beskæftige sig med en sag der erkendes at være en vis stats indre anliggende. Dette betyder dog ikke at vedkommende stat kan forhindre at sagen optages på dagsordenen. Selve det spørgsmål om sagen angår et indre anliggende eller ej kan nemlig ikke afgøres uden forudgående diskussion herom.

(3) Hvem afgør om indsigelsen mod organisationens kompetence i et foreliggende tilfælde er begrundet eller ej?

Det fremgår af det foregående at afgørelsen af spørgsmålet om indsigelsen er berettiget eller ej beror på et moralsk-politisk skøn: Berører sagen på så væsentlig måde andre staters interesser at disse må have et rimeligt krav på at få den diskuteret for et internationalt forum? Det er derfor, i mangel af faste kriterier, forståeligt at en stat ofte forsøger sig med denne indsigelse. Men det er også forståeligt at den som regel afvises. Som tidligere påpeget skaber selve den omstændighed at en anden stat indbringer sagen en vis formodning for dens internationale relevans.

Det følger af de almindelige regler om fortolkning af pagten (kap. II.6) at det, når indsigelsen rejses overfor et organ, tilkommer dette organ selv at afgøre om indsigelsen kan godkendes, men at denne afgørelse ikke er retlig forbindende for de stater der har stemt imod afgørelsen, specielt ikke den stat der har rejst indsigelsen.

Det har flere gange været foreslået – bl. a. af den Sydafrikanske

Union i anledning af Indiens klage over racemæssige diskriminationer – at indhente et vejledende responsum fra domstolen i spørgsmålet om indsigelsens berettigelse. Disse forslag er uden undtagelse blevet afslået. Denne afvisende holdning er ofte blevet kritiseret fra juridisk hold. Institutet for folkeret har således i en af sine resolutioner udtalt at spørgsmålet i særlig grad egner sig til afgørelse af et internationalt dømmende organ. Denne opfattelse ville være velbegrundet dersom begrebet „indre anliggender“, anvendt i pagtens art. 2(7), måtte forstås som defineret ved henvisning til folkeretten. Som påvist er dette ikke tilfældet og givetvis ikke den forståelse der er lagt til grund i de Forenede Nationers praksis. Efter denne praksis bestemmes begrebet, og dermed indsigelsens rækkevidde, ved et moralsk-politisk skøn, og det er da helt i sin orden at dette skøn udøves af verdensorganisationens politisk sammensatte organer, og ikke af en domstol.

(4) Hvor vidt rækker undtagelsesbestemmelsen i stykkets sidste sætning?

Ifølge sidste sætning i art. 2(7) skal grundsætningen om respekt for indre anliggender ikke være til hinder for anvendelse af tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII. Bestemmelsen fik denne formulering som følge af en ændring vedtaget på San Francisco konferencen hvorved ordene „tvangsforanstaltninger i henhold til“ blev indføjet. Dette betød en begrænsning af undtagelsen og altså en styrkelse af beskyttelsen for indre anliggender. Undtagelsen gælder herefter ikke andre forholdsregler i henhold til kap. VII, nemlig anbefalinger i henhold til art. 39 og midlertidige foranstaltninger i henhold til art. 40. Disse foranstaltninger skal altså kunne mødes med indsigelsen.

Man har fundet det urimeligt at organisationen, når et fredsbrud eller en trusel herom foreligger og tvisten vedrører en stats indre anliggender, ikke skal kunne foretage de første skridt: at anbefale visse forholdsregler eller træffe midlertidige foranstaltninger, men må stå med hænderne i skødet indtil situationen er blevet så alvorlig at tvangsforanstaltninger kan bringes i anvendelse.

Der er dog ikke grund til mange bekymringer i denne anledning. Hele undtagelsesbestemmelsen beror nemlig på en misforståelse og vil aldrig kunne få nogen praktisk betydning, i hvert fald ikke ud fra de forudsætninger om grundsætningens betydning hvorpå praksis hviler. I samme øjeblik en sag får et sådant forløb at den medfører eller truer med at medføre et fredsbrud, er det pr. definition udelukket at anse

den som i det væsentlige henhørende under en vis stats indre anliggender. Organisationens kompetence til at beskæftige sig med en sådan alvorlig international situation kan ikke betvivles, og hvis ellers sikkerhedsrådets faste medlemmer kan enes må alle beføjelser i henhold til kap. VII kunne udløves.

4. *De Forenede Nationers grundsætninger – (2) Respekt for staternes suverænitet.*

Ifølge pagtens art. 2(1) hviler organisationen på grundsætningen om alle dens medlemmers „suveræne ligeberettigelse“ hvormed øjensynligt menes deres ligeberettigelse som suveræne stater.

Heri ligger for det første et krav om respekt for medlemmernes *suverænitet*. (Kravet om ligeberettigelse behandles under næste rubrik). Dette er et udtryk der anvendes overordentlig hyppigt i folkeretlig og politisk sprogbrug men desværre uden nogen præcis og entydig mening. Udtrykket er derimod fra gammel tid forbundet med stærke følelser af respekt for staten som noget ophøjet og selvherligt, den øverste kilde til al politisk herskermagt på denne jord. „Suverænitet“ er et fanfareord man griber til når man vil betone statens ære, uafhængighed, og ophøjethed. Når man fra en stats side ikke ønsker at gå med til en eller anden folkeretlig eller international-organisatorisk ordning kan man altid, i mangel af argumenter, give sin uvilje et velklingende udtryk ved at sige at ordningen ville være en krænkelse af statens suverænitet.

Hvis begrebet „suverænitet“ tages i sin oprindelige betydning af noget absolut højeste og uafhængigt er suverænitet uforenelig med enhver folkeret og enhver form for international organisation, for disse dele er jo netop udtryk for at staten er bundet af en højere orden – og altså ikke selv er absolut uafhængig og absolut højest. Man må derfor, hvis ordet overhovedet skal kunne anvendes med mening i folkeretlig og politisk teori – og ikke bare som en appel til folkeretfjendske følelser og nationalt-magtpolitiske instinkter – omtyde begrebet således at det kan anvendes til beskrivelse af visse af de egenskaber der kendetegner den moderne stat i det internationale samfund. En analyse af teoriens sprogbrug viser at udtrykket „suverænitet“ anvendes som betegnelse for i det mindste tre forskellige egenskaber ved en veludviklet stat, nemlig

1°, at staten besidder *selvstyre*, hvilket vil sige at den er højeste retsmagt umiddelbart i forhold til borgerne;

2°, at staten besidder *handleevne*, hvormed menes at staten er beføjet til at optræde som handlende enhed i forhold til andre stater: at træde i diplomatisk forbindelse med dem og indgå aftaler med dem i form af traktater og andre folkeretlige arrangementer; og

3°, at staten besidder *udstrakt handlefrihed*, hvilket vil sige at den ikke er underkastet folkeretlige forpligtelser af usædvanligt vidtgående indhold, især vedrørende dens vitale interesser såsom dens rådighed over eget territorium og eget militært magtapparat. Som et særligt tilfælde af indskrænket handlefrihed kan nævnes at staten er underkastet *international befalingsmagt*. Sådan foreligger når et internationalt organ er udstyret med magt til at udstede bindende befalinger til en stat uden at dennes tilslutning hertil i *det enkelte tilfælde* er påkrævet. (International befalingsmagt foreligger altså også selvom staten én gang for alle har givet sin tilslutning til den ordning hvorved organet udstyres med befalingsmagt).

På tilsvarende måde kan det, når det siges at en vis ordning gør indgreb i statens suverænitet, betyde en af tre forskellige ting, men udtrykket anvendes som oftest uden klarhed over i hvilken eller hvilke af de tre betydninger det anvendes. Dette afstedkommer stor forvirring, og af den grund er det anbefalelsesværdigt i teoretisk fremstilling helt at undlade at anvende det mangetydige og følelsesbelastede udtryk og i stedet for tale om „selvstyre“, „handleevne“, og „udstrakt handlefrihed.“

Suverænitetsbegrebet er som sagt af en så upræcis og mangetydig karakter at det er umuligt af udtalelsen i art. 2 (1) at udlede præcise bånd til begrænsning af organisationens kompetence. Udtalelsens funktion er ideologisk – den skal ved at foretage en reverens for det magiske suverænitetsprincip forsikre staterne om, at der ikke går noget skår i deres ophøjethed ved at blive medlem af organisationen. Man kan spørge i hvilken grad dette faktisk holder stik når vi opløser det svampede suverænitetsbegreb i de ovenfor nævnte tre deskriptive begreber.

Hvad selvstyret angår er det utvivlsomt rigtigt at ingen af pagtens bestemmelser gør indgreb heri ved at give organisationen myndighed til at optræde som retsmagt umiddelbart overfor borgerne i medlemsstaterne. De Forenede Nationer gør ikke krav på at være en overstat over staterne, en *forbundsstat*, således som fx Amerikas Forenede Stater er en ny og selvstændig stat over medlemsstaterne, med selvstændig lovgivningsmagt, administrativ myndighed, og domsmagt umiddelbart i forhold til borgerne. Der må da naturligvis findes regler der drager

grænse mellem de livsområder hvor amerikanerne er underkastet den lokale stats myndighed, og de hvor forbundsregeringen er kompetent. Noget tilsvarende forekommer ikke i forholdet mellem de Forenede Nationer og medlemsstaterne. De Forenede Nationer gør heller ikke krav på at være en *supranational myndighed* i lighed med de europæiske fællesskaber. Disse er karakteriseret derved at organerne vel besidder en vis retlig myndighed umiddelbart i forhold til medlemsstaternes borgere, dog uden at fællesskabet er konsolideret på en sådan måde at det falder naturligt at karakterisere fællesskabet selv som en overstat, en forbundsstat.

De Forenede Nationer er ingen af disse dele. Organisationen hæver sig på ingen måde over det mellem-folkelige, rettere mellem-statslige, plan. Alt hvad de Forenede Nationer kan foretage sig, hvad enten der er tale om anbefalinger, påmindelser, eller retligt forbindende beslutninger, retter sig til medlemsstaterne og kun til disse. Staternes selvstyre er altså undtagelsesløst respekteret.

Det samme gælder også hvad angår handleevnen. Der er intet i pagten der hjemler en begrænsning, endsige en ophævelse, af medlemsstaternes evne til at optræde som handlende enheder på den internationale arena ved at udøve diplomatiske funktioner og indgå internationale aftaler og arrangementer.

Hvad endelig handlefriheden angår er det klart at ingen stat kan besidde ubegrænset handlefrihed. Enhver folkeretlig regel, enhver traktatmæssig ordning en stat er indgået på, betyder jo at den er underkastet en vis retlig forpligtelse og dermed et vist bånd på sin retlige handlefrihed. Det er derfor altid udflydende hvornår et sådant bånd har antaget en så indgribende karakter at det fornemmes som en begrænsning af „suveræniteten“. Der kan dog ikke være tvivl om at de Forenede Nationers pagt medfører visse forpligtelser der er så indgribende og usædvanlige at de efter traditionel opfattelse må karakteriseres som suverænitetsbegrænsninger. Sikkerhedsrådet er i anliggender vedrørende fredshåndhævelsen (kap. VII) efter pagtens art. 24 og 25 udstyret med *international befalingsmyndighed*. Dette er i sig selv noget ekstraordinært, og båndets alvorlige betydning øges yderligere derved at denne befalingsmagt vedrører anliggender og funktioner af den mest vitale karakter – udøvelse af økonomisk boykot og anvendelse af militære magtmidler mod andre stater.

På dette grundlag er det ikke muligt at skjule at de Forenede Nationer, trods proklamationen i art. 2 (1), medfører bånd på medlemssta-

ternes frihed der efter traditionel opfattelse må betegnes som begrænsninger af deres suverænitæt i en af dette ords betydninger.

5. *De Forenede Nationers grundsætninger – (3) Respekt for staternes lighed.*

Pagten har med særlig omhu fastslået grundsætningen om alle medlemsstaternes ligeberettigelse uanset størrelse. Den udtales ikke alene i den under forrige rubrik citerede bestemmelse i art. 2 (1), men findes desuden hjemlet også i præamblen, art. 1 (2), og art. 78. Denne omsorg kan forekomme fordægtig og tages som udtryk for dårlig samvitighed. For det er jo indlysende at de Forenede Nationer, hvad angår organisationens mest centrale funktion, den fredshåndhævende, uanset disse gentagne proklamationer af lighedsprincippet, faktisk bygger på princippet om stormagternes særstilling, deres privilegier såvel som deres særlige ansvar og byrder.

Man må undre sig over at det af hensyn til de mindre statersanfængelighed er blevet anset for påkrævet at udtale sig så åbenbart i strid med sandheden.

Der ligger heri ingen kritik af princippet om stormagternes særstilling. Jeg anser tværtimod dette som et sundt og uundværligt princip i en international organisation til håndhævelse af freden.

6. *De Forenede Nationers grundsætninger – (4) Respekt for ret og retfærdighed.*

Det er de Forenede Nationers opgave at håndhæve freden. Gælder dette også hvis freden kun kan købes på bekostning af ret og retfærdighed? „München“ er blevet symbolet på en politik der hensynsløst kaster en lille stat for ulvene i håbet om dermed at købe „peace in our time“. Har de Forenede Nationer lov til at handle efter dette mønster, eller sætter ret og retfærdighed en grænse for den pris for hvilken freden må købes?

Spørgsmålet blev klart stillet og drøftet på San Francisco konferencen, og svaret givet ved en sondring der kommer til udtryk i pagtens art. 1 (1). Udøvelsen af den *bilæggende* funktion skal ske i overensstemmelse med *retfærdighedens og folkerettens grundsætninger*, men dette bånd på organisationens handlefrihed gælder ikke for fredshåndhævelsen.

Begrundelsen for denne sondring er at den fredshåndhævende og

den bilæggende funktion menes at adskille sig fra hinanden på lignende måde som politiets og domstolenes opgave gør det. Politiets opgave er at håndhæve ro og orden. Opstår der optøjer må politiet gribe ind for at adskille og eventuelt anholde parterne, og kan herved ikke være bundet af hensyn til hvem der er den skyldige. Det må blive domstolenes opgave senere at tage stilling hertil. På samme måde, siger man, er det, hvis freden brydes, de Forenede Nationers opgave ved effektive midler at genoprette freden uden herved at være bundet af hensyn til hvem der som angriber er den skyldige. Dette betyder to ting. På den ene side at de Forenede Nationer altid har ret til at anvende tvangsforanstaltninger overfor angriberen, altså uden hensyn til om denne, hvad den underliggende tvist angår, måtte være i sin gode ret. Og på den anden side at organisationen ikke er forpligtet til at rette indgrebene netop mod angriberen, idet det afgørende blot er at freden genoprettes. De fredshåndhævende foranstaltninger er efter de Forenede Nationers pagt – modsat Folkeforbundspagten – principielt ikke sanktioner, d.v.s. indgreb netop overfor den der har begået et retsbrud (fredsbrud). Fredshåndhævelsen følger altså *effektivitetsprincippet*, ikke ret- og retfærdighedsprincippet.

Når det derimod drejer sig om at bilægge en tvist, hvad enten dette sker uden eller efter at denne har givet anledning til et fredsbrud, kan hensynet til hvem der har retten på sin side ikke negligeres. Selvom sikkerhedsrådet (generalforsamlingen) ikke er en juridisk, dømmende instans, og derfor ikke bundet til i et og alt at følge folkeretten, så skal den politiske bilæggelse dog ske med respekt for retfærdighedens og folkerettens *grundsætninger*.

Jeg skal i senere sammenhæng vende tilbage til at den analogi med forskellen mellem politiets og domstolenes opgaver, hvorpå denne sondring bygger, ikke slår til, og at det næppe er muligt at tænke sig en fredshåndhævelse gennemført i praksis uden hensyn til hvem af de stridende parter der antages at have retten på sin side (kap. VII. 2).

7. *De Forenede Nationers grundsætninger* – (5) *Respekt for folkenes selvbestemmelsesret*.

Pagten indeholder endelig i art. 1 (2) en bestemmelse om, at de venskabelige forhold mellem nationerne, som det er de Forenede Nationers opgave at søge fremmet, skal hvile på respekt for grundsætningen om folkenes selvbestemmelsesret. Det er ikke klart hvad der hermed menes, og forarbejderne bringer ikke klarhed i spørgsmålet.

Selvbestemmelsesgrundsætningen forekommer anvendt i forskellig betydning. Tanken kan for det første være at der tilkommer ethvert folk eller etnisk gruppe en ret til at bestemme sin nationale tilhørighed, enten som uafhængig stat, eller som tilsluttet en anden stat. Det er i denne betydning grundsætningen tages hvis en etnisk minoritet indenfor en stat (som fx færingerne) kræver ret til løsrivelse for at danne egen stat eller for at tilslutte sig et andet statssamfund. Det synes imidlertid dårligt at kunne være den betydning hvori ordet er taget i pagtens art. 1 (2). Dels fordi grundsætningen forstået på denne måde er et yderst dårligt grundlag at bygge venskabelige forhold mellem staterne på. Erfaringsmæssigt er kravet om national selvbestemmelse netop en kilde til stridigheder derved at visse stater under påberåbelse af dette princip støtter løsrivelsestendenser i en anden stat. Og dels fordi det er umuligt at give grundsætningen nogen præcis betydning og rimelig begrænsning overfor modstående hensyn. Det er især vanskeligt at præcisere hvilken gruppe retten skulle tilkomme. Da grundsætningen principielt benægter majoritetens ret til at opretholde fællesskabet med en minoritet mod dennes ønske, må den konsekvent føre til at der indrømmes en minoritet indenfor en minoritet samme ret. Hvis fx Cypern kræver løsrivelse under påberåbelse af selvbestemmelsesprincippet, må samme ret indrømmes også det tyrkiske mindretal på Cypern. På denne måde kan man fortsætte, og når de etniske grupper ikke lever i skarp territorial afsondring fører princippet til helt anarkistiske forhold. Men selv hvor den territoriale gruppering er nogenlunde klar må princippet afvejes overfor andre hensyn, fx geografiske forhold af økonomisk, trafik, eller strategisk betydning, der kan være af stor vægt. Som eksempel kan nævnes det spegede spørgsmål om Katangas ret til at etablere sig uafhængigt af det øvrige Congo.

Selvbestemmelsesgrundsætningen anvendes også som sigtende til et folks ret til frit at bestemme den forfatning hvorunder det ønsker at leve. Forstået på denne måde har princippet fx fundet udtryk i den franske revolutionsforfatning af 1793 art. 33 i hvilken det siges at et folk til enhver tid har ret til at gennemse, reformere, eller forandre sin forfatning, og at ingen generation har ret til gennem sine love at binde kommende generationer. Konsekvent må princippet, forstået på denne måde, føre til at et folk også har ret til at vælge diktatur og despoti. Men herved kommer det i strid med respekten for menneskerettigheder og fundamentale friheder som pagten har gjort det til en opgave for de Forenede Nationer at fremme. I verdensdeklarationen om menneske-

rettigheder, vedtaget af generalforsamlingen d. 10. december 1948, hedder det således i art. 21 (3):

„Folkets vilje skal udgøre grundlaget for regeringens autoritet; denne vilje skal udtrykkes i periodiske og uforfalskede valg der foregår på grundlag af almindelig og lige stemmeret og ved hemmelig afstemning eller ved lignende fri afstemningsmetode.“

Det er nok muligt at man under disse forhold må komme til det resultat at grundsætningen om folkenes selvbestemmelsesret savner selvstændig mening og må tages som blot en variant af det i sig selv ligeledes upræcise og flertydige suverænitetsprincip.

Henvisninger

Indledningen.

Om forfatningsrettens indhold sammenlign Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, §§ 1, 2 og 5.

Tredelingen formål, funktion, grundsætning kan anvendes også til beskrivelse af en bemyndigelsesansordnings indhold, se *a.st.*, § 117. Jeg føler mig overbevist om at den vil kunne være af nytte også for magtfordrejningslæren.

3. *Respekt for indre anliggender.*

Litteraturen vedrørende dette spørgsmål er overvældende, se fx oversigterne i M.S. Rajan, *United Nations and Domestic Jurisdiction* (2. ed. 1961), 40 f. Den overvejende opfattelse går vistnok i retning af at definere „indre anliggender“ under henvisning til folkeretten. Instituttet for Folkeret har således i 1954 med stort flertal vedtaget en resolution af dette indhold, se Instituttets *Annuaire*, bd. 45 II (1954), 292, jfr. 198–99. Alfred Verdross' afhandling „Die ausschliessliche Zuständigkeit der Staaten nach der Satzung der Vereinten Nationen“ i *Scritti di Diritto Internazionale in Onore di T. Perassi* (1957) vender sig, ligesom fremstillingen her, mod en sådan fortolkning. Verdross mener, under henvisning til ordet „essentially“ („essentiellement“) i art. 2 (7), at kunne definere de indre anliggender som de der *efter deres væsen* ikke er og ikke kan være undergivet folkeretlig regulering. Men denne opfattelse bygger på (1) en sproglig misforståelse – „essentially“ betyder, ligesom „i det væsentlige“ på dansk, blot det samme som „i hovedsagen“; og (2) en teoretisk vildfarelse – der findes ingen sådanne an-

liggender. Desuden (3) er fortolkningen uden holdepunkt i de Forenede Nationers praksis.

Forbeholdets *tilblivelseshistorie* behandles udførligt af Rajan, *a.st.*, ch. II med talrige henvisninger til UNCIO, *Documents*, vol. VI.

De Forenede Nationers praksis: se kommentarerne til art. 2 (7) i *Repertory of Practice of United Nations Organs*, vol. I, og *Supplement No. 1*, vol. I. Umuligheden af at udlede en bestemt opfattelse med hensyn til definition af „indre anliggender“ og „gribe ind i“ fremgår fx af §§ 349, 350, 361, 373 og 426, jfr. §§ 80 og 162 i hovedbindet og § 132 i supplementet. Om optagelse på dagsordenen uanset indsigelse mod organisationens kompetence, se §§ 454 og 455 i hovedbindet og § 174 i supplementsbindet; Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (1963), 58–130, og *Report of the United Nations Commission on the Racial Situation in the Union of South Africa*, GAOR, 8th session, Supp. No. 16, 16–34.

4. Respekt for staternes suverænitet.

Om suverænitetsbegrebet henvises til Ross, *Lærebog i Folkeret* (4. udg. 1961), § 3, og Ross, „Folkenes Forbund og Staternes Suverænitet“, *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1930, 414 f.

KAPITEL IV

Medlemsskabet

Vi har i de foregående kapitler været inde på sondringen mellem en *almindelig* og en *specialiseret* (speciel) international organisation. Denne sondring beror på den emnekreds som organisationen beskæftiger sig med. Organisationen kaldes almindelig når den principielt samler alt internationalt samarbejde under een hat, i hvert fald således at den som en central overinstans supplerer og koordinerer de specialiserede organisationer der hver for sig forfølger et bestemt afgrænset formål. Sondringen refererer altså til i hvilken grad det internationale samarbejde *emnemæssigt* søges centraliseret i een omfattende organisation eller opdelt på en række udspecialiserede organisationer.

Forskellig herfra er sondringen mellem *universelle* og *regionale* organisationer der skal omtales i dette kapitel. Den beror på medlemskredsen. En organisation kaldes universel eller en verdensorganisation når den principielt tilsigter at omfatte alle verdens stater, regional når medlemskredsen på forhånd er begrænset ved visse rammer der ikke kan sprænges.

Det er let at se at de to sondringer er uafhængige af hinanden og derfor kan krydses. En organisation kan godt emnemæssigt sigte mod omfattende opgaver, men medlemsmæssigt være eksklusiv – som fx organisationen af Amerikas Stater. Eller omvendt kan en organisation emnemæssigt være begrænset til en specialopgave, men medlemsmæssigt stå åben for alle stater – sådan som tilfældet er med de specialiserede organisationer der er tilsluttet de Forenede Nationer.

De Forenede Nationer er såvel en almindelig som en universel organisation. I dette kapitel omtales først nogle almindelige problemer i forbindelse med sondringen universalisme – regionalisme. Derefter om-

tales betingelserne for medlemsskab af de Forenede Nationer. Det vises at der er foregået en udvikling henimod fuld universalisme således at organisationen i dag, med få politisk begrundede undtagelser, står åben for alle verdens stater. Det må antages at de sidste begrænsninger vil forsvinde indenfor overskuelig tid. Nær forbundet med spørgsmålet om medlemsskab er spørgsmålet om, hvilken regering der i tilfælde af indre konflikt skal repræsentere en stat. Til sidst omtales de forpligtelser der følger med medlemsskabet.

1. *Regionalisme – universalisme.*

Ordet „regionalisme“ er strengt taget en ikke helt korrekt betegnelse når det skal omfatte alle de internationale organisationer i hvilke medlemsskabet er eksklusivt. Ordet peger jo hen på en geografisk afgrænsning; og selvom det typisk også er geografisk bestemte forhold der motiverer organisationen og afgrænser medlemsskabet, behøver dette dog ikke altid at være tilfældet. NATO, fx, er motiveret af fælles forsvarspolitiske interesser men medlemskredsen, der strækker sig fra Canada til Tyrkiet, kan dårligt siges at udgøre en region.

Det er ret almindeligt at stille „regionalisme“ og „universalisme“ op som to modstående principper for international organisation og diskutere deres respektive mangler og fordele. Tilhængere af universalismen gør gældende at verden i dag i den grad udgør en enhed at ethvert internationalt spørgsmål, det være sig af politisk eller økonomisk-social-kulturel-humanitær art, er af verdensomspændende betydning og kun kan løses rationelt af en verdensorganisation. Jo mere den tekniske udvikling skrider frem des mere sammenfiltres interesserne og betingelserne for velfærd på en sådan måde, at ingen enkelt stat eller gruppe af stater kan isolere sig og løse sine problemer i regional afsondrethed. Heroverfor gør tilhængere af regionalisme gældende at universalismen på ensidig måde overdriver et synspunkt der nok rummer en sandhed, men ikke den hele sandhed. Mange problemer er af lokal karakter og forudsætter for deres adækvate behandling og løsning en livsnær forståelse af og kontakt med lokale interesser, sædvaner, og følelser af indbyrdes forbundethed eller fjendtlighed der ikke kan forudsættes i en organisation der skal beskæftige sig med al verdens problemer. Dertil kommer at en international organisation for at være effektiv, for at være i stand til at bøje viljer og interesser mod hinanden i en fælles indsats, må have sin rod, ikke blot i objektivt forbundne interesser, men i et *oplevet* interessefællesskab, i indstillinger af samhørighed

og loyalitet overfor samme idealer. Universalismen er altfor ofte forud for sin tid. Den bygger på rent rationelle overvejelser uden at tage fornødent hensyn til at menneskeligt samarbejde og samarbejdsvilje ikke kan skabes ved et bud eller en beslutning, men må gro frem gradvist i takt med det tempo hvori det lykkes at nedbryde de følelsesmæssige skranke der adskiller, og opbygge mere omspændende indstillinger af solidaritet og mere dybtgående forståelse af solidaritetens faktum – nemlig at vore egne interesser på længere sigt er uløseligt forbundne med alle andres velfærd på denne klode. (Agitationen for udvidet hjælp til u-landene er et godt eksempel på, hvorledes den internationale horisont udvides ved appeller såvel til humanitære idealer om medmenneskeligt ansvar som til egeninteressen, solidaritetens faktum).

Denne diskussion der stiller sagen op som drejede den sig om et valg mellem to mulige fremgangsmåder er efter min mening forfejlet. I de fleste tilfælde er regionalisme og universalisme to veje der ikke udelukker, men tværtimod supplerer hinanden. I andre presser sagens natur så afgjort en bestemt løsning frem, at der intet problem er at diskutere. Kun i få tilfælde står man virkelig overfor et valg der kan give anledning til overvejelser af den art der just er refereret.

Det er velkendt hvorledes i en stat den nationale lovgivning og forvaltning suppleres med et kommunalt selvstyre, der beskæftiger sig dels med specielle lokale forhold, dels med den lokale forgrening af de almene anliggender der er genstand for statens lovgivning og administration. På samme måde vil, i internationale forhold, regionalisme og universalisme i de fleste tilfælde supplere hinanden derved at regionale organer under en verdensomspændende overbygning beskæftiger sig med særlige lokale anliggender, eller med lokale aspekter af universelle problemer. Samme emneområde er da på en gang genstand for verdensomspændende regulering i en universel union og lokale ordninger i tilsluttede, underordnede regionale organisationer. Verdenspostunionen, den Internationale Telekommunikationsunion, Verdenssundhedsorganisationen, den Internationale Arbejdsorganisation, og mange andre verdensomspændende organisationer forudser i overensstemmelse hermed oprettelse af underordnede regionale unioner, konferencer, og lignende arrangementer til varetagelse af en regions særegne anliggender og interesser indenfor den universelle ordnings rammer. I sundhedsmæssig henseende, fx, forekommer visse sygdomme fortrinsvis i bestemte egne medens de er næsten ukendte i andre. Sådanne sygdomme falder naturligt under en regional underorganisations funktionsområde.

de. På samme måde afholdes regionale konferencer indenfor ILO og ICAO til behandling af regionens særlige problemer indenfor verdensorganisationens rammer. Der findes som bekendt særlige postale arrangementer mellem de nordiske lande. Der findes regionale radiounioner underordnet den universelle Telekommunikationsunion, o.s.v. o.s.v.

På disse områder går altså universalisme og regionalisme hånd i hånd og forholder sig til hinanden som centraladministrationen til lokaladministrationen. Der bliver følgelig ikke tale om nogen modsætning og noget valg.

Der gives andre områder hvor der heller ikke opstår noget problem. Regionalismen giver sig af sig selv fordi der er tale om eksklusiv varetagelse af en bestemt statsgruppes interesser. Hvad angår fx de europæiske fællesskaber, Nordisk Råd, og lignende foreteelser har det ingen mening at spørge om regionalisme eller universalisme er den bedste vej til målet. Målet er nemlig her eksklusivt bestemt – det går ud på at fremme en bestemt statsgruppes interesser om ikke på bekostning af, så dog med udelukkelse af andre staters interesser. Den regionalisme der her er tale om går ikke hånd i hånd med universalismen, men står i modsætning til den. Den organiserer særegne, regionale interesser, ikke som led i et universelt interessefællesskab, men i modsætning til andre, konkurrerende interesser. Den hviler i en samhørighedsfølelse og et oplevet interessefællesskab der nok forbinder de deltagende stater, men til gengæld også stiller dem i modsætning til de uden for stående.

Kun på få, men til gengæld yderst vigtige, områder af det internationale samarbejde står universalisme og regionalisme overfor hinanden som modsatte muligheder uden at det på forhånd er givet i hvilken retning løsningen må søges. Det gælder de politiske funktioner: fredshåndhævelsen og bilæggelsen af tvister mellem stater. Spørgsmålet er om disse opgaver bedst gribes an på universel basis, d.v.s. på grundlag af alle staters fælles interesse i at håndhæve fred, sikkerhed, og harmoni hvorsomhelst i verden mellem hvem som helst af verdens stater; eller på regional basis, d.v.s. på grundlag af en vis statsgruppes partikulære interesse i at håndhæve *sin* sikkerhed udadtil, *sin* indbyrdes harmoni indadtil.

Universalismen har været det program hvorpå såvel Folkenes Forbund som de Forenede Nationer har bygget fredshåndhævelsen, omend i noget forskellig udformning. Freden er een og udelelig, har man sagt, ethvert fredsbrud en trusel mod freden hvor som helst i verden.

Til værn for den fælles interesse i at opretholde fred og sikkerhed skal enhver stat – enten automatisk (Folkeforbundet) eller efter sikkerhedsrådets afgørelse – være villig til at gribe ind med sanktioner, om fornødent også militære, mod den der har brudt freden. I begge tilfælde har erfaringen vist at staterne, trods proklamationen af dette ideal, ikke er villige til at leve op til den kollektive sikkerheds krav i konflikt med egne interesser. Den internationale solidaritet opleves ikke med sådan styrke at staterne er villige til at underordne deres nationale interesser under den og eventuelt sætte deres eksistens på spil i en kamp der går mod deres nationale interesser. I begge tilfælde er resultatet blevet at pagtens bestemmelser er blevet tomme ord, og at fredshåndhævelsen i praksis er blevet baseret i et net af alliancer, i vore dage udbygget institutionelt på højt organisatorisk plan (som fx NATO). Regionalismen har altså på dette centrale område fortrængt universalismen – og vel at mærke en regionalisme af den type der ikke går hånd i hånd med universalismen, men er dens negation fordi den organiserer modstående særinteresser og derved opdeler verden i stridende fraktioner.

De Forenede Nationers Pagt åbner, i kap. VIII, mulighed for regionale aftaler og institutioner til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, men kun som underordnede led i pagtens universelle sikkerhedssystem. Dette viser sig især i bestemmelsen i art. 53 hvorefter ingen tvangsforanstaltning skal kunne iværksættes af sådanne regionale institutioner uden sikkerhedsrådets bemyndigelse. Det er klart at NATO og lignende sikkerhedsorganisationer ikke er af denne type. De søger deres formelle legitimation, ikke i art. 53, men i bestemmelsen i art. 51 om kollektivt selvforsvar, en bestemmelse der netop blev indsat med denne mulighed for øje.

Hvad bilæggelse af tvister mellem stater angår kan man vel ikke sige at de Forenede Nationers universelle arrangementer – den politiske bilæggelse for rådet (og generalforsamlingen) og den retlige bilæggelse for domstolen – på tilsvarende måde har spillet fallit, men der kan dog påvises stærke tendenser til at fortrænge den med regionale ordninger uafhængige af de Forenede Nationer. De europæiske fællesskaber har deres egen domstol, og under Europarådet sorterer en anden europæisk domstol, den for menneskerettigheder og fundamentale friheder. Stridigheder mellem amerikanske stater bringes i betydeligt omfang ind for OAS (organisation af amerikanske stater), ikke for verdensorganisationen. Når den Internationale Domstol har haft så ringe tilslutning skyldes dette formentlig til dels dens universelle karakter. Mange stater,

især de kommunistiske og de der er vokset frem af forhenværende koloniområder, betragter ikke traditionel folkeret som udtryk for deres retsopfattelse og ser ikke med tillid hen til en domstol der, for at leve op til universalismens ideal, er sammensat med henblik på at repræsentere civilisationens hovedformer og de vigtigste retssystemer i verden. Det ville sikkert være lettere at få staterne til, indenfor regionale områder, at acceptere domstole med kompetence for tvister mellem regionens stater indbyrdes. Den internationale domstol måtte i så fald reserveres for interregionale tvister.

2. Medlemsskab af de Forenede Nationer: Betingelserne.

Der er 51 oprindelige medlemmer af de Forenede Nationer, nemlig de 50 stater der deltog i San Francisco konferencen (og undertegnede og ratificerede pagten) samt Polen. Denne stat opfyldte så godt som nogen betingelserne for at deltage i konferencen, og når den alligevel ikke blev repræsenteret skyldtes det udelukkende at den på det tidspunkt ikke besad en af alle de inviterende magter anerkendt regering. Så snart dette spørgsmål var ordnet fik Polen adgang til at undertegne som oprindeligt medlem.

De 51 oprindelige medlemmer er udvalgt ud fra det synspunkt, at de havde været deltagere i den alliance af stater der i fællesskab havde ført krig mod Tyskland og/eller Japan. „De Forenede Nationer“ („United Nations“) er oprindeligt navnet på den koalition af 26 stater der den 1. januar 1942 udstedte en fælles erklæring i hvilken de bekræftede det atlantiske charter og lovede ikke at slutte separatfred med fjenden. Til San Francisco-konferencen blev indbudt de stater der havde undertegnet eller senere tiltrådt fælleserklæringen og desuden erklæret Tyskland eller Japan krig. Der var ialt 46 stater der opfyldte disse betingelser. På Yalta var Roosevelt gået med til at to af Sovjetrepublikkerne, Hviderusland og Ukraine, skulle inviteres og anerkendes som medlemmer. På konferencen enedes man yderligere om også at invitere Danmark og Argentina. Med Polen kom de oprindelige medlemmers antal således op på 51.

De Forenede Nationer er således, med enkelte udvidelser, oprindeligt fremstået som en organisation af deltagerne i en krigsalliance – oprettet medens krigen endnu stod på. Dette udspring præger også pagtens bestemmelser om, under hvilke betingelser andre stater kan optages som medlemmer af organisationen.

Der var på konferencen enighed om at en organisation som de For-

enede Nationer, hvis formål er at bevare freden og befordre fremskridtet i verden, principielt må være universel, altså stå åben for enhver stat i verden. Når man alligevel formulerede visse elementære betingelser for opnåelse af medlemsskab skyldtes dette netop at de Forenede Nationer er udsprunget af en krigerisk alliance – indtil videre, i hvert fald, ønskede man ikke at give fjendestaterne og neutrale sympatisører adgang til optagelse.

Ud fra sådanne synspunkter blev pagtens art. 4 (1) affattet. Den bestemmer at *medlemsskab står åbent for alle andre fredselskende stater, som påtager sig forpligtelserne i pagten og efter organisationens skøn er i stand til og villige til at opfylde disse forpligtelser.*

Der er over denne bestemmelse, læst i vore dage, en kedelig tone af farisæisk selvgodhed der mindst af alt har nogen berettigelse i international politik. Vi, de gode, slutter denne pagt og vil kun optage andre retfærdige. Forøvrigt en mærkelig tankegang for en organisation til fredens bevarelse. De onde og krigslystne stater måtte vel netop i særlig grad tiltrænge optagelse for derved at blive underkastet pagtens forpligtelser og opdraget gennem fællesskabet med de fredselskende stater!

Udtryksmåden må forstås som et udslag af krigens mentalitet. Man ville stemple fjendestaterne som krigslystne og forbeholde sig skønnet over hvornår de kunne anerkendes som værdige til optagelse, hvilket antagelig ville være når der var afsluttet fred med dem. Tyngdepunktet kom derfor til at ligge i artiklens andet stykke der bestemmer hvorledes organisationen træffer beslutning i spørgsmål om optagelse. Det siges her at *beslutningen træffes af generalforsamlingen efter anbefaling af sikkerhedsrådet.* Da beslutning om optagelse naturligvis ikke er et spørgsmål om forretningsgangen vil det sige at *hver af stormagterne i medfør af veto retten kan modsætte sig optagelse af en ansøgende stat.*

Disse bestemmelser om optagelse, der som sagt var konciperet med tanke på aksemagterne med sympatisører, fik imidlertid i praksis en betydning af langt større rækkevidde. De blev benyttet som våben i den kolde krig. I løbet af det første tiår af organisationens eksistens var begæringer om medlemsoptagelse genstand for idelige politiske stridigheder mellem øst og vest. Mere eller mindre kamoufleret af pagtens bestemmelser var rent politiske hensyn afgørende for parternes stillingtagen. Ansøgninger fra stater på den ene side af fronten blev i sikkerhedsrådet stemt ned fra modsat side. I løbet af de første fem år lykkedes det kun ni ansøgere af tilpas neutral farve at slippe igennem – hvormed medlemstallet altså kom op på 60. Fra og med 1950, da det poli-

tiske klima som følge af Koreakrisen yderligere forværredes, gik tilgangen fuldstændig i stå indtil 1955. Endelig gik der ved et såkaldt pakkeforlig hul på bylden. Der forelå da ansøgninger fra 18 stater, og parterne var nu villige til under eet at optage hele „pakken“. I sidste øjeblik spændte Kina (Formosa) ben for forliget ved at nedlægge veto mod Ydre Mongoliets optagelse. Sagen var nær væltet men blev dog reddet ved et nyt forlig hvorefter til gengæld Japan blev udelukket på den anden side. De øvrige 16 ansøgende stater fandt optagelse og medlemstallet havde nået 76. Senere hen har der så godt som ikke været politiske vanskeligheder i forbindelse med optagelse af nye medlemmer, og medlemsantallet er støt vokset til over det dobbelte af det oprindelige antal.

Skematisk opstillet er udviklingen forløbet således:

Oprindelige medlemmer 1945:	51
Tilgang 1946	4
„ 1947	2
„ 1948	1
„ 1949	1
„ 1950	1
„ 1951-54	0
„ 1955	16
„ 1956	4
„ 1957	2
„ 1958	1
„ 1960	17
„ 1961-62	10
„ 1963-67	13
ialt	<u>123</u>

Det har næppe interesse i vore dage at gå nærmere ind på forløbet af den mangeårige tovtrækning om optagelse af ny medlemmer; eller på de, politiske og retlige, midler der blev bragt i anvendelse for at komme ud af det dødvande der var opstået. Som et kuriosum skal dog nævnes et eksempel på, hvor langt man var villig til at gå i retning af sofisteri for at bryde Sovjetunionens modstand i sikkerhedsrådet. Nogle stater gjorde gældende at art. 4(2) nok kræver at en „anbefaling“ fra sikkerhedsrådet skal foreligge, men intet siger om at den skal være gunstig; og at generalforsamlingen derfor måtte kunne optage et med-

lem selvom sikkerhedsrådet ikke havde afgivet en gunstig anbefaling. Andre mente at man i hvert fald måtte kunne se bort fra sikkerhedsrådets negative holdning hvis denne hvilede på et enkelt medlems udøvelse af veto. Selvom disse synspunkter ikke fandt almindelig tilslutning gik generalforsamlingen dog med til at anmode domstolen om et responsum om det spørgsmål, om generalforsamlingen kan optage en stat når ingen anbefaling fra sikkerhedsrådet foreligger, hvad enten dette skyldes at det fornødne flertal herfor ikke har kunnet opnås, eller at et permanent medlem har stemt imod. Med 10 stemmer mod 2 besvarede domstolen spørgsmålet benægtende *.

Efter de store udvidelser af medlemskredsen er det lettere at sige hvem der *ikke* er medlem af de Forenede Nationer. Den eneste stat der af egen fri vilje holder sig udenfor er Schweiz, fordi denne stat anser de forpligtelser som pagten pålægger medlemmerne som uforenelige med landets traditionelle og traktatmæssigt anerkendte neutralitet. Sålænge der ikke har fundet en afklaring sted i de stater der kunstigt er splittede derved at den storpolitiske front går midt igennem dem og skærer dem i to dele, vil politiske hensyn stille sig i vejen for deres optagelse. Det drejer sig om Øst- og Vesttyskland, Nord- og Sydkorea, Nord- og Syd-vietnam. Udenfor står naturligvis også de områder der endnu ikke har opnået statslig selvstændighed hvad enten det drejer sig om formynder-skabsområder eller andre ikke-selvstyrende områder. For så vidt så-danne områder ikke vælger inkorporation i den administrerende stat, eller sammenslutning med anden stat, vil de før eller senere blive kandidater til medlemskab i de Forenede Nationer. Der er således grund til at tro at medlemsantallet fortsat vil vokse endnu gennem nogle år. Når først engang fuld universalitet er nået vil forskydninger op eller ned kun kunne ske ved sammensmeltning af to eller flere medlemsstater; eller omvendt ved opdeling af en stat i to eller flere stater.

Der henvises til fremstillingen ovf. kap. II. 5 og ndf. kap. XII. 1. om den betydning som den store forøgelse af medlemstallet har haft i retning af at komplicere forhandlingerne i generalforsamlingen og gøre denne mindre egnet som det forum hvor vigtige politiske beslutninger træffes.

Pagten indeholder ingen bestemmelse om *udmeldelse*. Spørgsmålet blev drøftet på San Francisco konferencen. Det var den almindelige opfattelse at der måtte være adgang til at udtræde af organisationen, i

* *Competence of Assembly regarding admission to United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950, 4.*

hvert fald under visse forudsætninger. Da man på den anden side fandt at udtrykkelige regler om udmeldelse ville skæmme pagten vedtoges en deklaration om hvorledes pagten, i fravær af udtrykkelig bestemmelse, må fortolkes. Det siges heri at det er medlemmernes højeste pligt at fortsætte samarbejdet til bevarelse af international fred og sikkerhed, men at det dog, hvis et medlem på grund af særlige omstændigheder føler sig tvunget til at trække sig tilbage, ikke kan være organisationens opgave at tvinge vedkommende stat til at fortsætte samarbejdet. Der nævnes dernæst eksempler på omstændigheder der vil kunne begrunde udtrædelse, især det forhold at der gennemføres en ændring af pagten som vedkommende stat har stemt imod og ikke ser sig i stand til at acceptere. Eksemplerne anføres ikke som udtømmende.

Trods sin uldenhed må denne erklæring betyde at det retligt står medlemmerne frit for at udtræde af organisationen, men at sådant skridt moralsk må misbilliges medmindre særlige omstændigheder kan legitimere beslutningen.

Derimod indeholder pagten bestemmelser om midlertidig *suspension* af udøvelsen af et medlems rettigheder; og om *udelukkelse* af organisationen.

Suspension kan ifølge art. 5 bringes i anvendelse overfor et medlem mod hvilket sikkerhedsrådet har iværksat forebyggende skridt eller tvangsforanstaltninger i henhold til kap. VII. Suspensionen rammer udøvelsen af medlemmets rettigheder, men fritager det ikke for dets pligter. Dette betyder især at medlemmer ikke kan repræsenteres i de forskellige organer sammensat af medlemsstater. Beslutning om suspension træffes af generalforsamlingen efter anbefaling af sikkerhedsrådet. Sikkerhedsrådet kan genindsætte medlemmerne i udøvelsen af dets rettigheder.

Udelukkelse kan ifølge art. 6 bringes i anvendelse overfor et medlem der vedblivende har krænket pagtens grundsætninger. Beslutning træffes af generalforsamlingen efter forslag af sikkerhedsrådet.

Suspension eller udelukkelse har hidtil ikke været bragt i anvendelse. I 1965 erklærede Indonesien sig for udtrådt af organisationen. Udmeldelsen gav ikke anledning til retlige protester. Året efter indtog Indonesien igen sin plads. Det skete formløst under deklamation i generalforsamlingen.

Forskelligt fra spørgsmålet om en stats medlemsskab er spørgsmålet om hvilken regering der har krav på at repræsentere staten og udpege repræsentanter til de Forenede Nationers forskellige organer.

Under normale forhold opstår intet problem. Når den af landets regering udsendte delegation møder op i de Forenede Nationer vil de delegeredes fuldmagter blive prøvet og godkendt. Prøvelsen er en ren formalitet nødvendig af ordensmæssige grunde. Men i forbindelse med statskup, borgerkrig, revolution, kan det forekomme at to regeringer gør krav på at repræsentere samme stat. Hvilken af disse har i så fald krav på at repræsentere staten i de Forenede Nationer?

Vi har set hvorledes et tilsvarende spørgsmål meldte sig allerede på San Francisco konferencen. Polen var ikke repræsenteret dér fordi de indbydende magter ikke kunne blive enige om hvilken af to konkurrerende regeringer der skulle anerkendes som repræsenterende Polen. I de Forenede Nationer opstod problemet efter at det i 1949 var lykkedes kommunisterne at fordrive Chiang Kai-shek til Formosa og konsolidere den kinesiske folkerepublik på fastlandet. Pekingregeringen rejste da krav om at indtage Kinas sæde i sikkerhedsrådet og iøvrigt repræsentere Kina i de Forenede Nationer. Da rådet nægtede at opfylde dette krav forlod Sovjetunionen rådet i protest og deltog ikke i dets møder før rådets aktioner i anledning af Koreakrisen havde belært Sovjetunionen om, hvor farligt det kunne være at overlade spillet til modparten.

Endnu i dag (forår 1968) er det nationalistregeringen på Formosa der repræsenterer Kina i de Forenede Nationer. Skønt det efterhånden er blevet åbenbart for de fleste hvor urimeligt det er, at den regering der faktisk har kontrollen over den store hovedpart af Kinas land og folk ikke kan udøve Kinas rettigheder i de Forenede Nationer, er det hidtil lykkedes Amerikas Forenede Stater at forpurre et systemskifte. Medens man, sålænge den kinesiske folkerepublik faktisk var krigsførende mod de Forenede Nationer i Korea, med rimelighed, og med støtte i en analogi af pagtens art. 5 (om suspension af rettigheder), kunne modsætte sig at kommunisterne overtog repræsentationen for Kina, taler nu både juridisk ret og politisk fornuft for at drage konsekvensen af det faktum, at det er Pekingregeringen der er herre i Kina.

Når modstanden herimod fra visse hold har været så hårdnakket, og diskussionen om spørgsmålet så konfus, skyldes det (delvis i hvert fald) at man har sammenblandet repræsentation i de Forenede Nationer med politisk anerkendelse. Ikke-ankendelses-politikken er en amerikansk opfindelse der går ud på at man nægter at erkende eksistensen af kendsgerninger som man ikke moralsk-retligt kan godkende. Denne fiktionspolitik kan ikke undgå at hævne sig fordi man ikke ustraffet

kan benægte kendsgerninger. Således også i dette tilfælde. Før eller senere nøder forholdenes magt Amerika til at erkende det kommunistiske Kinas (ligesom Østtysklands!) eksistens og sluge de deraf flydende konsekvenser – under betydeligt prestigetab.

Allerede i 1950 udarbejdede den daværende generalsekretær, Trygve Lie, et memorandum i hvilket han påviste at spørgsmålene om repræsentation og politisk anerkendelse bør holdes ude fra hinanden. Set ud fra de Forenede Nationers synspunkt må det afgørende være at de forpligtelser der påhviler en medlemsstat kun kan opfyldes af en regering der faktisk er i stand til at råde over statens ressourcer og lede folket. Det vil sige at i tilfælde af revolutionære omvæltninger må den regering have krav på repræsentation i organisationen som udøver effektiv autoritet over territoriet og adlydes af folkets store masse. Men det lykkedes ikke generalsekretæren at vinde gehør for dette synspunkt.

Længe lykkedes det Amerika ikke blot at holde Pekingregeringen ude, men også at forhindre en debat herom i generalforsamlingen. På dennes 16. samling (1961-62) blev spørgsmålet dog optaget på dagsordenen, men endnu en gang lykkedes det USA at forhindre et skifte. På amerikansk forslag vedtoges først en resolution om, at ethvert forslag om at ændre Kinas repræsentation er et vigtigt spørgsmål og derfor kun kan vedtages med to trediedels flertal, jfr. pagtens art. 18(3). Denne resolution er senere gentagne gange blevet bekræftet med stigende tilslutning. Forøvrigt er det aldrig lykkedes at opnå blot simpelt flertal for folkerepublikkens repræsentation.

Repræsentationsskiftet vanskeliggøres derved at man fra sovjetisk side kategorisk modsætter sig at Formosa-Kina fortsat repræsenteres i de Forenede Nationer. Det samme effektivitetsprincip hvorpå Pekingregeringens krav støttes må imidlertid føre til at denne regering ikke kan gøre krav på også at repræsentere Formosa. Chiang Kai-sheks regime på denne ø er så velkonsolideret at der efter almindelige folkeretlige regler ikke kan være tvivl om, at der foreligger en ny selvstændig statsdannelse. Når dette aldrig er blevet gjort gældende fra Chiang Kai-sheks side er det naturligvis fordi han har levet højt på fiktionen om at repræsentere Kina. Når nu denne fiktion aflives risikerer han at blive sat helt ud af spillet under påberåbelse af en anden fiktion – den at der er eet og kun eet Kina, repræsenteret af Pekingregeringen. Faren opstår hvis der indrømmes folkerepublikken sæde i sikkerhedsrådet inden Formosa-Kinas stilling er blevet ordnet. Som en ny stat må den søge om optagelse i de Forenede Nationer, og denne optagelse vil folke-

republikken kunne modsætte sig i kraft af sit veto i sikkerhedsrådet. Det vil derfor være ønskeligt at de to spørgsmål ordnes under eet.

3. *Medlemsskab af de Forenede Nationer: Forpligtelserne.*

Medlemsskab af de Forenede Nationer medfører en række forpligtelser. De væsentligste af disse kan overskues i dette skema: Medlemmerne har pligt til

- (1) at samarbejde med de øvrige medlemmer og organisationer til fremme af de Forenede Nations formål (art. 1, 2, og 56);
- (2) at bilægge deres mellemfolkelige tvistigheder ved fredelige midler på en sådan måde at mellemfolkelig fred og sikkerhed såvel som retfærdighed ikke bringes i fare (art. 2(3), jfr. art. 33);
- (3) hvis det ikke lykkes de stridende parter at bilægge en tvist hvis fortsættelse kan antages at ville bringe opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare er parterne pligtige at forelægge den for sikkerhedsrådet (art. 37);
- (4) i mellemfolkelige forhold at afholde sig fra trusel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde der er uforenelig med de Forenede Nations formål (art. 2(4)); og
- (5) at yde de Forenede Nationer al bistand ved ethvert skridt organisationen iværksætter i overensstemmelse med pagten, og at afholde sig fra at bistå nogen stat mod hvilken de Forenede Nationer foretager forebyggende skridt eller tvangsforanstaltninger (art. 2(5)). Specielt er staterne pligtige at anerkende og udføre sikkerhedsrådets beslutninger, også når de går ud på iværksættelse af tvangsforanstaltninger (art. 25, jfr. kap. VII).

Den førstnævnte af disse pligter er holdt i så almindelige vendinger og åbner så stort spillerum for hver enkelt stats skøn, at man kun dårligt kan tale om egentlig retlig forpligtelse.

De fire øvrige har derimod præcist indhold og udgør desuden, i forbindelse med pagtens regler om de Forenede Nations fredshåndhævende og bilæggende funktioner, et sammenhængende hele hvis mening det er af stor betydning at forstå rigtigt. Ikke så meget fordi man tør gå ud fra at en appel til disse forpligtelser i sig selv vil være nok til at bringe en stat der var i færd med at glemme dem tilbage på dydens vej. Mere fordi rigtig forståelse af disse grundsætninger vil medbestemme verdensopinionens politiske-moralske vurdering af staternes

handlemåde under givne omstændigheder; og fordi denne opinion, organiseret i de Forenede Nationer, er en ikke ubetydelig faktor i det magtpolitiske spil.

Mønstret i den adfærd der forventes af medlemmerne og organisationen (ifølge pagtens plan) er i store træk dette. Medlemmerne skal først forsøge på egen hånd at bilægge deres alvorlige tvister i fredens og retfærdighedens ånd. Som mulige fremgangsmåder i dette øjemed nævner art. 33 eksempelvis forhandling, undersøgelse, mægling, forlig, voldgift, domsafgørelse, og benyttelse af regionale institutioner eller aftaler. Lykkes dette ikke er de pligtige at forelægge sagen for sikkerhedsrådet (generalforsamlingen). Hvis det heller ikke ad denne vej lykkes at bilægge tvisten har ingen af parterne lov til ved magtanvendelse, eller blot trusel herom, at søge sit krav gennemført. Dette forbud er formelt og absolut, d.v.s. det gælder hvor god eller dårlig den materielle ret er som parten påberåber sig i det underliggende forhold hvorom der tvistes. Skulle alligevel en af parterne iværksætte et væbnet angreb på den anden, har den angrebne ret til at forsvare sig og andre stater lov til at komme den angrebne til hjælp (individuelt og kollektivt selvforsvar, art. 51). Desuden er det organisationens opgave at træffe effektive foranstaltninger til forebyggelse af trusler mod freden eller genoprettelse af freden. I det øjemed er de stater der står uden for tvisten pligtige at adlyde sikkerhedsrådets beslutninger om de foranstaltninger der skal bringes i anvendelse, ligesom de iøvrigt skal bistå organisationen og afholde sig fra at yde hjælp til den stat mod hvilken foranstaltningerne er rettet.

Den centrale regel i dette kompleks er bestemmelsen i pagtens art. 2(4), det absolutte forbud mod magtanvendelse, eller trussel om magtanvendelse, på nogen måde der er uforenelig med de Forenede Nations formål. Denne regel kan også udtrykkes ved at sige at *selvtægt er ubetinget forbudt*. Magtanvendelse er kun tilladt (1) i *selvforsvar* (nødværge) eller som hjælp hertil; og (2) som *offentlig magtudøvelse* autoriseret af sikkerhedsrådet.

Selvtægtsforbudet er som sagt absolut. Dette vil sige at det er helt uafhængigt af berettigelsen af det krav en stat fremfører mod en anden. Det kan fx være at staten *A* foretager de groveste overgreb mod staten *B*'s borgere, tilbageholder *B*'s skibe, eller nægter dem adgang til farvande de har ret til at besejle, eller på anden måde krænker og groft provokerer *B*. Eller det kan tænkes at *A* proklamerer sin vilje til at tilintetgøre *B* og åbenbart iværksætter foranstaltninger til forberedelse af

et angreb på *B*. Hvordan det end forholder sig hermed, efter pagtens regler i art. 2(4) og art. 51 er det *B*'s pligt at sidde med hænderne i skødet indtil det øjeblik da *A* overskrider grænsen i et væbnet angreb på *B*. Dette er den eneste synd der ikke kan tolereres, men som giver *B* ret til selvforsvar og de Forenede Nationer pligt til at gribe ind med effektive foranstaltninger til håndhævelse af freden.

Forbudet i art. 2(4) gælder ikke blot krig, men enhver form for anvendelse af fysisk magt, herunder også militære repressalier. Det gælder kun i mellemfolkelige forhold, altså ikke hvad angår bekæmpelse af indre uroligheder og oprør. Men hvis kampen er ophørt og det er lykkedes oprørspartiet at stabilisere et effektivt styre på et vist gebet, således at der faktisk foreligger en ny statsdannelse, træder forbudet i kraft. Ingen af parterne kan da angribe den anden under påberåbelse af, at det drejer sig om fortsættelse af en borgerkrig (Den kinesiske Folkerepublik – Formosakina).

Art. 2(4) er slutstenen på en historisk udvikling af vekslende indstillinger til krigens fænomen. Den klassiske folkeretslære, således som den udvikledes af Grotius og hans efterfølgere, overtog fra middelalderens kirkefædre og filosofi teorien om *bellum justum*, den retfærdige krig. Herefter er krig tilladt når den har en retfærdig grund (*causa justa*), og en sådan foreligger når krigen er nødvendig til afværgelse af et retstridigt angreb (forsvarskrig), eller til gennemførelse af et retligt velbegrundet krav (eksekutionskrig). Med „ret“ tænkte man i denne forbindelse ikke blot på det vi kalder positiv ret, men også på samvittighedens eller retsbevidsthedens krav, det der kaldes den naturlige ret. Med naturretens hendøen og den positivistiske skoles opkomst ved det 18. århundredes udgang blev læren om *bellum justum* henvist til moralens område. Retligt akcepteredes krigen som et lovligt middel for en stats internationale politik og aspirationer. Rettens opgave, sagde man, er ikke at forbyde krig, men at regulere den måde den føres på. På dette grundlag udvikledes en krigs- og neutralitetsret hvis mål var dels at begrænse krigsførelsens omfang (overfor neutrale, overfor civile borgere), dels at humanisere den ved begrænsning af tilladte våben og fremgangsmåder, m.v. Disse forsøg på at civilisere krigen, næsten som en slags nobel duel der nok kan være blodig men ikke vild, kulminerede med Haagerkonventionerne af 1899 og 1907.

Folkeforbundspagten betød ikke noget brud med denne indstilling. Krigen som sådan blev ikke kriminaliseret og der blev ikke tilskrevet krigens *causa* nogen betydning for dens lovlighed. Derimod blev der

indført visse regler om den *fremgangsmåde* der skulle følges inden krig måtte påbegyndes. Den tilgrundliggende tvist skulle undergives en af flere mulige bilæggelsesbehandlinger, og der skulle derefter hengå en frist af 3 måneder inden krig måtte påbegyndes. Dette, i hvert fald ud fra vor tids militærtekniske forudsætninger, noget urealistiske krav var begrundet i den antagelse at parterne i denne „afkølingsperiode“ ville komme til besindelse.

Et omslag indtraf derimod med Briand-Kellogg Pagten 1928, undertegnet eller tiltrådt af de fleste stater i verden. I denne erklærer parterne „højtideligt i deres respektive folks navn at de fordømmer tilflugt til krig til løsning af mellemfolkelige uoverensstemmelser og giver i deres indbyrdes forhold afkald på krigen som et redskab for national politik.“ Det var forudsat at selvforsvar og hjælp til selvforsvar var tilladt, men der blev ikke gjort noget forsøg på nærmere at definere betingelserne herfor. Der var ikke anordnet nogen form for sanktion mod den stat der brød pagten. Dette aktstykke, der blev slået op som et enestående fremskridt i menneskehedens historie, er ikke andet end en tom deklaration karakteristisk for mellemkrigsårenes moraliserende retsidealisme der var mere optaget af at formulere højt klingende principper end at sørge for at der var politisk realitetsdækning bag dem. Hvor nær kynismen kunne ligge op ad naiv idealisme ses deraf at den ene af pagtens fædre, den amerikanske udenrigsminister Kellogg, i det amerikanske senat forklarede at krig i selvforsvar også omfattede krig til forsvar af rettigheder – hvorved i virkeligheden fri adgang til angrebskrig var holdt åben. For vil en angriber ikke altid hævde at hans krig føres i rettens navn?

Art. 2 (4) udgør som sagt slutstenen på denne udvikling. Den går videre end Briand-Kellogg Pagten derved at den forbyder ikke blot krig, men også anden magtanvendelse (militære repressalier); og ikke blot anvendelse af magt, men også trusel herom. Samtidig strammer den forbudet idet den korresponderende regel om selvforsvar i art. 51 udelukker en så vid fortolkning som den ovennævnte. Efter art. 51 forudsætter retten til selvforsvar at der foreligger et væbnet angreb. Hermed har forsvarsretten fået endog snævrere indhold end sædvanligvis antaget i de nationale retssystemer. Det er herefter en almindelig anerkendt retsgrundsatning at selvforsvar (nødværge) kan udøves, ikke blot overfor et påbegyndt, men også overfor et truende (overhængende) retsstridigt angreb, jfr. dansk straffelov § 14.

Det er ikke svært at se at pagtens fredssystem er et forsøg på til det

internationale samfund at overføre den grundsætning hvorpå rettens herredømme i det borgerlige samfund i staten er baseret, nemlig *grundsætningen om myndighedernes monopol på udøvelse af fysisk magt (vold)*. Det er jo elementært at i det borgerlige samfund er privat voldsanvendelse forbudt undtagen i nødværge. Borgerne henvises til at gå til staten med de tvister de ikke selv kan ordne, hvorefter det påhviler myndighederne, om fornødent, at håndhæve retten ved tvangsudøvelse.

Ingen vil vel nægte at det ville være en stor ting om man kunne virkeliggøre rettens herredømme også i staternes samfund. Men det er et spørgsmål om de faktiske og mentale forudsætninger i de to samfund ikke er så forskellige at det ikke lader sig gøre at overføre ideen om voldsmonopolet til det internationale samfund. Hvis det er tilfældet risikerer man at den proklamerede ide er ud af kontakt med kendsgerningerne og måske nok gøres til genstand for verbal respekt, men i virkeligheden er mere vildledende end vejledende for retsfølelsen.

I den statslige retsorden er forbudet mod selvtægt begrundet med at staten stiller sit retsplejeapparat til rådighed for den borger der mener sig krænket i sine rettigheder. Ved at gå rettens vej har den krænkede god udsigt til at få sin ret anerkendt og, om fornødent, gennemført med tvang. Men noget tilsvarende gælder ikke i det internationale samfund, ikke efter pagtens plan og end mindre efter det system hvortil de Forenede Nationer har udviklet sig i virkelighedens verden. Derfor mister selvtægtsforbudet sit rygstød i politiske realiteter og forvandles fra en fundamental bestanddel af rettens herredømme til et højtflyvende ideal der ikke kan forventes efterlevet.

Lad os først se på ordningen som den tager sig ud på papiret, endnu ikke tilsmudset af virkelighedens skuffelser. Hvad kan den stat der føler sig krænket i sine rettigheder eller vitale interesser gøre uden at gribe til selvtægt? Jo, den kan forelægge sagen for sikkerhedsrådet. Men dette har ingen myndighed til at træffe en bindende afgørelse. Det kan i det højeste anbefale en vis løsning og der kan følgelig ikke blive tale om at gennemføre denne med tvang. *De Forenede Nationers tvangsapparat kan kun anvendes mod den der bryder freden, ikke mod den der ringeagter retten*. Hvis det drejer sig om en retstvist, og hvis modparten har anerkendt domstolens jurisdiktion, kan domstolen træffe bindende afgørelse, og i så fald består der efter pagtens art. 94(2) en vis mulighed for at rådet, dersom dommen ikke efterkommes, kan træffe beslutning om tvangsforanstaltninger for at bringe dommen til udførelse.

Man vil heraf se at der selv efter pagtens blåtryk som altovervejende hovedregel ikke findes nogen mulighed for at få sin ret anerkendt og håndhævet ved at gå til „myndighederne“. Og dette gælder naturligvis så meget desto mere under de virkelig eksisterende forhold idet de Forenede Nationer jo herefter er uden ethvert tvangsapparat.

Kort og godt: den analogi med den nationale ret hvorpå det absolutte selvtægtsforbud i art. 2(4) hviler, er ikke tilstede. I det nationale samfund er de fysiske magtressourcer faktisk monopoliseret i statsapparatet, medens borgerne er afrustede. I en velorganiseret stat har den enkelte ingen chance for at sætte sig op mod statsapparatet, og den krænkede har god udsigt til, ved at henvende sig til myndighederne, at få sin ret gennemført. Kravet til borgerne om at afholde sig fra selvtægt er derfor både rimeligt og gennemførligt. I det internationale samfund, derimod, er magtressourcerne så langt fra monopoliserede og staterne ikke afrustede. Der er intet der forhindrer en stat i at sætte sig op mod „myndighederne“, og den krænkede har ingen udsigt til, ved at henvende sig til disse, at få sin ret gennemført. Det absolutte forbud mod egenmagt er derfor hverken rimeligt eller gennemførligt.

Det tjener ikke noget formål med en fremstående forfatter at prøve på at bortfortolke det absolutte forbud mod selvtægt ved hjælp af mere eller mindre drevne fortolkningsargumenter. Ordene er utvetydige, og forhandlingerne på San Franciscokonferencen lader ingen tvivl åben om deres mening. Hvad man kan gøre er at påvise at forbudet hviler på en falsk analogi, og at den retstanke det bringer til udtryk er for tidligt ude så længe der ikke i staternes samfund er gennemført en monopolisering, eller i hvert fald en sådan koncentration af magtressourcerne, at en enkelt stat kan lide på at dens ret vil blive håndhævet ved offentlig magt.

Staternes praksis afspejler tydeligt sandheden af disse betragtninger. Der er ingen der for alvor tror eller forventer at staterne skulle overholde det absolutte selvtægtsforbud i art. 2(4). Mange stater har overtrådt forbudet eller erklæret deres villighed hertil om de havde magt som agt. Hvis sådanne krænkelse har fremkaldt fordømmelse – som fx da Indien iværksatte sin aktion mod den portugisiske koloni Goa – har det været spagt og i det væsentlige begrundet med at magt er blevet anvendt før forhandlingsvejen kunne anses for tilstrækkelig forsøgt.

Under disse forhold må jeg mene at det er en fiktion at udgive pagtens forbud mod enhver form for selvtægt for gældende folkeret. En regel bliver ikke gældende ret blot fordi den står skrevet på papiret.

Art. 2(4) er en idealistisk aspiration der ikke korresponderer med en effektiv retsopfattelse og den egner sig derfor ikke som ubetinget ledensnor for den moralsk-retlige bedømmelse af en stats handlemåde. Det er naturligvis ikke min mening at hævde, at en stat der mener sig krænk-
ket eller truet uden videre skal kunne gribe til magtanvendelse, men blot at dommen over en sådan stat må bero på en konkret bedømmelse af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Hvis vi ved en „angriber“ forstår den der bærer skylden for at have startet en krig og mod hvem den offentlige menings skyts og internationale sanktioner (om sådanne findes) bør rettes, kan man ingeni-
lunde identificere angriberen med den stat der i strid med art. 2(4) har grebet til magtanvendelse. Det er sandt nok at bedømmelsen herved mister den skarphed som det absolute selvtægtsforbud besidder – så sandt som det aldrig, trods mange bestræbelser, er lykkedes at definere „angriberen“ ved let håndterlige kriterier. Dette betyder at bedømmelsen bliver mere af moralsk end af retlig karakter, og herved er der ikke noget at gøre. En skarp regel lader sig ikke praktisere. Især er det en vildfarelse at tro at det skulle være muligt at sætte et internationalt sanktionsmaskineri i gang følgende en skarp regel løsrevet fra verdensopinionens moralske vurdering.

Det kunne være fristende at illustrere problemet ved en analyse af nogle af de tilfælde i hvilke i de senere år en stat har grebet til magtanvendelse eller trussel herom – fx Suezkrisen (1956), Indiens aktion mod den portugisiske koloni Goa (1962), Cubakrisen (1962), krigen mellem Israel og de arabiske stater (1967) – for ikke at tale om Vietnamkrigen. Det vil dog næppe være til nogen nytte. Netop fordi der er tale om en konkret, skøns-
mæssig vurdering kan det let tænkes at læseren vil være uenig med mig i mit syn på disse sager, og hans opmærksomhed vil derved bortledes fra det principielle problem, nemlig om selvtægt bør fordømmes absolut og ubetinget af alle provokationer og andre omstændigheder.

Jeg kan kun tænke mig eet argument af vægt til støtte for et ubetinget forbud. Alle hensyn, kan man sige, til ret, retfærdighed, og humanitet, og hvad der ellers i et givet tilfælde kan tale for nødvendigheden af med magt at fjerne utålelige tilstande, må vige for det altovervejende modstående hensyn, at enhver krigerisk aktion medfører risiko for at sætte et spil af kræfter i gang der ender i den store katastrofe, atomkrigens totale ødelæggelse. Jeg tror dog ikke den rent abstrakte fare herfor er i stand til at bære et ubetinget forbud. Farens nærhed må være et af de momenter der ingår i den konkrete vurdering.

Henvisninger

1. *Regionalisme – universalisme.*

Hill, Norman, *International Organization* (1952), 85–112.

Claude Jr., Inis L., *Swords into Plowshares* (2. ed. 1959), ch. 6.

Padelford, Norman J. and Lincoln, George H. *International Politics* (1954), ch. XXI.

2. *Medlemsskab – betingelserne.*

Briggs, Herbert W., „Chinese Representation in the United Nations“, *International Organization* 1952, 192–209.

Generalsekretær Trygve Lies memorandum om repræsentationsproblemet er optrykt i *International Organization* 1950, 356–60.

3. *Medlemsskab – forpligtelserne.*

Stone, Julius, *Aggression and World Order* (1958), ch. 5.

Min kritik af pagtens art. 2 (4) stemmer på væsentlige punkter overens med Stone's synspunkter.

Cohen, Benjamin V., *The United Nations* (1961), 38–63, og „The United Nations in Its Twentieth Year“, *International Organization* 1966, 185 f.

På årsmødet 1964 i the American Society of International Law fandt der en interessant drøftelse sted af forbudet mod magtanvendelse, se herom Leo Gross' *Editorial Comment* i *American Journal of International Law* 1965, 48 f. Om forhandlingerne på the *United Nations' Special Conference on Friendly Relations and Co-operation Among States*, Mexico City 1964, se *Report of Special Committee*, Doc. A/5746 og Edward McWhinney i *American Journal of International Law* 1966, 1 f.

Om generalforsamlingens resolution af 30. november 1966 (2160, XXI) der bekræfter forbudet, men på tvetydig måde kæder det sammen med folkenes ret til selvbestemmelse, se *UN Monthly Chronicle* december 1966, 55 f.

KAPITEL V

Rids af de Forenede Nationers Apparat

I kap. III er fremstillet de yderste målsætninger de Forenede Nationer skal tjene, de funktioner der skal udøves i dette øjemed, og de grund-sætninger der herved skal iagttages. Hermed er rammerne om en virksomhed fastlagt. I kap. IV er medlemskredsen angivet og dermed den energikilde der driver værket. For at virksomheden kan udfoldes behøves ikke blot en målsætning og en energikilde, men også et *apparat*, d.v.s. et sæt af organer der virker i overensstemmelse med givne regler om hvordan de sammensættes, hvilken fremgangsmåde de skal følge, og hvilken saglig kompetence de har til at træffe beslutninger. Disse regler der beskriver organerne og deres virkemåde udgør de Forenede Nationers *forfatningsret*.

Jeg kan tænke mig at der er en del mennesker der nok interesserer sig for de Forenede Nationer for så vidt angår organisationens reelle indsatser for fred og fremskridt, men samtidig finder at organisationens forfatningsret er formaliteter uden interesse. Jeg kan for mit vedkommende indrømme at apparatbeskrivelsen indeholder en god portion tekniske specialiteter der ikke er i stand til at fremkalde interesse, udvide udsynet, eller uddybe forståelsen. På den anden side kan det ikke nægtes at et vist kendskab til den tekniske organisering er nødvendig, ikke blot for som aktiv deltager at kunne håndtere apparatet, men også for som tilskuer at kunne forstå hvad der går for sig. Desuden giver de organisatoriske regler på flere punkter anledning til problemer af vide-regående interesse.

Jeg har forsøgt at forlige de modstående hensyn på den måde at jeg i dette kapitel giver en nødtørftig skildring af apparatet og dets virkemåde, der ikke går ud over hvad der må anses for nødvendigt for i al-

mindelighed at forstå hvad der går for sig i de Forenede Nationer. I næste kapitel vil nogle organisatoriske problemer af mere almen interesse blive fremdraget.

I pagtens art. 7 siges det at der oprettes *seks hovedorganer* for de Forenede Nationer, nemlig:

1. Generalforsamlingen.
2. Sikkerhedsrådet.
3. Det økonomisk-sociale Råd.
4. Formynderskabsrådet.
5. Den internationale Domstol, og
6. Sekretariatet.

At disse alle benævnes „hovedorganer“ betyder dog ikke at de er ligestillede. Generalforsamlingen er på en vis måde det øverste organ, nemlig for så vidt som forsamlingen ifølge art. 10 kan drøfte – og altså kritisere – ethvert af de andre organers beføjelser og funktioner, i hvilket øjemed det foreskrives at hvert af de tre råd skal afgive regelmæssige rapporter til generalforsamlingen (generalforsamlingens kritiske myndighed kan næppe tænkes at blive udøvet i forhold til domstolen). Generalforsamlingen er endvidere også overordnet det økonomisk-sociale råd og formynderskabsrådet i den forstand at disse to råd handler under generalforsamlingens myndighed, hvilket vil sige at forsamlingen kan give rådene instrukser og omgøre deres beslutninger. Et sådant overordningsforhold består derimod ikke i forhold til sikkerhedsrådet (og naturligvis heller ikke overfor domstolen). Indenfor sit kompetenceområde – fredshåndhævelsen og den politiske bilæggelse – handler sikkerhedsrådet suverænt, selvom det aflægger beretning til generalforsamlingen, og selvom denne kan fremsætte anbefalinger til rådet vedrørende såvel almindelige grundsætninger som konkrete spørgsmål. Sekretariatet, endelig, er i hovedsagen et rent udøvende organ, tjene alle de besluttende organer (med undtagelse af domstolen). Dog er der givet generalsekretæren visse selvstændige beføjelser af politisk betydning, og heri ligger forklaringen på at sekretariatet nævnes blandt organisationens hovedorganer.

1. *Generalforsamlingen.*

Generalforsamlingen er de Forenede Nationers *centrale* organ. For det første fordi den, som forklaret i indledningen, har myndighed til at udøve i hvert fald moralsk, tildels også retlig censur af samtlige andre

organer. Dernæst fordi den er det organ hvori alle medlemsstater er repræsenteret. Og endelig fordi dens myndighed udstrækker sig til alle anliggender der falder indenfor organisationens område, alene med den begrænsning at *hovedansvaret* for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed påhviler sikkerhedsrådet, således at generalforsamlingens myndighed på dette særlige område har *subsidiær* karakter, jfr. nærmere herom i kap. VI.

Generalforsamlingen er i første række det sted hvor den storpolitiske debat finder sted, forum for verdensopinionen, verdens bystævne som man har sagt. Her mødes delegerede fra så godt som alle verdens stater, og hver af disse, den mindste som den største, har mulighed til at lufte sine ønsker, klager, og anklager. Her smedes det våben der kaldes verdensopinionen og som i hvert fald under de nuværende forhold er det stærkeste våben de Forenede Nationer råder over.

Det er i og for sig ikke noget nyt at stater mødes på konferencer for at drøfte politiske spørgsmål. Man har som betegnelse herfor talt om *conference-diplomati* i modsætning til det mere dagligdags diplomati stat og stat imellem. Men forhandlingerne på de Forenede Nations Generalforsamling er noget væsentligt andet. Dels derved at disse forsamlinger afholdes som regelmæssige møder hvis dagsorden står åben for alle aktuelle spørgsmål, situationer, og konflikter af international betydning. Dels og især derved at debatten foregår offentligt og ofte munder ud i forslag til resolutioner der sættes under afstemning, eventuelt efter at være gjort til genstand for en række ændringsforslag. Forhandlingerne kommer herved i nogen grad til at minde om dem der finder sted i demokratiske staters parlamenter, og det er derfor blevet almindeligt at betegne denne type af diplomati som *parlamentarisk diplomati*.

Denne form for diplomati har utvivlsomt sin værdi. Præsident Wilson troede blindt på dens fredsbevarende mission. Han var overbevist om at det hemmelige diplomati førte til rænker og intriger, og at en væsentlig kilde til krig ville udtørres når alle internationale forhandlinger blev ført i dagens lys mellem demokratisk styrede stater. Dette har vist sig at være en overdreven og ensidig opfattelse. Det offentlige diplomatis værdi ligger i muligheden for at appellere til verdensopinionen og det deraf flydende pres til at formulere en politik der kan forventes godkendt for denne domstol. Modstykket er faren for at debatten udarter således at parterne i stedet for at tale til hinanden for at finde forståelse taler „ud af vinduet“ for at vinde tilslutning hos andre. Alle agitationens og propagandaens midler tages da i brug for at sværte

modstanderen og fremstille sig selv i en engels skikkelse, og derved vinde opinionen i verden eller visse dele af den for sig. I denne udformning bliver det parlamentariske diplomati snarere et våben i den kolde krig end en vej til udligning af modsætninger. Ganske særligt er den offentlige debat uhensigtsmæssig når det gælder om at nå frem til et forlig eller kompromis. Tingene glider da langt lettere hvis de umiddelbart implicerede parter får lov til at sætte sig omkring et bord bag lukkede døre med mulighed for at ventilere tilbud og indrømmelser uden fare for at disse skal blive udnyttet af modstanderens propagandaapparat. Det viser sig da også at når parterne i et vanskeligt stridsspørgsmål har nået det punkt hvor de er villige til at finde en løsning, foregår de afgørende forhandlinger bag lukkede døre.

Nu må man naturligvis ikke tro at generalforsamlingens betydning er udtømt med det parlamentariske diplomati der foregår i fuldt rampelys. Samtidig med at en storpolitisk akt udspilles på generalforsamlingens scene under opbydelse af en voldsom sprogbrug og dramatiske effekter foregår bag kulisserne – d.v.s. i hotelsuiter og korridorer, i restauranter og barer, ved cocktailparties og andre selskabelige arrangementer – et såkaldt *korridor-diplomati*. De implicerede hovedparter søger at lodde stemningen hos andre delegerede og søger med alle de midler der står til rådighed i forholdet mellem stater at overtale eller presse til tilslutning. Eller parterne søger måske direkte kontakt for at forsøge at forhandle – eller handle – sig tilrette. Sproget og tonen er anderledes end i forsamlingen. Der appelleres mindre til idealer og principper, mere til interesser og kendsgerninger.

De Forenede Nationers betydning som et nervecenter hvor trådene let knyttes mellem agenterne i det storpolitiske spil, og uformelle kontakter og orienteringer let lader sig etablere, er ikke begrænset til den relativt korte tid i hvilken generalforsamlingen mødes. Der har udviklet sig den skik at medlemsstaterne ved siden af de delegationer der sendes til forsamlingens møder holder en *fast diplomatisk mission* ved de Forenede Nationer hvis chef betegnes som statens *faste repræsentant ved de Forenede Nationer*. Der er endog flere af de stater der ikke er medlemmer af organisationen, der holder faste observatører i New York for at holde sig i kontakt med hvad der sker i de Forenede Nationer, også bag kulisserne. På denne måde befinder der sig i New York til stadighed et diplomatisk korps på mere end 600 personer der er indstillet på, som en permanent diplomatisk konference, til enhver tid at udøve formel eller uformel diplomatisk aktivitet i sager der vedrører de

Forenede Nationer. Dette permanente apparat er af stor betydning. Det skaber værdifuld kontinuitet i arbejdet og en værdifuld støtte for delegationerne hvis personel ofte veksler fra år til år. For mange af de unge og små stater der ikke magter at etablere diplomatiske repræsentationer jorden over byder de permanente missioner ved de Forenede Nationer en nem udvej til at komme i kontakt med over hundrede regeringer. Mellem stater der ikke har optaget eller som har afbrudt diplomatisk forbindelse åbner de mulighed for uformelle drøftelser.

Sammensætning. – Generalforsamlingen består af alle medlemmerne af de Forenede Nationer. Hvert medlem repræsenteres af en delegation der må omfatte indtil fem repræsentanter og indtil fem suppleanter for disse samt så mange rådgivere, eksperter, og assistenter iøvrigt som ønskes. Den danske delegation har i de senere år omfattet godt en snes personer. Uanset delegationernes omfang råder hver af dem kun over een stemme. Grunden til at et medlem kan møde frem med en mangetallig delegation er den arbejdstekniske at det ville være umuligt for en enkelt eller nogle få personer at overkomme arbejdet der på samme tid går for sig såvel i plenum som i en række komiteer. En suppleant kan efter delegationslederens bestemmelse optræde som repræsentant. Rådgivere og eksperter af forskellig slags kan, ligeledes efter lederens bestemmelse, optræde som medlemmer af komiteer, dog uden at være valgbare til posterne som formand, næstformand, eller rapportør i disse (forretningsordenens regler 25, 26, 102, og 103).

Beføjelser. – Medens det oprindeligt var tanken af der skulle finde en skarp adskillelse sted mellem generalforsamlingens og sikkerhedsrådets funktioner blev dette skel udvisket på San Francisco konferencen. Man opretholdt nok den tanke at sikkerhedsrådet skulle bære hovedansvaret for opretholdelse af fred og sikkerhed. Men, bevæget af frygt for at vetoet skulle kunne lamme sikkerhedsrådets virksomhed, fik Australien, med støtte af flere andre af de indbudte stater, gennemført ændringer i art. 10, 11, og 12 i det øjemed at sikre generalforsamlingen en vis subsidiær myndighed, også på dette område. Det blev fastslået at forsamlingen ubetinget kan *drøfte* ethvert anliggende indenfor pagtens område, altså også sikkerhedsspørgsmål. Videre anerkendtes også forsamlingens ret til at fremkomme med *anbefalinger* i politiske spørgsmål, dog kun med visse reservationer til fordel for sikkerhedsrådets principale ansvar (kap. VI. 2).

På det økonomisk-soziale område er generalforsamlingens myndig-

hed derimod ubegrænset. Ansvar for disse funktioners udøvelse påhviler forsamlingen, og det økonomisk-soziale råd og formynderskabsrådet er fuldt ud underkastet dennes myndighed.

I alle anliggender vedrørende udøvelse af de Forenede Nationers funktioner kan generalforsamlingen ikke give sine vedtagelser højere autoritet end anbefalingens. Forsamlingen kan anstille *undersøgelser* vedrørende faktiske forhold og i en vedtagelse fastslå hvad der efter dens formening må anses for konstateret; og forsamlingen kan *diskutere* såvel faktiske forhold som løsning af konflikter; og den kan endelig fremsætte *anbefalinger*, såvel til medlemmerne som til sikkerhedsrådet. Derimod har dens vedtagelser aldrig retlig forbindende kraft. Forsamlingen har ingen magt til at lovgive eller befale, den kan kun henstille, foreslå, anbefale.

Desuden tilkommer der generalforsamlingen forskellige indre, organisatorisk-tekniske funktioner, og dens vedtagelser i disse anliggender er retlig forbindende. Det drejer sig fx om medvirken ved optagelse eller udstødelse af medlemmer og ved suspension af rettigheder; ligeledes ved ansættelse af generalsekretæren; valg af medlemmer til forskellige af de Forenede Nationers organer; ændring af pagten; og instruktion af og kontrol med underordnede organer.

Afstemning. – Ifølge art. 18(1) har hvert medlem (altså hver stat) een stemme. Stormagterne har altså intet stemmeprivilegium. Generalforsamlingen er opbygget på lighedsprincippet såvel hvad sammensætning som stemmemagt angår.

Iøvrigt bestemmer art. 18(2) at beslutninger i *vigtige spørgsmål* kræver vedtagelse med to trediedels flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer, og opregner en række grupper af spørgsmål der omfattes af denne regel. I artiklens sidste stykke bestemmes det derefter at beslutning om *andre spørgsmål*, derunder fastsættelse af yderligere grupper af spørgsmål, som skal afgøres med to trediedels flertal, kan træffes af et flertal af de tilstedeværende medlemmer.

Ved forretningsordenens regel 88 er det bestemt at udtrykket „tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer“ skal betyde medlemmer der stemmer enten for eller imod et forslag, således altså at medlemmer der afholder sig fra at stemme ikke medregnes. Man plejer at angive resultatet af en afstemning ved tre cifre: x-y-z, af hvilke x betegner antallet af jastemmer, y antallet af nejstemmer, og z antallet af dem, der har afholdt sig fra at stemme. Regel 88 betyder altså at et

forslag har opnået simpel majoritet dersom x er større end y, og at det har opnået to trediedels flertal dersom x er lig med eller større end det dobbelte af y. Denne regel er fornuftig. Hvis man medregnede også de der afholder sig fra at stemme ville deres tilstedeværelse faktisk komme til at virke imod forslagets vedtagelse idet de ville forhøje det antal stemmer (simpel majoritet eller to trediedeles majoritet) der er nødvendig til vedtagelse. For at undgå denne virkning måtte vedkommende delegation forlade lokalet under afstemningen. Ønsket om neutralitet respekteres da simplere ved ikke at medregne dem der afholder sig fra at stemme.

Art. 18 (2 og 3) forstås naturligst på den måde at de udtømmende angiver de tilfælde i hvilke der til vedtagelse udkræves to trediedels flertal, således at disse tilfælde omfatter og kun omfatter (1) de i 2. stykke opregnede kategorier af spørgsmål; og (2) de yderligere kategorier som generalforsamlingen med hjemmel i stk. 3 har vedtaget (med simpelt flertal) at udvide listen med.

Stykkerne *kan* dog også forstås på den måde at opregningen af vigtige spørgsmål i 2. stykke ikke er udtømmende, men eksempelvis, således at der med hensyn til et enkelt konkret spørgsmål kan blive tale om at kvalificere det som „vigtigt“ med den virkning at det falder under reglen om to trediedels majoritet. Hvis der er uenighed om, hvorvidt spørgsmålet er „vigtigt“, må beslutning herom kunne træffes med simpelt flertal i henhold til stykke 3, der jo generelt gælder for alle andre spørgsmål end de i 2. stykke opregnede.

Begge synsmåder har været gjort gældende i debat i generalforsamlingen, men det er af de foreliggende afgørelser ikke muligt at udlede nogen bestemt stillingtagen. I visse tilfælde har man vedtaget at et bestemt spørgsmål er „vigtigt“ med henblik på art. 18(2) – men uden at det kan ses om dette har været begrundet med at spørgsmålet er blevet anset for faldende ind under en af de dér nævnte kategorier, eller om det umiddelbart i sig selv er blevet anset for vigtigt. I andre tilfælde har man endnu mere ubestemt direkte stemt om, hvorvidt der krævedes simpelt eller kvalificeret flertal til et forslags vedtagelse.

Denne mangel på præcis stillingtagen til fortolkningen af art. 18 hænger antagelig sammen med at spørgsmålet indtil de seneste år har været så godt som uden praktisk betydning. Af den systematiske analyse af generalforsamlingens praksis (*Repertory of Practice*) der omfatter tiden indtil 31. august 1959 fremgår at af 1287 indtil da vedtagne resolutioner var de 1270 blevet vedtaget med to trediedels flertal eller mere, og

kun 17 med simpelt flertal; og endvidere at kun mindre end fyrre forslag ikke var blevet vedtaget fordi de ikke havde opnået den fornødne to trediedels majoritet. Dette vil altså sige at grupperingen i generalforsamlingen, på nær ganske få tilfælde, har været sådan at flertallet tillige har været et flertal på to trediedele eller derover. Spørgsmålet om, hvorvidt et forslags vedtagelse kræver det ene eller andet flertal, har følgelig været på det nærmeste uden praktisk interesse.

Der er grund til at tro at dette vil ændre sig. Den voldsomme stigning i medlemsantallet i de seneste år, i forbindelse med en utilbøjelighed hos mange af de nye medlemmer til at engagere sig i tilslutning til bestående gruppedannelser, har medført at det i stigende grad kan blive vanskeligt for både den ene og anden part at mønstre to trediedel af stemmerne. Spørgsmålet om en præcisere fortolkning af art. 18 vil da vinde i interesse.

Når der til en vedtagelse udkræves et flertal på to trediedele kan dette medføre at det ikke er muligt at træffe nogen afgørelse i sagen. Denne udgang kan blive fatal når det drejer sig om sager i hvilke en positiv afgørelse er nødvendig for at de Forenede Nationer kan fungere planmæssigt, som fx ved valg af medlemmer til forskellige organer, især sikkerhedsrådet. Det er gentagne gange hændt at det ved valg til sikkerhedsrådet, trods en lang række af afstemninger med mellemliggende underhåndsforhandlinger, ikke har været muligt for nogen af kandidaterne at mønstre den fornødne majoritet. Til sidst er det dog hidtil lykkedes at finde en udvej ved aftale om særlige arrangementer. Således fx ved valget i 1959 da Polen og Tyrkiet med støtte fra henholdsvis øst og vest konkurrerede om en ledigbleven plads. Afstemningerne begyndte d. 12. oktober og fortsattes gennem fulde to måneder. Der måtte 52 afstemninger til – altså gennemsnitlig een hver arbejdsdag – før det lykkedes at tilvejebringe den fornødne majoritet på to trediedele til fordel for Polen. Resultatet blev nået ved hjælp af en aftale om at Polen skulle trække sig tilbage med udgangen af 1960 og at Tyrkiet da skulle opstilles som eneste kandidat.

Forretningsgang. – Generalforsamlingen er ikke et permanent fungerende organ. Den mødes til *normale årlige samlinger* der automatisk træder sammen den tredje tirsdag i september. Når særlige grunde gør det påkrævet kan sikkerhedsrådet, eller et flertal af medlemmerne, kræve generalforsamlingen indkaldt til *ekstraordinær samling* inden 15 dage. Endvidere kan på samme initiativ forsamlingen indkaldes med 24 ti-

mers varsel til *krisesamling* i overensstemmelse med reglerne i resolution 377 A (V), *Uniting for Peace* resolutionen, omtalt ovf. i kap. II.5. Pointen er at sikkerhedsrådets beslutning i dette tilfælde træffes uden stormagtsveto. Sammesteds er ligeledes omtalt den *Interim Committee* der blev oprettet i 1947 og som skulle have til opgave mellem samlingerne at tage sig af politiske spørgsmål og gøre indstilling til generalforsamlingen. Den var det første blandt de skridt der tilsigtede at forskyde tyngdepunktet hvad behandlingen af politiske sager angår fra det veto-lammede sikkerhedsråd til generalforsamlingen. Komiteen blev anset for ulovlig af øststaterne der nægtede at deltage i dens arbejde. Den opretholdes stadig, men er aldrig kommet til at spille den rolle man havde tiltænkt den.

Hver samling åbnes og slutter med at præsidenten opfordrer de delegerede til at iagttage et minuts tavshed viet til bøn eller meditation.

Straks efter åbningen vælger forsamlingen den ny præsident for det kommende år. Der er tradition for at han ikke må være repræsentant for en af stormagterne. Desuden konstitueres hovedkomiteer m.v.

En af de første forretninger er vedtagelse af samlingens dagsorden. En foreløbig dagsorden udarbejdes af generalsekretæren og tilstilles medlemmerne mindst 60 dage før samlingens åbning. På denne skal bl.a. optages ethvert emne foreslået af noget medlem. I den efterfølgende tid er der en begrænset adgang til optagelse af supplerende emner. Den foreløbige dagsorden gøres til genstand for drøftelse i generalkomiteen og fremsendes med dennes rapport til generalforsamlingen, der træffer endelig afgørelse om dens udformning. Såvel i generalkomiteen som i generalforsamlingen selv finder der ofte heftige debatter sted om, hvorvidt et vist punkt bør optages eller ej. Indsigelse under påberåbelse af forbeholdet for indre anliggender i art. 2(7) forekommer hyppigt. Det er en fast regel at indsigelsen i hvert fald ikke kan udelukke at sagen drøftes for at tage stilling til om den bør optages på dagsordenen eller ej. Dagsordensdebatten fortsætter ofte langt ind i samlingen, men forhindrer naturligvis ikke at forsamlingen iøvrigt går i gang med de punkter om hvis optagelse der er enighed.

Der er tradition for at mødet, når formalia er overstået, indledes med en såkaldt generaldebat i hvilken det står medlemmerne frit for, ubundet af dagsordenen, at fremføre deres synspunkter på et hvilket som helst forhold indenfor de Forenede Nationers rammer. De allerfleste medlemmer benytter sig af denne ret med det resultat at generaldebatten, med det stærkt forøgede medlemsantal, lægger beslag på en ufor-

holdsmæssig del af den kostbare tid – i de senere år op imod en måned. Debatten – der dog mere er en samling af monologer – spænder over et bredt felt af politiske og filosofiske betragtninger, selvom der gerne er nogle hovedspørgsmål om hvilke opmærksomheden fortrinsvis samler sig. Dens værdi siges hovedsagelig at ligge deri at den giver mange mindre stater, der ellers kan have svært nok ved at gøre sig gældende, en kærkommen lejlighed til for en stund at kunne stå frem og samle al verdens opmærksomhed omkring sine problemer, sine klager og anklager. Det er jo en gammel erfaring at allerede det at få lejlighed til at lufte sin klage kan være egnet til at lette trykket i kedlen. Alligevel forekommer det mig tvivlsomt om det er forsvarligt fortsat at være så liberal med den tid generaldebatten lægger beslag på.

Organisation. – Generalforsamlingen er naturligvis et tungt virkende apparat. Den er blevet sammenlignet med en flok græssende kvæg der tyggende bevæger sig fremad med hovederne nedad. Det er derfor reglen at sagerne inden de forelægges for forsamlingen har været forberedt i en komite. Generalforsamlingen selv i modsætning til dens komiteer betegnes *plenum* eller *plenarforsamlingen*.

Ifølge forretningsordenen kan generalforsamlingen oprette sådanne komiteer som den finder fornødent for udførelsen af sine funktioner. Desforuden hjemler forretningsordenen umiddelbart en række regulære komiteer der udgør et fast apparat til udøvelse af bestemte funktioner. Der findes 11 sådanne *faste komiteer*, nemlig:

(1-7) De 7 *hovedkomiteer*. Hver af disse er „komite af det hele“ idet hvert medlem er repræsenteret ved een person i hver hovedkomite. Deres opgave er at forberede de sager der skal drøftes i plenum, eventuelt ved udarbejdelse af resolutionsudkast. Emnerne er fordelt således på de syv hovedkomiteer:

- (a) Politiske og sikkerhedsspørgsmål, herunder rustningsregulering (første komite);
- (b) Særlige politiske spørgsmål;
- (c) Økonomiske og finansielle anliggender (anden komite);
- (d) Sociale, humanitære, og kulturelle sager (tredie komite);
- (e) Formynderskabssager og sager vedrørende ikke-selvstyrende områder (fjerde komite);
- (f) Administration og budget (femte komite); og
- (g) Juridiske sager (sjette komite).

Den noget ejendommelige nummerering skyldes den omstændighed at der oprindelig kun var seks hovedkomiteer, og at man på et vist tidspunkt, da de talmæssige betegnelser var indarbejdet, blev nødt til at dele første komite op i to.

(8) *Komiteen for fuldmagter*, der består af 9 af generalforsamlingen ved hver samlings begyndelse valgte medlemmer og som har til opgave at prøve de delegeredes fuldmagter.

(9) *Generalkomiteen* bestående af generalforsamlingens præsident, de 17 vicepræsidenter, samt formændene for de syv hovedkomiteer. Den gør indstilling til plenum vedrørende dagsordenens affattelse og samlingens slutning og bistår desuden præsidenten i hans ledelse af forsamlingens arbejde.

(10) *Den rådgivende komite for administration og budget* bestående af 9 medlemmer valgt af generalforsamlingen for 3 år. Dens opgave er at foretage en ekspertmæssig gennemgang af budget og at bistå den 5. hovedkomite.

(11) *Komiteen for bidrag*, der består af 10 medlemmer valgt for 3 år og hvis opgave er at fremsætte forslag til generalforsamlingen vedrørende udgifternes fordeling på medlemsstaterne.

Som nævnt kan generalforsamlingen desuden nedsætte sådanne komiteer som den skønner formålstjenligt. Den har ofte benyttet sig heraf til at nedsætte *ad hoc komiteer*, d.v.s. komiteer til behandling af individuelle spørgsmål, som fx komiteen for Sydvest Afrika, komiteen for fredelig udnyttelse af verdensrummet, og forligskommissionen for Palæstina. Af sådanne *ad hoc komiteer* besat med et vist antal af medlemsstaterne findes der for tiden op mod en snes stykker.

Ifølge pagtens art. 22 kan generalforsamlingen desuden oprette sådanne *hjelpeorganer* som den skønner nødvendige til udførelse af sine funktioner. Udtrykket „hjelpeorgan“ anvendes undertiden som betegnelse også for de omtalte komiteer der består af alle eller udvalgte medlemmer af organisationen, men det afgørende er at begrebet rækker videre idet det også omfatter organer der ikke består udelukkende af medlemsstater. Som eksempel kan nævnes *folkeretskommissionen (International Law Commission)* der består af 25 fremstående jurister af anerkendt kompetence på folkerettens område og repræsenterende civilisationens hovedformer og de vigtigste retssystemer i verden, og hvis opgave er at virke til fremme for folkerettens kodifikation og fremadskridende udvikling.

2. Sikkerhedsrådet.

Sikkerhedsrådet, kan man sige, er tænkt som en kombination af en politistation og en forligsinstitution. Efter art. 24 har det hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, og heri ligger dels at rådet skal gribe ind med effektive foranstaltninger overfor brud på freden eller trusler herom (kap. VII); dels at det – med denne autoritet i ryggen – skal virke for fredelig bilæggelse af sådanne tvister hvis fortsættelse kan antages at ville bringe freden i fare (kap. VI). Til gennemførelse af fredshåndhævelsen råder sikkerhedsrådet efter pagtens system ikke direkte over egne magtressourcer, men rådet kan beordre medlemmerne til at foretage de fornødne skridt. En forudsætning herfor er dog at der tilvejebringes nærmere overenskomst mellem organisationen og hvert enkelt medlem om de styrker og andre ydelser som vedkommende stat skal stille til rådighed for sikkerhedsrådet.

Det er ovf. i kapitel II skildret hvorledes denne plan aldrig er blevet virkeliggjort. Uenigheden mellem stormagterne har medført at de i art. 43 forudsætte overenskomster aldrig er blevet afsluttet, hvilket altså vil sige at sikkerhedsrådet ikke kan pålægge medlemmerne at træffe militære forholdsregler til opretholdelse af freden. Uenigheden har yderligere medført at rådet i vidt omfang heller ikke har været i stand til på anden måde at udøve sin autoritet til løsning af politiske konflikter og situationer, og at tyngdepunktet i de Forenede Nationers virke derfor mere og mere er blevet forskudt fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen og generalsekretæren. Da imidlertid den voldsomme forøgelse af medlemsantallet gør generalforsamlingen til et tungt virkende redskab hvor det kan være vanskeligt for nogen af parterne at opnå den fornødne to trediedels majoritet er det ikke usandsynligt at sikkerhedsrådet vil opleve en renæssance, især da hvis det lykkes at tilvejebringe en vis afspænding mellem øst og vest.

Sammensætning. – Pagtens system til fredens opretholdelse er, som tidligere omtalt, en institutionalisering af koncertideen baseret i stormagternes hegemoni. Ud fra denne tanke ville det have været konsekvent at begrænse rådets medlemskreds til de fem stormagter: Amerikas Forenede Stater, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Kina, og Sovjetunionen. Som en indrømmelse til „demokratiske“ ideer om en repræsentation også for de mindre stater har man dog udvidet medlemskredsen til femten stater: de nævnte fem stormagter som faste medlemmer plus

10 andre medlemmer af de Forenede Nationer som ikke-faste medlemmer valgt af generalforsamlingen for en periode af to år. De ikke-faste medlemmer udgør således endog rådets flertal hvilket dog, på grund af afstemningsreglerne, ikke er af større betydning. De faste medlemmers veto sikrer mod at der kan træffes nogen beslutning som blot een af disse modsætter sig. (Indtil en pagtændring der trådte i kraft i 1965, jævnfør straks i det følgende, var antallet af ikke-faste medlemmer af generalforsamlingen kun seks).

Pagten bestemmer at valget af de 10 ikke-faste medlemmer skal ske med særlig hensyntagen i første linie til medlemmernes bidrag til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, samt til organisationens andre formål; og dernæst til ret og billig geografisk fordeling.

Det første af disse hensyn peger nærmest på medlemmernes militære magtressourcer som den afgørende målestok, dernæst også på deres indflydelse og betydning iøvrigt, især i økonomisk henseende. Disse ret vage henvisninger er i praksis ikke kommet til at spille nogen rolle, medens afgørende vægt derimod er blevet lagt på den geografiske fordeling. Allerede på generalforsamlingens første samling i 1946 blev der mellem stormagterne indgået en *gentleman's agreement* om en bestemt geografisk fordeling, og denne er i det væsentlige blevet opretholdt ved de efterfølgende valg. De seks ikke-faste sæder i rådet fordeltes herefter således:

Latinamerika	2
Vesteuropa	1
Commonwealth	1
Østeuropa	1
Mellemøsten (Asien, Afrika)	1

Der har været løbende uoverensstemmele mellem Sovjetunionen og de Forenede Stater med hensyn til, om denne forståelse stadig var bindende. Valgene har flere gange givet anledning til heftige og langvarige stridigheder, især med hensyn til den østeuropæiske repræsentation. Der har været strid om, hvilke stater der skal henregnes til denne gruppe, og om valget er frit, eller bundet til en stat der har tilslutning fra flertallet af stater i området (d.v.s. en kommunistisk og sovjettro stat). Undertiden har striden været ved at gå i hårdknude idet ingen af kandidaterne i en lang række voteringer har kunnet opnå den fornødne to trediedels majoritet. En udgang på striden har da kun været mulig i forbindelse med aftaler om særlige arrangementer.

I 1946, da den geografiske fordeling blev fastlagt, var den så nogenlunde proportional med antallet af medlemmer i de forskellige geografiske områder, selvom den asiatisk-afrikanske gruppe allerede dengang var underrepræsenteret i henhold til en kvantitativ målestok. Senere hen har den voldsomme vækst af medlemsantallet, der ganske særlig har forøget antallet af stater i den asio-afrikanske gruppe, i høj grad skærpet denne underrepræsentation således som det fremgår af denne oversigt:

	Sæder	Antal Stater 1946	Antal Stater 1962
Latinamerika	2	20	22
Vesteuropa	1	5	12
Commonwealth	1	4	4
Østeuropa	1	7	13
Mellemøsten, Asien, Afrika	1	10	56

Det kan på denne baggrund ikke undre at der fra asio-afrikansk side er blevet fremført krav om øget repræsentation i Sikkerhedsrådet. Det lykkedes i 1963 at få vedtaget en pagtændring hvorefter antallet af ikke-faste medlemmer blev forhøjet til 10. Samtidig vedtoges en geografisk fordeling således at de fire ny pladser tilfaldt Afrika og Asien:

Latinamerika	2
Vesteuropa og andre stater	2
Østeuropa	1
Afrika og Asien	5

Valg af et ikke-fast medlem til sikkerhedsrådet gælder for en periode af to år. Et afgående medlem kan ikke straks genvælges. Dermed udelukkes den fra Folkeforbundet kendte ordning hvorefter visse mellemstore stater som „halvpermanente“ opnåede regelmæssigt genvalg.

Beføjelser. – Sikkerhedsrådets beføjelser er begrænset til anliggender der falder under de Forenede Nationers politiske målsætning, men omfatter indenfor dette område såvel den fredshåndhævende som den bilæggende funktion omhandlet henholdsvis i pagtens kap. VII og kap. VI. Om forholdet til generalforsamlingens konkurrerende kompetence på dette område henvises til næste kapitel.

Rådets beslutninger kan antage forskellig grad af autoritet. Når det

drejer sig om foranstaltninger i henhold til kap. VII overfor trusler mod freden, fredsbrud, og angrebshandlinger er rådets beslutninger herom retligt bindende for medlemmerne idet disse i art. 25 er gået ind på at anerkende og udføre sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med pagten. Da de særlige overenskomster i henhold til art. 43 aldrig er blevet indgået mangler den nødvendige forudsætning for at rådet kan pålægge medlemmerne at deltage i *militære* foranstaltninger. Derimod gælder rådets myndighed ubeskåret med hensyn til ikke-militære foranstaltninger. På grund af stormagtsskismaet er denne myndighed dog hidtil aldrig blevet udøvet.

Når det derimod drejer sig om sikkerhedsrådets bilæggende funktion i henhold til kap. VI har rådet – således som det fremgår af udtrykkene i kapitlet – ingen myndighed til at træffe beslutning bindende for parterne om, hvorledes konflikten skal bilægges. Der kan aldrig blive tale om andet end anbefalinger.

Det kan forekomme paradoksalt at pagten har udstyret rådet med vidtgående befalingsmyndighed når konflikten først har udviklet sig derhen at freden er i fare, medens den på konflikstens tidligere stadier ikke giver rådet nogen tilsvarende myndighed og altså tvinger organisationen til at afholde sig fra enhver bindende og tvingende indgriben indtil bristepunktet er nået. Man har sagt at dette paradoks afspejler den kendsgerning at staterne er mere villige til – i yderste nød – at tolerere en politibetjent end til i tide at underkaste sig en dommer. Det er nok rigtigt. Men desuden må man også forstå at sikkerhedsrådets anbefalinger i spørgsmål om fredelig bilæggelse, trods deres formelt uforbindende karakter, har større vægt end gode råd i almindelighed. Vedtagelse af en anbefaling til løsning af en politisk tvist forudsætter at stormagterne står enige bag den. Hvis en part nægter at følge anbefalingen og det af den grund kommer til et fredsbrud eller blot en trusel herom, må den part der ikke ville høre være forberedt på at måtte smage. For nu har rådet myndighed til at træffe beslutning om effektive forholdsregler, herunder militære sanktioner, og det kan forudses som givet at de vil rette sig mod den part der sad rådets henstilling overhørig.

Selvom rådets anbefalinger om fredelig bilæggelse ikke binder parterne besidder de dog en vis autoritet i forhold til medlemmerne iøvrigt. I art. 24 har disse erklæret at de overdrager sikkerhedsrådet hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed og er enige om at sikkerhedsrådet, under udøvelsen af de pligter som dette

ansvar pålægger det, handler på deres – altså medlemmernes – vegne. Medens det om ethvert organ kan siges at det handler på *organisationens vegne*, er det usædvanligt at sige, som her, at det handler på de *enkelte medlemmers* vegne. Meningen kan kun være at medlemmerne er bundet til at respektere sikkerhedsrådets anbefalinger og således har afskåret sig fra ved kritik eller politiske skridt at søge at modvirke den løsning af en konflikt rådet er gået ind for.

Afstemning. – Pagten art. 27 indeholder tre forskellige regler om den afstemning der er nødvendig til vedtagelse af en beslutning af rådet. Reglerne veksler med beslutningens indhold. Fælles for de tre regler er at der kræves ni medlemmers jastemmer – idet hvert medlem har een stemme. Det gælder undtagelsesfrit at ingen beslutning kan vedtages med mindre end ni jastemmer.

Den første afstemningsregel går ud på at i sager vedrørende forretningsgangen kræves intet ud over de nævnte ni jastemmer.

Den anden regel bestemmer at i alle andre sager kræves desuden – som hovedregel – at de ni jastemmer omfatter alle de faste medlemmers jastemmer. Dette er reglen om stormagternes vetomagt.

Herfra gælder dog en undtagelse baseret i den almindelige maxime, at ingen bør have stemmeret i egen sag. Fuldt ud er denne begrænsning af vetoet dog ikke gennemført. Hvis der er tale om beslutning om tvangsforanstaltninger i henhold til kap. VII gælder vetoreglen ubeskåret, altså også til fordel for den af de faste medlemmer der anklages for et fredsbrud. Sanktioner kan altså aldrig iværksættes mod et fast medlem. Hvis det derimod drejer sig om en beslutning om *fredelig bilæggelse af en tvist* i henhold til kap. VI skal den eller de stater der er part i tvisten afholde sig fra at stemme. Den tredje afstemningsregel der gælder i de nævnte tilfælde går altså ud på at kun medlemmer der ikke er part i tvisten kan deltage i afstemningen. Til vedtagelse kræves uforandret ni jastemmer. Desuden skal disse omfatte jastemme fra de af de faste medlemmer der har ret til at deltage i afstemningen.

Der findes næppe nogen anden artikel i pagten der har givet anledning til så megen diskussion og så mange kontroverser i de Forenede Nationers praksis, og til så omfattende opmærksomhed og kritik i videre kredse, som art. 27, specielt vetoreglen. Den almindelige drøftelse af vetoet udskydes til næste kapitel. På dette sted omtales de fortolkningsproblemer artiklen giver anledning til og den måde hvorpå de i praksis er blevet løst.

I alle andre sager end de der vedrører forretningsgangen – lad os for simpelheds skyld tale om *materielle* modsat processuelle sager – kræver art. 27 (3) til vedtagelse af en beslutning at alle de faste medlemmer har stemt ja. Den synes altså ikke at åbne nogen mulighed for at et fast medlem, der ikke kan stemme for et vist forslag, men på den anden side heller ikke har noget ønske om at vælte afgørelsen ved udøvelse af sin vetomagt, kan opnå det tilsigtede resultat ved at *afholde* sig fra at stemme (*abstension*). Dette resultat ville dog være ganske urimeligt. Det er ellers overalt hvor afstemninger finder sted praksis at de stemmeberettigede har valget mellem tre forskellige reaktioner på det forslag der er fremlagt til afstemning. Foruden at stemme „ja“ eller „nej“ kan de svare „stemmer ikke“. Herved tilkendes gives at vedkommende ikke ønsker at tage ansvaret for beslutning i den ene eller anden retning, men agter at forholde sig neutral. Teknisk fremkalder hans holdning en virkning der ligger midt mellem jastemmernes og nejstemmernes. Der ville nu ikke være nogen fornuftig grund til at de faste medlemmer af sikkerhedsrådet ikke skulle kunne forholde sig på denne neutrale måde, og i overensstemmelse hermed er bestemmelsen blevet forstået i praksis. Praksis er aldeles eentydig. Der foreligger et stort antal afgørelser hvor en resolution er anset for vedtaget uanset at en eller flere af de faste medlemmer har afholdt sig fra at stemme. Der hersker fuldkommen enighed mellem samtlige faste medlemmer om fortolkningen, og heller ikke fra andre medlemmer af de Forenede Nationer er der fremkommet nævneværdig kritik.

Tilsvarende ræsonnement kan ikke føres med hensyn til et medlems *udeblivelse* fra møde. Medens det er åbenbart at den der svarer „stemmer ikke“ ikke har noget ønske om at forhindre forslagets vedtagelse, kan udeblivelse ikke uden videre tolkes på samme måde. Spørgsmålet er ikke af stor praktisk betydning. Situationen har kun foreligget to gange og vil næppe gentage sig. Sovjetunionen forlod i 1946 rådet i protest mod dets behandling af det iranske spørgsmål og var ikke repræsenteret på tre af dets møder. Da der i den tid kun blev truffet beslutninger af processuel karakter blev spørgsmålet ikke sat på spidsen. Det var derimod tilfældet da unionen boykottede rådet for anden gang i tiden fra 4. januar til 31. juli 1950 i protest mod at man fortsat lod Kina være repræsenteret af Formosa regeringen. I dette tidsrum indtraf angrebet på Sydkorea, og uanset Ruslands fravær vedtog rådet de vigtige resolutioner af 25. og 27. juni 1950 der dannede grundlaget for Koreaaktionen. Begrundelsen der blev givet herfor var at med-

lemsskabet af rådet ikke er blot en rettighed, men også en forpligtelse til at påtage sig det ansvar for fredens opretholdelse som de øvrige medlemmer af organisationen ved pagtens indgåelse har lagt på rådet. Et medlem skal ikke ved at svigte sit ansvar kunne sætte rådet, der ifølge pagtens art. 28 skal fungere uafbrudt, ud af spillet. Hvad man end vil mene herom indså Sovjetunionen hurtigt sin taktiske fejltagelse og genindtog d. 1. august 1950 sin plads i rådet. Efter denne erfaring vil situationen næppe gentage sig.

Vetoreglen finder anvendelse såsnart en beslutning angår andre sager end de der vedrører *forretningsgangen* (*procedural matters*). Det er derfor et centralt spørgsmål i fortolkningen af art. 27 at afgøre hvorledes dette udtryk skal forstås.

Det er nærliggende at antage at udtrykket „forretningsgangen“ er anvendt i en bestemt, almindelig anerkendt teknisk-juridisk betydning således at man dermed har et fast udgangspunkt for fortolkning af artiklen. En sådan betydning har ordet også. Det er almindeligt at kollektivt sammensatte organer handler i overensstemmelse med en, ofte af organet selv fastsat, *forretningsorden*. I forretningsordenen gives der almindelige regler om den fremgangsmåde der skal følges for at organet kan virke, således fx om hvorledes organet sammenkaldes til møde, om mødested og mødeledelse, om valg af formand, andre funktionærer og udvalg, om fastsættelse af dagsorden, om forhandlingssprog, om adgang til at afhøre vidner eller foretage anden efterforskning, til at invitere interesserede parter til at overvære forhandlingerne, og andre lignende emner. I overensstemmelse hermed betyder *forretningsgangen* den fremgangsmåde der er bestemt ved forretningsordenens almindelige regler; og en *sag vedrørende forretningsgangen* igen en *sag hvori der er tale enten om at foretage en ændring i forretningsordenens regler; eller om den rette forståelse af dem med henblik på en konkret situation*.

Forstået på denne måde får udtrykket „forretningsgangen“ en klar og bestemt mening. Udenfor sager vedrørende forretningsgangen falder ethvert skridt som led i behandlingen af en konkret sag. Hvis der fx er tale om at nedsætte en undersøgelseskommision er spørgsmålet herom et led i sagsbehandlingen og ikke et spørgsmål om forretningsgangen. Hvis man ville karakterisere en sag som vedrørende forretningsgangen blot fordi der er tale om at foretage et skridt i *henhold til* forretningsordenen, ville resultatet blive at *alle* sager fik denne karakter. Derimod foreligger der en sag vedrørende forretningsgangen hvis der opstår

spørgsmål om, hvorvidt forretningsordenen hjemler foretagelse af et sådant skridt, eller hvorvidt den fulgte fremgangsmåde ved nedsættelse af kommissionen er i overensstemmelse med forretningsordenens regler herom.

En fortolkning af art. 27 efter denne linie ville drage en klar og principiel bestemt grænse mellem de vetoafhængige og de vetofri beslutninger i sikkerhedsrådet – selvom dette naturligvis ikke ville udelukke at der i praksis kunne opstå tvivlsomme grænsespørgsmål.

Det er imidlertid klart udelukket at anlægge en sådan fortolkning. Det fremgår nemlig utvetydigt af forhandlingerne på San Francisco konferencen at hensigten var at udstrække det vetofri område til også at omfatte beslutninger om foretagelse af visse skridt som led i behandlingen af en konkret sag. På konferencen var vetoreglen genstand for stærk og udholdende kritik fra de indbudte magters side. Der blev fremsat mange forslag om formelig ændring af den af de indbydende stormagter foreslåede formulering. Da der ikke var udsigt til at få sådanne indskrænkende ændringer gennemført søgte man i hvert fald at opnå anerkendelse af en fortolkning der indskrænkede vetoreglens område. Der blev udarbejdet en liste over 23 spørgsmål om hvilke man ønskede afklaring af, om vetoreglen ville finde anvendelse eller ej. Det viste sig at de indbydende stormagter, der stod enige bag den foreslåede formulering („Yalta-Formlen“), var indbyrdes uenige om dens fortolkning i anvendelse på konkrete spørgsmål. Diskussionen om vetomagtens anvendelsesområde var på nippet til at føre konferencen ud i en krise. Efter et par ugers dødvande enedes de fire indbydende stormagter (Amerikas Forenede Stater, Det Forenede Kongedømme, Kina, og Sovjetunionen) om affattelse af en *fælleserklæring af 7. juni 1945* vedrørende afstemning i sikkerhedsrådet. Erklæringen blev senere tiltrådt af Frankrig. Den blev heftigt kritiseret fra mange sider, men stormagterne stod fast på, at enten måtte Yaltaformlen (i den angivne fortolkning) akcepteres, eller også blev der ingen pagt. Selvom fælleserklæringen aldrig formelt er blevet tiltrådt af de øvrige stater, og således formelt ikke er retlig bindende, vil det være ganske urealistisk at fornægte dens afgørende betydning for fortolkningen af art. 27.

Fælleserklæringen giver udtrykket „sager vedrørende forretningsgangen“ – og dermed de vetofri afstemninger – en rækkevidde der går ud over den ovenfor angivne principielle betydning. Sondringen mellem de to afstemningsmåder knyttes nu principielt til, om beslutningen angår forholdsregler i henhold til kap. VII, eller dog skridt der kan starte

en *kæde af begivenheder* der fører op til beslutning om sådanne forholdsregler. Den vetofri afstemningsregel finder derfor (ifølge fælleserklæringen) anvendelse ikke blot på sager vedrørende forretningsgangen i ovenfor angivne forstand, men også på forskellige skridt i behandlingen af en konkret sag. Der nævnes fx invitation af en stat der er part i en tvist til at overvære rådets forhandlinger vedrørende denne sag. Ligeledes skal intet medlem ved veto kunne forhindre at en tvist eller situation gøres til genstand for diskussion og overvejelser i rådet, eller at parterne høres af rådet. Ejheller kan veto nedlægges mod beslutning om at minde medlemmerne om deres almindelige forpligtelser under pagten. Men skridt der går herud over falder i overensstemmelse med synspunktet om begivenhedernes kæde, under vetoreglen. Som eksempel nævnes beslutning om at beordre en undersøgelse iværksat. Undersøgelsens resultater kan nemlig blive af en sådan art at rådet bliver forpligtet til at tage yderligere skridt til håndhævelse af freden.

Resultatet af de svære drøftelser på San Francisco konferencen blev altså at stormagterne ikke lod sig drive fra den Yaltaformel som det havde kostet dem så stort besvær at enes om, men at de, under den heftige kritiks pres, gik med til en fortolkning af formelen der i betydelig grad indskrænkede vetoets område. Man kan finde dette resultat prisværdigt for så vidt man er modstander af vetomagten (hvad jeg ikke er), men kan ikke komme uden om at dette resultat i hvert fald er købt på bekostning af at grænsen for vetoets anvendelsesområde nu er blevet helt principløs og vilkårlig. Princippet om „begivenhedernes kæde“ giver ingen vejledning. Denne kæde har jo hverken begyndelse eller ende. Hvorfor sætte dens begyndelse ved nedsættelse af en undersøgelseskomite? Der er intet i vejen for også at betragte diskussion og høring af parter som led i kæden.

På denne baggrund kan det ikke undre at afstemningsreglerne i art. 27 har været en kilde til stadig strid og tovtrækkeri – og vel at mærke en strid der i de fleste tilfælde har været ført i god tro af begge parter. Netop fordi grænsen er ganske principløs er objektivitet umulig, og hver af parterne kan med fuld overbevisning forsvare sin opfattelse.

En analytisk gennemgang af rådets praksis viser da også at der aldrig er gjort noget forsøg på at følge et principielt kriterium. Resultatet er rent enumerativt, hvilket vil sige at man kan optælle en række anliggender om hvilke der er enighed om at syv jastemmer, ligegyldigt hvilke, er tilstrækkeligt til vedtagelse af beslutning, og ligeledes en række anliggender hvor det er omtvistet hvorvidt veto kan nedlægges

eller ej. Herom henvises til *Repertoriet*. Kun et enkelt illustrerende stridspunkt skal nævnes.

Det har flere gange været omtvistet hvorvidt der kan nedlægges veto mod en beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission i anledning af en klage over en trusel mod freden. Som ovenfor omtalt nævner fælleserklæringen netop iværksættelse af undersøgelse som eksempel på skridt der kan åbne begivenhedernes kæde og derfor underligger vetomagten. Dette påberåbes af den ene part. Den anden henviser til at erklæringen i et tidligere afsnit anfører nedsættelse af et hjælpeorgan som eksempel på en sag i hvilken der kan træffes beslutning med syv jastemmer, uanset hvilke. Efter min mening kan der ikke være tvivl om at den førstnævnte opfattelse er den rigtige. Erklæringens udførlige omtale af iværksættelse af undersøgelser er ikke til at tage fejl af. At erklæringen i et tidligere afsnit anfører nedsættelse af et hjælpeorgan som eksempel på en sag vedrørende forretningsgangen, skyldes at man i dette afsnit simpelthen har anført de forhold der i pagtens artikler 28 og 32 omtales under overskriften „forretningsgang“. Man har herved manglet forståelse af hvad jeg har anført ovenfor, nemlig at en sag ikke vedrører forretningsgangen blot fordi den angår et skridt foretaget i *henhold til* forretningsordenen.

På grund af principløsheden, de modstridende opfattelser, og de ofte brændende interesser der knytter sig til spørgsmålet om, hvorvidt veto kan nedlægges eller ej, bliver reglerne om, hvorledes dette spørgsmål i tilfælde af uenighed afgøres, af stor vigtighed. Desværre er disse regler selv ikke klare og ubestridte. Man kan stille problemerne op i denne rækkefølge:

Spørgsmål 1: Skal der i denne sag nedsættes en undersøgelseskommission således som foreslået i et resolutionsforslag?

Spørgsmål 2: Kan der ved afstemning om dette forslag nedlægges veto?

Spørgsmål 3: Hvorledes afgøres i tilfælde af uenighed spørgsmål 2?

Udgangspunktet for besvarelse af spørgsmål 3 er en udtalelse herom i fælleserklæringen af 7. juni 1945. Det siges her – med forbavsende fantasiløshed der kun er forklarlig fordi ingen havde analyseret og vundet klarhed over begrebet „sager vedrørende forretningsgangen“ – at det er usandsynligt at der i fremtiden vil opstå sager af betydning hvor det bliver nødvendigt at afgøre om vetoreglen finder anvendelse eller ej. Skulle imidlertid en sådan sag opstå må afgørelse i det præliminære spørgsmål om, hvorvidt sagen vedrører forretningsgangen eller ej, af-

gøres ved syv jastemmer, derunder alle de faste medlemmers jastemmer. Dette vil altså sige at spørgsmål 2 – spørgsmålet om hvorvidt veto finder anvendelse eller ej i spørgsmål 1 – selv afgøres ved afstemning under vetoreglen.

Men hvad fører dette til i praksis? En gennemgang af denne viser at to diametralt forskellige afgørelsesmåder har sat sig igennem. Uden at man synes at have været klar herover kan de to måder føres tilbage til forskellig forståelse af den just citerede udtalelse i fælleserklæringen. Jeg vælger derfor at fremstille dem som logiske konsekvenser af to afvigende fortolkninger af fælleserklæringen.

Den første opfattelse går ud på følgende. Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt spørgsmål 1 underligger vetoreglen, må den part der hævder at det drejer sig om en sag vedrørende forretningsgangen stille et resolutionsforslag herom under afstemning. Ifølge fælleserklæringen gælder vetoretten med hensyn til denne afstemning. Hvis altså en af stormagterne stemmer Nej er det *hermed afgjort at spørgsmål 1 ikke vedrører forretningsgangen og at altså vetoreglen finder anvendelse i spørgsmål 1*. Denne afstemningsteknik benævnes *dobbelt veto*. Anvendt hensynsløst kan en stormagt på denne måde sikre sig vetomagt i en hvilken som helst sag. Bestrides dens adgang hertil behøver den blot at nedlægge veto i den følgende afstemning om et forslag om at veto ikke kan nedlægges. Dobbelt veto har faktisk været anvendt i en række tilfælde af Sovjetunionen og i eet tilfælde af Frankrig. Fremgangsmåden har vakt fortrydelse fordi den åbner mulighed for hæmningsløs vilkårlighed fra den stormagts side der i givet tilfælde par tout vil modsætte sig vedtagelse af en resolution.

Den anden opfattelse der ikke har været klart gjort gældende, men kan indfortolkes ved en efterrationalisering i de tagne standpunkter – benægter de ovenfor kursiverede ord. Hvis en resolution om, at spørgsmål 1 er en sag vedrørende forretningsgangen, er blevet forkastet (ved nedlæggelse af veto) er det naturligvis *rigtigt at der ikke foreligger nogen afgørelse om, at sagen har denne karakter. Men dette er ikke det samme som at der foreligger en afgørelse om, at sagen er af den modsatte karakter*. Der kan jo ikke være nogen tvivl om, at dersom et resolutionsforslag herom var blevet fremsat ville ejheller det være blevet vedtaget. Hvis man følger den kritiserede opfattelse bliver resultatet derfor ganske afhængigt af hvem af parterne der fremsætter forslag til resolution. Det sande forhold er at det ikke har været muligt for rådet at træffe afgørelse af spørgsmål 2, hverken i den ene eller anden retning. Under

disse forhold må det tilkomme rådets præsident i overensstemmelse med forretningsordenens regel 30 at afgøre hvorvidt der i afstemningen vedrørende spørgsmål 1 foreligger en gyldig rådsvedtagelse, uanset Nej fra et fast medlem, eller ej. Præsidenten må herved lade sig lede af sin bedste overbevisning. Præsidentens afgørelse er dog ikke definitiv. Ifølge regel 30 kan dens rigtighed bestrides af ethvert medlem af rådet, og præsidenten skal da lade sin afgørelse underkaste umiddelbar afstemning i rådet *og den skal gælde medmindre den forkastes (and it shall stand unless overruled)*. Der kræves altså en positiv forkastelse for at vælte præsidentafgørelsen, og det vil altså sige at mindst syv medlemmer skal have stemt for forkastelse.

Denne fremgangsmåde – der kan kaldes *præsidentafgørelsesmetoden* – betyder at den definitive afgørelse af det spørgsmål, om veto i foreliggende sag kan nedlægges eller ej, kommer til at afhænge af hvad syv medlemmer af rådet kan enes om at mene. Også denne metode kan misbruges hvis de syv medlemmer er villige til at gennemtrumfe en vilkårlig afgørelse. Til illustration skal anføres to tilfælde fra praksis, et i hvilket den blev brugt til at overvinde et misbrug af dobbelt veto, et andet i hvilket den selv var et misbrug.

Den første situation forelå i september 1950 i forbindelse med sagen om fare for angreb på Formosa. På rådets 506. møde blev der stillet forslag om at invitere en repræsentant for den kinesiske folkerepublik til at overvære drøftelserne i rådet. Et resolutionsforslag herom („spørgsmål 1“) blev sat under afstemning hvis udfald blev 7-3-1, altså 7 jastemmer, 3 nejstemmer og 1 stemmer ikke. Blandt de 3 nejstemmer var 2 faste medlemmers stemme, nemlig USA og Kina (repræsenteret af Formosaregeringen). Præsidenten erklærede resolutionen for vedtaget, øjensynlig ud fra den antagelse at sagen var en „sag vedrørende forretningsgangen“ og derfor udenfor vetoreglens herredømme. Dette standpunkt var også velbegrundet da fælleserklæringen udtrykkelig nævner en sådan invitation som faldende under de processuelle afgørelsesområder. Kina ønskede imidlertid ikke at se sin modstanders repræsentant i rådet og regnede åbenbart med at kunne forhindre dette ved udøvelse af *dobbelt veto* der på det tidspunkt havde været anvendt tre gange med held i rådet. Kina protesterede derfor mod præsidentens afgørelse med den begrundelse at sagen ikke angik forretningsgangen og at afgørelsen derfor var underkastet veto. På det følgende møde blev derfor det spørgsmål, om sagen angik forretningsgangen, („spørgsmål 2“) sat under afstemning med det resultat at

stemmerne stod 9-1-1. Stemmen imod kom fra Kina der altså hermed havde udøvet dobbelt veto. Hermed var altså en vedtagelse om at sagen var af processuel karakter strandet. Men præsidenten drog heraf ikke den konklusion, at altså var det afgjort at sagen var af materiel natur. I mangel af en formelig rådsafgørelse afgjorde præsidenten efter eget bedste skøn spørgsmålet derhen, at indbydelsen til Kommunistkina var en sag vedrørende forretningsgangen, jfr. fælleserklæringen, og at resolutionen om indbydelse derfor var gyldig vedtaget. Kina protesterede mod denne afgørelse der derefter blev sat under afstemning og ikke forkastet – hvilket jo ville have krævet at syv af medlemmerne havde stemt herfor. Hermed var Kinas forsøg på at udnytte dobbelt-veto-teknikken slået tilbage. Det må herved erindres at de andre fire faste medlemmer stod enige om afgørelsens processuelle karakter – øst og vest var altså for en gangs skyld enige – og at det faste medlem der ville foretage dobbelt-veto-manøvre var Kina – altså Formosa.

Den anden situation forelå i september 1959 under en sag vedrørende klage over aggression mod Laos. Der blev fremsat et resolutionsforslag om nedsættelse af en undersøgelseskommission („spørgsmål 1“). Inden resolutionen kom under afstemning opstod der uenighed om sagens karakter og afstemningsregimet. Fra amerikansk side blev det hævdet at sagen var af processuel natur og at resolutionen derfor kunne vedtages med syv jastemmer, uanset hvilke. Herimod protesterede Sovjetunionen under påberåbelse bl. a. af fælleserklæringen, og som det fremgår af det foregående med fuld ret. Spørgsmålet hvorvidt den foreslåede resolution var en sag vedrørende forretningsgangen („spørgsmål 2“) blev herefter sat under afstemning med det udfald, at ti stemte for og een – Sovjetunionen – imod. Hermed var altså det positive forslag om at karakterisere sagen som en sag vedrørende forretningsgangen faldet, men præsidenten drog ikke heraf den slutning at det dermed var afgjort at den var af modsat karakter. Han foretog en selvstændig vurdering og erklærede at resolutionsforslaget angik en sag vedrørende forretningsgangen. Sovjetunionen protesterede herimod og stemplede afgørelsen som ulovlig og ugyldig, men anfægtede den ikke formelt – vel vidende at det ville være umuligt at opnå de syv stemmer der ville være fornødne for at forkaste afgørelsen. Resolutionen selv blev herefter sat under afstemning. Ti stemte for den og een (USSR) imod. Præsidenten erklærede resolutionen for vedtaget. På denne måde var det, trods Sovjetunionens modstand, lyk-

kedes at gennemtrumfe nedsættelsen af undersøgelseskommissionen, efter min mening i oplagt modstrid med fælleserklæringens bestemmelse om, at anordning af undersøgelse ligger ud over de vetofri afgørelses områder.

Lignende problemer kan opstå og tilsvarende taktiske metoder bringes i anvendelse når det spørgsmål opstår, om et fast medlem er pligtig at afholde sig fra at stemme. Efter slutningsbestemmelsen i art. 27 foreligger sådan pligt i tilfælde af beslutninger i henhold til kap. VI (om fredelig bilæggelse) hvis sagen angår en *tvist* hvori et (fast) medlem er part. Der kan da opstå det præliminære spørgsmål om der foreligger en *tvist* eller kun en *situation*; og igen det endnu mere præliminære spørgsmål, hvorledes det afgøres om der foreligger det ene eller andet. Da problemerne er ganske analoge med de forud omtalte, og iøvrigt ikke har spillet synderlig rolle i praksis, skal jeg ikke gå nærmere ind derpå.

Forretningsgang. – Modsat generalforsamlingen er sikkerhedsrådet et permanent fungerende organ, pagtens art. 28. Det er i uafbrudt samling og parat til møde med kort varsel.

Pagten forudsætter afholdelse af periodiske møder af særlig betydningsfuld karakter derved at medlemmerne lader sig repræsentere på regeringsplan, men bestemmelserne herom er aldrig blevet ført ud i livet.

Organisation. – Sikkerhedsrådet kan oprette sådanne hjælpeorganer som det skønner nødvendige til udførelsen af sine funktioner. Desuden kan det naturligvis nedsætte udvalg (komiteer, kommissioner) af sine medlemmer. På grund af rådets begrænsede omfang spiller ingen af delene samme store rolle som i generalforsamlingen.

3. *Det økonomiske og sociale råd.*

Selvom det økonomiske og sociale råd i pagten betegnes som et af organisationens hovedorganer er det dog ikke et øverste organ på linie med generalforsamlingen og sikkerhedsrådet, hver på deres områder. ECOSOC, som rådet betegnes i forkortelsernes formelsprog, udøver sin virksomhed under generalforsamlingens myndighed, hvilket vil sige at det er undergivet denne forsamlings instruktion og kontrol. Dette udelukker dog ikke at pagten på en række punkter har tillagt rådet selvstændigt initiativ.

Rådets virksomhedsfelt ligger helt på de upolitiske målsætningers

område. Rådet har intet med problemerne om fred og sikkerhed at gøre – eller i hvert fald kun på indirekte måde at det sociale fremskridt også tjener fredens sag. Når bortses fra de specielle spørgsmål der falder under formynderskabsrådets kompetence er ECOSOC's virkefelt indenfor det upolitiske internationale samarbejde ubegrænset. Det vil dog ikke sige at dette 27 mands råd direkte skulle påtage sig alle det uhyre omspændende internationale samarbejdes mangfoldige funktioner. Noget sådant ville naturligvis være helt umuligt. Som omtalt findes der en betydelig række specialiserede internationale organisationer hver med sit omspændende arbejdsfelt. Det har ikke været tanken at det økonomiske og sociale råd skulle fortrænge disse, kun at de gennem aftalemæssige arrangementer skulle bringes i organiseret samarbejde med de Forenede Nationer, specielt ECOSOC. Det bliver da dette råds opgave at tage sig af alle arbejdsfelter der ikke dækkes af de særlige institutioner. Men også dette område er så broget at det ville være ugørligt for rådet umiddelbart at beskæftige sig med det saglige arbejde. Dette må for en stor del ske gennem hjælpeorganer (kommissioner) oprettet af rådet. Tilbage som dettes umiddelbare virksomhedsområde bliver herefter (1) en ret vagt defineret virksomhed som et centralt overordnet organ til planlægning, koordinering, og kontrol af det arbejde der udføres gennem et stort antal mere eller mindre underordnede specielle organer. Jeg siger „mere eller mindre underordnede“ fordi de specialiserede organisationer, der har deres egen forfatning i en traktat uafhængig af de Forenede Nationers pagt, med nidkærhed våger over deres selvstændighed. For deres vedkommende er det mere træffende at tale om et samarbejde på frivillighedens grundlag end om et organisk over- og underordningsforhold; og (2) et ubestemt område af opgaver som rådet har fundet anledning til at tage op til direkte behandling, enten på eget initiativ eller i fortsættelse af kommissionernes arbejde.

Sammensætning. — Rådet består af 27 medlemmer af de Forenede Nationer valgt af generalforsamlingen (med to trediedels flertal). Hvert medlem har een repræsentant i rådet, foruden suppleanter og tekniske rådgivere. Pagten indeholder intet om faste sæder for stormagterne, men man regnede dog med at disse regelmæssigt ville blive valgt. Ved at bestemme at et afgående medlem af rådet straks kan genvælges har man åbnet mulighed for at visse stater faktisk opnår stilling som quasi-permanente medlemmer.

I praksis har da også de fem stater der er faste medlemmer af sikkerhedsrådet været valgt og stadig genvalgt som medlemmer af det økonomiske og sociale råd. I denne sædvane skete dog et brud da Kina i 1960 ikke kunne mønstre den fornødne to trediedele af stemmerne i generalforsamlingen. Posten henstod ubesat indtil det i 1961 lykkedes at besætte den med Italien. Det må herved erindres at det „Kina“ der blev tilsidesat er nationalistregeringens Formosa-Kina som af mange af medlemsstaterne ikke respekteres som gyldig repræsentation for Kina.

Rådet bestod oprindeligt kun af 18 medlemmer, men den voldsomme stigning i medlemstallet, der især har forøget antallet af asio-afrikanske medlemmer, affødte stærke krav om en udvidet repræsentation for denne gruppe. Man har ved valgene til rådet lige fra begyndelsen fulgt et nogenlunde fast mønster for geografisk fordeling af mandatene hvorefter den asio-afrikanske gruppe gennemgående har besat fire pladser ud af de atten. Efterhånden som gruppen voksede til at omfatte op mod halvdelen af samtlige medlemslande anså den sig for stærkt underrepræsenteret og rejste krav om udvidet repræsentation i rådet. Der var mere realitet i dette krav end i det tilsvarende om udvidet repræsentation i sikkerhedsrådet. Mange underudviklede, nydannede stater, der aldrig vil være andet end marionetter i sikkerhedsrådet, har vitale interesser i de Forenede Nationers økonomiske og sociale bistandsarbejde. Deres ønske om bedre repræsentation i ECOSOC var derfor mere end en forfængelighedssag.

En ændret repræsentation ville imidlertid kræve en pagtændring og en tid lang blev enhver tale herom afvist af Sovjetunionen der kædede dette spørgsmål sammen med spørgsmålet om Kinas repræsentation. I 1963 lykkedes det dog at få vedtaget en ændring af pagten der trådte i kraft i 1965 og hvorefter rådets medlemstal blev forhøjet til 27. Samtidig blev det vedtaget at af de ni ny sæder i rådet skulle syv tilfalde staterne i Afrika og Asien, eet Latinamerika og eet Vesteuropa og andre stater.

Beføjelser. – Pagtens beskrivelse af rådets funktioner og beføjelser er ordrig men lidt præcis. Det er som om de politikere der har udformet pagten ikke har taget denne side af organisationens virke lige så alvorligt som den politiske. Målsætningen (der er gengivet ovf. i kap. III) er angivet i så almindelige og omfattende udtryk – forbedring af levevilkårene, fremskridt og udvikling med hensyn til økonomiske

og sociale forhold, løsning af mellemfolkelige spørgsmål på alle områder, respekt for menneskerettigheder – at man omtrent lige så godt kunne have angivet den som „at forbedre verden“. På den anden side er pagten karrig med bestemmelser om, *hvorledes* dette skal ske, altså hvilke funktioner det påhviler rådet at udføre til fremme af det omspændende formål.

Givet er det at rådet ikke har nogen befalingsmagt. Det kan oplyse, vejlede, lokke, anbefale – aldrig befale. Dets stærkeste våben er den offentlige menings kritik, verdensopinionens moralske fordømmelse. Ligesom for generalforsamlingens vedkommende kan man sonde mellem tre forskellige faser eller modaliteter i rådets arbejde: (1) *undersøgelse*, d.v.s. indsamling og bearbejdelse af oplysninger af alle mulige arter (historiske, statistiske, demografiske, naturvidenskabelige, o.s.v.) til belysning og forståelse af de økonomiske og sociale forhold verden over. Dette arbejdsfelt er grænseløst. Kan man ikke enes om andet er der altid den udvej at nedsætte en undersøgelseskomite til at studere et vist problem – og noget spørgsmål om veto melder sig ikke for dette råds vedkommende. De utallige studierapporter der på denne måde er fremkommet i de Forenede Nationers levetid frembyder et vældigt og broget materiale, ofte af stor værdi – ikke alene for rådet og de tilsluttede internationale institutioner selv, men for enhver der som praktisk politiker eller teoretisk forsker har med problemer indenfor dette vide felt at gøre. Aldrig har levevilkårene i verden været kortlagt så omspændende og så detaljeret som det er sket og fortsat sker gennem dette arbejde. Denne kortlægning er af tilsvarende betydning for verdensorienteringen som den geografiske for verdenstrafikken. Den første betingelse for at kunne gribe an med et problem er at kende det, og fremholdelse af nøgne kendsgerninger er ofte det stærkeste af alle argumenter. Selvom kendsgerningerne ofte taler for sig selv gør de naturligvis ikke (2) *diskussion og kritik* overflødig, og dermed er vi ovre i arbejdets anden fase. Kritikken har vægt i sig selv fordi den ofte uden yderligere appel og retledning kan inspirere til en reformpolitik. Men ofte har den et videre mål idet den sigter mod at få vedtaget en (3) *anbefaling* der mere præcist udtrykker organisationens vurdering af bestående forhold, og rådgivning med hensyn til hvorledes disse bør ændres.

Rådets forslag og anbefalinger kan rettes til enten generalforsamlingen, medlemmerne af de Forenede Nationer, eller de særlige institutioner. Der er udtrykkelig hjemmel for at anbefalinger kan antage

form af udkast til traktat til forelæggelse for generalforsamlingen; og til at rådet på egen hånd kan sammenkalde internationale konferencer til drøftelse og muligvis traktatmæssig ordning af sager indenfor rådets myndighedsområde.

Afstemning. – Hvert medlem af rådet har een stemme, og beslutninger træffes ved simpelt flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer. På dette upolitiske område har man ikke fundet det nødvendigt, sådan som i sikkerhedsrådet, at sikre stormagterne et stemmeprivilegium (vetomagten); og ejheller, sådan som i sikkerhedsrådet og, for så vidt angår vigtige sager, i generalforsamlingen, at kræve kvalificeret majoritet til vedtagelse af beslutninger, eller visse grupper heraf.

Forretningsgang. – Rådet afholder normalt to årlige ordinære møder, et i New York i april, og et i Genève i juli. Forretningsordenen indeholder nærmere regler herom og om indkaldelse til ekstraordinære samlinger, om invitation til at deltage i møde uden stemme, m.v.

Organisation. – Rådets omfattende arbejdsfelt gør det nødvendigt at de specielle opgaver varetages gennem en række i dette øjemed skabte *hjelpeorganer* hvis medlemmer ikke er begrænset til de 18 stater der har sæde i rådet. De af rådet selv skabte hjelpeorganer benævnes *kommissioner* og af sådanne findes der 10, nemlig 6 funktionelle og 4 regionale. Desuden samarbejder rådet med 14 *særlige institutioner* der har deres egen uafhængige eksistens grundet i en traktatmæssig skabt forfatning, men som ved overenskomst er bragt i forbindelse med de Forenede Nationer. En mellemstilling indtager de såkaldte *special bodies* der har deres eget retsgrundlag, men ifølge dette er underkastet en vis kontrol fra ECOSOC's side. En lang række *private internationale organisationer* har opnået anerkendelse med konsultativ status, hvilket vil sige at de kan sende observatører til rådets offentlige møder og har en vis adgang til at fremkomme med skriftlige eller mundtlige forestillinger. Derimod spiller *komiteer*, altså udvalg blandt rådets egne medlemmer, en langt mindre rolle end i generalforsamlingen.

For at give et indtryk af arbejdsomfang og forgrening fremsættes følgende skematiske oversigt over de mangfoldige enheder rådet står i kontakt med, enten som overordnet instans eller på aftalemæssigt grundlag.

- a. Et antal komiteer (bestående af et antal af rådets medlemmer), stående, sessionale, eller ad hoc, herunder:
1. *Komiteen for program og koordination.*
 2. *Komiteen for anvendelse af videnskab og teknologi til udvikling.*
 3. *Komiteen for udviklingsplanlægning.*
 4. *Komiteen for private internationale organisationer.*
- b. 10 kommissioner, nemlig 6 funktionelle:
1. *Den statistiske Kommission.*
 2. *Befolkningskommissionen.*
 3. *Den sociale Kommission.*
 4. *Kommissionen for Menneskerettigheder med underkommission vedrørende Forhindring af Diskrimination og Beskyttelse af Mindretal.*
 5. *Kommissionen for Kvinders Status.*
 6. *Kommissionen for narkotiske Midler.*
- og 4 regionale, nemlig:
1. *Den økonomiske Kommission for Europa (ECE).*
 2. *Den økonomiske Kommission for Asien og det fjerne Østen (ECAFE).*
 3. *Den økonomiske Kommission for Latinamerika (ECLA).*
 4. *Den økonomiske Kommission for Africa (ECA).*
- c. 14 særlige institutioner, nemlig:
1. *Den internationale Atom Energi Kommission (IAEA) der dog formelt ikke har status som „særlig institution“ (kap. X. 4).*
 2. *Den internationale Arbejderorganisation (ILO).*
 3. *De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO).*
 4. *De Forenede Nationers pædagogiske, videnskabelige, og kulturelle Organisation (UNESCO).*
 5. *Verdenssundhedsorganisationen (WHO).*
 6. *Den internationale Bank for Rekonstruktion og Udvikling (BANK).*
 7. *Den internationale Finanskorporation (IFC).*
 8. *Den internationale Udviklingsassociation (IDA).*
 9. *Den internationale Valutafond (FUND).*

10. *Den internationale Organisation for civil Flyvning (ICAO).*
 11. *Den internationale Telekommunikations Union (ITU).*
 12. *Verdenspostunionen (UPU).*
 13. *Den meteorologiske Verdensorganisation (WMO).*
 14. *Den rådgivende internationale Søfartsunion (IMCO).*
- d. Forskellige med rådet forbundne „special bodies“, herunder:
1. *Det administrerende Råd for de Forenede Nationers Udviklingsprogram.*
 2. *Forenede Nationers Børnefond (UNICEF).*
 3. *Det permanente Central Narkotikums Råd.*
- e. Op mod 400 private internationale organisationer opdelt i tre kategorier efter deres repræsentative betydning og interesse i rådets virkeområder. Inddelingen har betydning for organisationens status i forhold til rådet. Kategori A tæller for tiden kun 12 organisationer, fx. *det Internationale Handelskammer*, medens kategori B omfatter 143 organisationer med mere speciel kompetence.

4. *Formynderskabsrådet.*

Dette råd skal kun omtales flygtigt fordi det snart vil tilhøre historien. Opgøret med kolonisystemet er forløbet med en hurtighed og en heftighed ingen havde regnet med da de Forenede Nationers pagt blev skrevet. Kravene om selvstændig nationalstatlig eksistens fremføres med en sådan utålmodighed at faren i dag snarere består i at kolonimagts kontrollerende og vejledende virksomhed ophæves for tidligt end for sent. Erfaringen har vist at dersom kolonifolket ikke har formået at udvikle en følelse af national enhed henover lokale stammeskel, og ikke har erhvervet sig en vis rutine i regering og administration, vil resultatet af frigørelsen let blive blodige stammefejder, administrativ korruption, og diktatorisk styre til fordel for en herskende klike.

Den drivende kraft i denne lavineagtige udvikling har været afhængige folks egen vågnende nationalfølelse, stimuleret ved den udvidelse af horisonten som krigen og de moderne meddelelsesmidler har ført med sig. Men når bevægelsen først er kommet i gang har den en iboende tendens til at akcellerere. De ny stater der er opstået er blevet medlemmer af de Forenede Nationer og har dér været ivrige fortalere for fortsat og fremskyndet frigørelse af andre kolonifolk. Det har også været af betydning at frigørelseskravet appellerer til ideer der er dybt

forankret i de vestlige demokratiske stater, ikke mindst Amerikas Forenede Stater. På samme måde som hvad angår andre sociale evolutioner eller revolutioner er kampen mod magthaverne først og fremmest blevet udkæmpet i disses eget sind. Hvem tror i dag på Kiplings myte om den hvide mands byrde? Alle ved at kolonialismens tid – på godt og ondt – er forbi, og spørgsmålet kun er at finde anstændig afvikling af dens sidste rester. Denne opgave lettes naturligvis ikke ved at frigørelsen bliver en brik i det storpolitiske spil. På trods af at Sovjetunionen i dag er verdens virkelig imperialistiske magt der hersker med hård hånd over en række undertrykte folk, undlader den aldrig at udnytte antikolonialismens følelser til at stimulere uvilje og had overfor de gamle kolonimagter og til at fremme uroligheder og omvæltninger hvori kommunismens frø kan sås.

Da de Forenede Nationers pagt blev underskrevet i 1945 levede endnu over 200 millioner mennesker under kolonistyre. Pagten forkyndte det som et af sine mål at afvikle dette system ved at føre de afhængige folk frem til selvstyre og muligvis uafhængighed. Formynderskabsrådet blev skabt som et led i organisationens virksomhed i dette øjemed. Man regnede med at i hvert fald de bestående mandat-områder skulle fortsætte som formynderskabsområder. Rådets opgave skulle være på de Forenede Nationers vegne at overvåge formynderstaternes administration for at kontrollere at denne i pagtens ånd skete for at fremme de afhængige folks sociale kår og deres udvikling henimod selvstyre eller uafhængighed. Men at man ikke havde tænkt sig at denne udvikling skulle forløbe med sådan hast at rådet snart har udspillet sin rolle, fremgår måske mest slående af den omstændighed, at reglerne om rådets sammensætning er formuleret således at de simpelthen ikke kan opfyldes når de administrerende staters antal svinder væsentligt ind. I San Francisco blev dette forhold ikke berørt. Man blev opmærksom på det i den forberedende kommission, men spørgsmålet blev ikke nærmere drøftet – øjensynlig fordi det blev betragtet som et problem der ikke ville blive aktuelt i en overskuelig tid.

Sammensætning. – Formynderskabsrådets virksomhed kan i hovedsagen betragtes som faldende ind under de Forenede Nationers økonomisk-sociale målsætning. For så vidt der er tale om at fremme udviklingen henimod uafhængighed får dets virksomhed også politisk karakter. Det samme er tilfældet for så vidt et formynderskabsområde, således som Pacific-Øerne, er erklæret for et strategisk område. Dette

politiske element afspejler sig i rådets sammensætning derved at der er tilsikret stormagterne, altså de fem faste medlemmer af sikkerhedsrådet, sæde i rådet. Reglerne om dettes sammensætning hviler på en kombination af to tanker: (1) de fem stormagter skal, som sagt, på grund af rådets politiske betydningsfuldhed, have fast sæde i det; og (2) rådet skal være sammensat således at der talmæssigt består ligevægt mellem administrerende og ikke-administrerende stater, hvorved det udelukkes at den ene af parterne ved simpel majoritet kan gennemtrumfe sine synspunkter på den andens bekostning. Disse to tanker er nærmere gennemført således at rådet skal bestå af:

(1) de medlemmer af de Forenede Nationer der administrerer formynderskabsområder;

(2) de af sikkerhedsrådets faste medlemmer der ikke administrerer sådanne områder; og

(3) så mange andre medlemmer valgt af generalforsamlingen for tre års perioder som måtte være nødvendige for at sikre at det samlede antal medlemmer af rådet er ligeligt fordelt mellem administrerende og ikke-administrerende stater.

Dette kan også udtrykkes således at en stat er født medlem af rådet såvel i egenskab af formynder som i egenskab af stormagt. Derefter skal medlemsskabet ved valg suppleres op således at der bliver paritet mellem administrerende og ikke-administrerende stater.

Disse regler hviler på den forudsætning at antallet af administrerende stater er større end antallet af stormagter der ikke administrerer noget formynderskabsområde. Hvis ikke denne forudsætning er opfyldt bliver der jo ingen plads for noget supplerende valg. Og hvis antallet af administrerende stater endog skulle blive mindre end antallet af ikke-administrerende stormagter er det umuligt at opfylde paritetskravet.

Paritetskravet betyder at rådet skal have dobbelt så mange medlemmer som der er formynderstater. Ved rådets start fandtes 5 formynderstater (Australien, Belgien, det Forenede Kongedømme, Frankrig, og New Zeeland) og rådet havde følgelig 10 medlemmer. Senere kom yderligere to andre formynderstater (Italien og USA) til, hvorved rådet kom op på 14 medlemmer. Denne sammensætning havde rådet indtil 1960, da Frankrig og Italien ophørte med at være administrerende stater ved frigørelsen af henholdsvis fransk administreret Cameron og Togoland og italiensk administreret Somaliland. Rådets medlemsantal skulle herved reduceres til 10. Da Italien automa-

tisk gled ud medens Frankrig fortsatte i egenskab af stormagt, skulle egentlig tre af de valgte medlemmer være udgået. Da man imidlertid savnede hjemmel til at ophæve noget medlems mandat fortsatte man med den uligevægtige sammensætning af rådet, fortroende sig til at valgperiodens udløb efterhånden ville bringe balancen igen. Dette skete i 1962 som følge af at funktionstiden for tre af de valgte medlemmer udløb. Men efter at Nauru i 1968 har opnået selvstændighed med den følge at Forenede Kongedømme og New Zealand er ophørt med at være administrerende magter, vil ligevægten ikke kunne opretholdes. Der er herefter kun to administrerende stater tilbage — Australien og de Forenede Stater. Selv når det sidste valgte medlem glider ud vil der heroverfor stå de fire ikke-administrerende, permanente medlemmer af sikkerhedsrådet (Forenede Kongedømme, Frankrig, Kina, U.S.S.R.).

Hermed er lighedsprincippet definitivt sat ud af spillet og en afgørende forudsætning for formynderskabssystemet bristet. De administrerende stater må kunne protestere mod fortsat at anerkende rådets autoritet til udøvelse af sine funktioner i henhold til pagten. Hvis ikke en nyordning indføres ved en formelig pagtrevision, synes den rimeligste udvej at være at lade formynderskabsrådet fortsætte som det er uanset at dets sammensætning som følge af skævheden ikke mere er i overensstemmelse med reglerne herom i pagtens art. 86. For denne løsning taler at skabelsen af et nyt formynderskabsråd synes at være et uforholdsmæssigt stort apparat at sætte i scene for at føre tilsyn med de to sidste formynderskabsområder — New Guinea og Pacificerne. Selv om disse to hver for sig frembyder særegne forhold der vanskeliggør deres overgang til selvstændighed — i New Guinea står befolkningen endnu på civilisationens laveste trin og pacificformynderskabsområdet består af et utal af småøer spredt over et areal på størrelse med det australske kontinent — vil der vel alligevel i løbet af en overskuelig tid blive fundet en løsning der bringer formynderskabet til ende.

Beføjelser. — Ligesom det økonomiske og sociale råd er også formynderskabsrådet et underordnet organ. Det udøver sine funktioner under generalforsamlingens (for strategiske formynderskabsområder: sikkerhedsrådets) myndighed. Dets opgave er at føre tilsyn med at administrationen sker i overensstemmelse med pagtens principper. I dette øjemed er der hjemlet rådet adgang til på forskellig vis at undersøge og inspicere hvad der foregår i administrationsområderne, dels ved at afæske formynderne periodiske beretninger, dels ved at organisere pe-

riodiske besøg og modtage klager (petitioner) fra befolkningen i områderne. På basis heraf kan rådet *diskutere* og *kritisere* administrationen og fremkomme med *anbefalinger*. Befalende myndighed har rådet under ingen omstændigheder.

Afstemning. – Stormagterne er, som nævnt, fødte medlemmer af rådet, men de har intet stemmeprivilegium, hvilket ville være i strid med den tanke om ligevægt mellem administrerende og ikke-administrerende stater der ligger til grund for rådets opbygning. Hvert medlem har een stemme, og beslutninger tages af et flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer.

Forretningsgang. – Rådet mødes regelmæssigt til to årlige sessioner, henholdsvis i januar og juni.

Organisation. – Rådet kan nedsætte sådanne komiteer (udvalg af dets medlemmer) som skønnes fornødent, men har ikke hjemmel til at etablere hjælpeorganer.

5. *Den Internationale Domstol.*

Da man forberedte de Forenede Nationers Pagt fandtes der allerede en international domstol med almindelig kompetence, nemlig den i 1920 oprettede Faste Domstol for mellemfolkelig Retspleje der stod i en vis forbindelse med Folkeforbundet uden dog at være et egentligt organ for denne organisation. Det var under drøftelserne mellem de fire store i Dumbarton Oaks et åbent spørgsmål om man skulle reorganisere den bestående domstol eller skabe en ny. På San Francisco konferencen besluttede man sig for det sidste alternativ. Man skabte en ny domstol der fik navnet den Internationale Domstol og blev gjort til et af organisationens seks hovedorganer. Dens statut udgør en integrerende del af de Forenede Nationers pagt, hvilket især vil sige at den kun kan ændres efter samme regler som gælder for ændringer af pagten. Men skønt domstolen således formelt fremtræder som en nyskabelse er den dog i realiteten en fortsættelse af den gamle, idet statuten der bestemmer dens virke i alt væsentligt er identisk med den gamle statut.

Domstolen består af 15 dommere valgt af generalforsamlingen og sikkerhedsrådet uafhængigt af hinanden og således at der til valg udkræves absolut stemmeflertal i hver af de to forsamlinger og uden at

der i sikkerhedsrådet gives de faste medlemmer noget stemmeprivilegium – valgt er den der opnår 6 ud af rådets 11 stemmer.

De nærmere regler for valget er udtryk for krydsende hensyn. På den ene side hviler de på den ide at dommerne ikke vælges som repræsentanter for en stat, men i kraft af deres personlige kvalifikationer som sagkyndige i folkeret. I overensstemmelse med dette synspunkt er det bestemt at dommerne vælges uden hensyn til deres nationalitet; og at valget foregår på grundlag af en kandidatliste der tilvejebringes, ikke af staterne selv, men af hvert lands gruppe af dommere i den Stående Voldgiftsdomstol. Hver sådan gruppe kan nominere indtil fire kandidater, deraf højst to af gruppens egen nationalitet. Dette nationalitetsuafhængige synspunkt er dog ikke gennemført fuldt ud. På den anden side er det nemlig bestemt, for det første at der ikke må være to dommere der er statsborgere i samme stat; og for det andet at de ved valget skal have for øje at de personer der vælges til domstolen ikke blot hver for sig opfylder de stillede betingelser, men også i forening frembyder sikkerhed for at civilisationens hovedformer og de vigtigste retssystemer i verden bliver repræsenteret deri.

De sidstnævnte udtryk er vage. Jeg har svært ved at forbinde nogen forestilling med udtrykket „civilisationens hovedformer“. Der er ingen fast anerkendt gruppering af „de vigtigste retssystemer i verden“. En tænkelig opdeling er denne:

1. *Common law*, det er de retssystemer der har udviklet sig med rod i anglosaksiske traditioner og som nu er repræsenteret overalt i verden hvor retsudviklingen er foregået under engelsk påvirkning, altså især i Commonwealth-landene.

2. Romanistisk ret (*Civil law*), det er de retssystemer der har udviklet sig under indflydelse af romerretten og som nu er repræsenteret i de lande hvis retsudvikling har stået under indflydelse af fransk ret (Napoleons lovbog *Code civil* 1804) og tysk ret (*Bürgerliches Gesetzbuch* 1897).

3. Kommunistisk inspireret ret.

4. Islamitisk ret.

5. Indisk ret.

6. Kinesisk ret.

Disse noget vage direktiver for valget har ikke kunnet forhindre at politiske hensyn har spillet en rolle. Man har endog været vidne til at valget af en vis dommer er indgået i en handel om valg af en vis stat til medlem af sikkerhedsrådet. For at afpolitisere den atmosfære hvori

valget foregår har Instituttet for Folkeret foreslået at det henlægges til et tidspunkt forskelligt fra det hvor valg til de Forenede Nationers øvrige organer foregår.

Stormagterne har ikke noget statutmæssigt krav på at være repræsenteret i domstolen, men det har hidtil været almindelig akcepteret praksis at sørge for at de alle fem til enhver tid har haft en af deres statsborgere siddende i domstolen.

Da domstolen, som nævnt, er et af de Forenede Nationers organer og statutten en integrerende del af de Forenede Nationers pagt, er ethvert medlem af organisationen som sådant også deltager i statutten. Heri ligger at ethvert medlem af de Forenede Nationer har krav på de fordele og må bære de forpligtelser som statutten hjemler, og det vil især sige at de har ret til at betjene sig af domstolen og pligt til at deltage i udgifterne ved dens drift. Derimod ligger der ikke heri at medlemsstaten som sådan er underkastet domstolens jurisdiktion, altså er pligtig at møde for den og anerkende dens autoritet i tilfælde af at en anden stat skulle indstævne den for domstolen. Nogen sådan pligt hjemler nemlig statutten ikke – vel vidende at i så fald ville den aldrig være blevet akcepteret af flertallet af staterne.

Pligten til at anerkende domstolens autoritet til at afgøre en vis sag må have særligt grundlag forskelligt fra statutten. Ifølge statuttens art. 36 kan dette grundlag være enten

(1) enighed mellem de stridende parter om at forelægge netop denne sag for domstolen; eller

(2) en forudgående almindelig aftale (traktat) mellem to eller flere stater om at fremtidige sager af nærmere angiven art skal kunne indbringes for domstolen; eller

(3) en ensidig erklæring afgivet til de Forenede Nationers generalsekretær om at vedkommende stat uden yderligere overenskomst i forhold til enhver anden stat der antager samme forpligtelse vil anerkende domstolens domsmyndighed i alle tvister om retsforhold. Det er i praksis antaget at erklæringen kan afgives under forbehold for visse arter af tvister. I så fald medfører gensidighedsprincippet at andre stater kan gøre tilsvarende forbehold gældende overfor den stat der har taget forbehold.

Princippet er altså at domstolens myndighed til at afgøre en tvist mellem to stater i alle tilfælde forudsætter at begge stater har givet deres samtykke hertil ved en indbyrdes overenskomst. Men denne kan tilvejebringes på forskellig måde. Den under (3) omtalte fremgangs-

måde gør det lettere for de stater der ønsker i almindelighed at anerkende domstolens autoritet at opnå dette resultat, end hvis de skulle afslutte traktater med et større antal stater herom.

Også en stat der ikke er medlem af de Forenede Nationer kan blive deltager i statutten og derved opnå adgang til at benytte sig af domstolen og deltage i valget af dommerne. Betingelse herfor er det at vedkommende stat erklærer at ville antage statutten, efterkomme domstolens afgørelser i enhver sag hvori den er part, og deltage i afholdelsen af udgifterne ved domstolens drift. På denne måde er Schweiz, Liechtenstein, og San Marino blevet deltagere i statutten. Også stater der ikke er deltagere i statutten kan på visse betingelser få adgang til at indbringe en tvist for domstolen.

Med denne domstol er der skabt et første klasses internationalt organ egnet til på grundlag af folkerettens regler at afgøre retstvister mellem stater, hvad enten de stridende parter er medlemmer af de Forenede Nationer eller ej. Men det er op til staterne selv at afgøre i hvilket omfang de ønsker at benytte sig heraf, specielt forud at binde sig til at anerkende domstolens myndighed.

Før det vurderes i hvilket omfang staterne har vist sig villige hertil bør det præciseres, hvad man i bedste fald kan forvente af en international domstol. Men møder ikke sjældent den opfattelse, at dersom blot respekten for retten var stærk nok måtte alle stridigheder mellem stater kunne løses ad rettens vej; og at det derfor er et ideal at stræbe imod at alle stater anerkender domstolens myndighed i enhver tvist eller strid med en anden stat. Når dette mål er nået er rettens herredømme i internationale forhold gennemført på samme måde som mellem individer i en stat, og freden dermed sikret.

Denne opfattelse beror efter min mening på en misforståelse og stiller et blændværk op som et ideal. Den bygger på en for snæver opfattelse af, hvad rettens funktion er i et velordnet samfund. Den identificerer fejlagtigt denne funktion med domstolens, hvis opgave det er at afgøre relativt mindre konflikter på grundlag af den etablerede orden og dennes regler om fordeling af goder, magt, fordele, og byrder. Men ret er mere end denne væsentlig statiske funktion til opretholdelse af en bestående orden. Den er også rammen om det politiske liv, d.v.s. retten organiserer den fremgangsmåde hvori forskellige grupper inden for samfundet presser på og kæmper for en ændret fordeling af goder og byrder, altså for en ændring af den sociale orden. Rettens vej hertil er lovgivningen, og i kampen om lovgivningen løses de relativt

betydningsfulde, politisk-dynamiske konflikter indenfor samfundet. Når der fx er spørgsmål om, hvorvidt der skal ydes økonomisk støtte til landbruget eller ej; om der skal indføres en varefordyrende omsætningsafgift eller ej; om der i så fald skal ydes kompensation til mindre bemidlede eller indføres en lettelse af den direkte beskatning; løses disse tvistespørgsmål ikke ad retsplejens vej for domstolene, men ad lovgivningens vej, fordi disse spørgsmål ikke angår strid om hvad der *er* ret, men strid om hvad der *bør være* ret. Sådanne tvister kaldes politiske. Lovgivningen er den retsbestemte vej til fredelig løsning af politiske tvister.

Overføres nu disse synspunkter på forholdet mellem stater i det internationale samfund vil man forstå, at en international domstol – ligesom de nationale domstole – er et velegnet instrument til at løse de relativt ubetydelige konflikter mellem stater af retlig modsat politisk karakter, altså statiske konflikter om, hvad der efter den bestående orden tilkommer den ene eller anden af parterne; men at en international domstol omvendt ikke egner sig til at afgøre politiske konflikter, altså konflikter der udspringer af visse staters eller statsgruppers krav om en ændring af den bestående orden. Når en stat kræver trykkende traktater afskaffet, udvidelse af sit territorium, delagtiggørelse i tekniske fremskridt og økonomisk udvikling, adgang til råstoffer, fjernelse af truende baser hvorfra angreb kan finde sted, og lignende, har det ingen mening at indbringe sådanne krav til afgørelse for en domstol, hvis opgave det er at sige hvad der *er* ret efter den bestående orden. For disse krav går netop ud på ændring af denne orden. Skal de løses ad rettens vej kræves hertil noget i analogi af lovgivningsproceduren i det nationale samfund, og det hertil egnede organ må være en politisk repræsentation for staterne og ikke en domstol bestående af retskyndige.

På denne baggrund vil man forstå at den alen hvormed domstolens succes skal måles ikke kan være en forventning om at staterne skulle have underkastet sig dens myndighed hvad angår alle internationale tvister, politiske som retlige. Det højeste man har ret til at håbe er at staterne ville anerkende domstolens myndighed i tvister af ren retlig natur, altså tvister der alene drejer sig om indbyrdes rettigheder og pligter i henhold til den bestående folkeretsorden.

Selv målt med denne målestok er resultatet skuffende. Af de Forenede Nationers 123 medlemmer har ikke mere end 42 afgivet den ovenfor omtalte erklæring om at ville anerkende domstolens myndig-

hed i retstvister med andre stater. Dertil kommer at mange af disse erklæringer er omgærdet med sådanne forbehold at erklæringen bliver mere eller mindre illusorisk. De Forenede Stater satte i 1946 et dårligt eksempel ved at tage forbehold med hensyn til sager der *ifølge de Forenede Staters bestemmelse* vedrører de Forenede Staters indre anliggender. De kursiverede ord betyder at de Forenede Stater har forbeholdt sig adgang til i enhver sag ved ensidig erklæring at udelukke domstolens kompetence. Dette eksempel blev senere fulgt af Frankrig, Liberia, Mexico, Sudan, den Sydafrikanske Union og Malawi — Frankrig har dog senere modificeret forbeholdet. Det Forenede Kongedømme og Portugal har lanceret et forbehold der er omtrent lige så vidtrækkende. Det går ud på at der foruden en række specielle reservationer forbeholdes ret til til enhver tid med øjeblikkelig virkning at indføre ny specielle reservationer ved underretning herom til generalsekretæren. Det er altså kun i beskeden omfang og ofte med vidtrækkende garderinger staterne har vist sig villige til på forhånd at underkaste sig domstolens jurisdiktion. Dertil kommer at man indenfor de herved givne rammer ikke har vist overvættens iver efter at benytte domstolen. Sagernes antal har været dalende sammenlignet med tilstanden i mellemkrigsårene, og i ca. halvdelen af sagerne bestrides domstolens kompetence af den indstævnedes stat således at der først må føres ofte langvarige procedurer om dette spørgsmål. Endelig er det gentagne gange forekommet at en tabende part rent ud har nægtet at efterkomme domsafgørelsen.

Alt i alt er dette billede nedslående, ikke mindst fordi tilliden til retsplejen synes at have været i tilbagegang sammenlignet med tiden før den ny domstols oprettelse. Måske kan forklaringen til dels søges i at folkeretten befinder sig i en overgangsperiode i hvilken den endnu ikke har tilpasset sig til ændrede forudsætninger for staternes samliv. Mange stater, især de kommunistiske og de der fornylig har udviklet sig af tidligere koloniområder, ser med mistænksomhed på gældende folkeret til hvis udvikling de ikke selv har medvirket og som de i mange henseender betragter som tilpasset imperialistiske og kapitalistiske kolonimagters interesser. Det kan forekomme mærkeligt at det for en overvejende del netop er små og svage stater der har vægret sig ved at akceptere en international retspleje. Det har nemlig hidtil været gængs opfattelse at netop for en lille og svag stat var appel til retten det bedste middel til at hævde sine rettigheder i forhold til stærkere stater. Når også stater som England, Frankrig, og de Forenede Stater der re-

præsenterer den klassiske folkerets ledende magter udviser stor tilbageholdenhed i deres tillid til den internationale domstol og i deres villighed til at underkaste sig dens afgørelser, beror dette måske på en lignende indstilling af skepsis og usikkerhed overfor folkeretten således som den er ved at udvikle sig under pres fra de ny staters side. Medens dommere udgået fra den vesteuropæiske kulturkreds udgjorde flertallet i den gamle domstol, er dette ikke mere tilfældet. For øjeblikket tilhører kun fire af domstolens femten dommere denne kreds, hvortil kommer een Commonwealth-dommer og een fra de Forenede Stater. Af de øvrige ni dommere kommer to fra kommunistiske stater, fem fra afro-asiatiske lande, og to fra Latinamerika. Denne brogede sammensætning er i overensstemmelse med domstolens ide fordi den som en verdensdomstol skal afspejle alle retsopfattelser. Men det kan ikke nægtes at den i en tid hvor der finder stærke brydninger sted skaber betydelig usikkerhed med hensyn til hvorledes domstolen vil fortolke og udvikle folkeretten, en usikkerhed der kan forklare at man også fra de klassiske folkeretsstaters side lægger reservation for dagen i sin holdning til domstolen.

Har medlemmerne således kun lagt lunken villighed til at benytte sig af domstolen for dagen, har de Forenede Nationer som organisation ejheller foregået dem med noget godt eksempel. Efter pagten kan generalforsamlingen og sikkerhedsrådet, samt sådanne andre af organisationens organer og de af de særlige institutioner som generalforsamlingen bemyndiger dertil, afæske domstolen responsa, d.v.s. formelt uforbindende meningstilkendegivelser om ethvert retsspørgsmål. Bemyndigelse hertil er nu meddelt begge de to andre råd samt samtlige de særlige institutioner. Men adgangen til at indhente sådanne udtalelser er i praksis kun benyttet i ringe omfang, idet domstolen i de første 15 år af dens virksomhed kun har afgivet en halv snes responsa. Det er ovenfor (kap. III. 3) omtalt at de Forenede Nations forskellige organer konsekvent har nægtet at indbringe det vigtige spørgsmål om fortolkningen af art. 2(7) for domstolen, antagelig af frygt for at domstolen ikke ville lade tilstrækkeligt spillerum åbent for politiske hensyn ved fortolkning af pagten. Samme indstilling har gjort sig gældende med hensyn til de fleste andre spørgsmål der i praksis er opstået vedrørende fortolkning af pagten eller andre juridiske forhold.

De Forenede Nations pagt har som noget nyt indført en vis mulighed for at bringe internationale tvangsmidler til anvendelse for at gennemføre opfyldelse af en afsagt dom. Det siges herom i art. 94(2)

at hvis nogen part i en sag undlader at opfylde de forpligtelser som påhviler den i henhold til en dom afsagt af domstolen kan modparten indbringe sagen for sikkerhedsrådet som, hvis dette skønner det nødvendigt, kan fremsætte forslag eller tage beslutning om de forholdsregler der bør tages for at bringe dommen til udførelse.

Hvis den tabende part nægter at opfylde dommen og den vindende part i den anledning griber til våben for selv at gennemtvinge sin ret opstår det spørgsmål, drøftet ovenfor i kap. IV.3, om denne selvhjælp er ulovlig selvtægt og i strid med forpligtelsen ifølge pagtens art. 2(4) til at afholde sig fra magtanvendelse der er uforenelig med de Forenede Nationers formål. Hvad man end vil mene herom forekommer det ret utænkeligt at der skulle kunne iværksættes militære sanktioner imod den stat der har grebet til våben for at gennemføre sin ret i henhold til en dom afsagt af den Internationale Domstol. Fornylig har Cambodia vundet en sag mod Thailand og fået tilkendt suveræniteten over det omstridte Preah Vihear tempel. Thailand har erklæret sig villig til at opfylde dommen. Men tænkte man sig at Thailand havde nægtet at rømme tempelområdet og at Cambodia med våbenmagt havde sat sig i besiddelse deraf, ville den omtalte situation have foreligget. Det ville da være ret utænkeligt at der i den anledning skulle kunne anordnes militære sanktioner mod Cambodia for at tvinge denne stat tilbage fra det område der ved dom er tilkendt den og genindsætte Thailand i den ulovlige besiddelse.

6. Sekretariatet.

Ideen om et internationalt sekretariat, d.v.s. en stab af tjenestemænd der uanset hver enkelts nationale tilhørighed alene står til ansvar overfor stabens øverste chef, generalsekretæren, og via ham overfor organisationen; og som i deres virke alene skal lade sig lede af loyalitet overfor den internationale organisation som sådan og hengivenhed for de formål og idealer denne står for, rejser en række almene problemer der vil blive drøftet i næste kapitel. På nærværende sted omtales pagtens regler om sekretariatet og generalsekretæren.

Det kan på forhånd forekomme noget forbavsende at pagten i art. 7 indrangerer sekretariatet blandt de Forenede Nationers seks hovedorganer. Hvis de Forenede Nationers sekretariat alene var en stab af kontorister til betjening af organisationens forskellige organer ved udførelse af skrivearbejde, oversættelse, og andre lignende tekniske service-funktioner til afholdelse og forberedelse af møder, ville betegnel-

sen også være misvisende. Men således forholder det sig heller ikke. Sekretariatet, der består af generalsekretæren og den af ham ansatte stab, har efter pagten langt videregående funktioner. Disse kan opdeles i tre grupper.

Ifølge art. 97 er generalsekretæren organisationens øverste *administrative* embedsmand. Med sekretariatets administrative funktioner sigtes til al den virksomhed der, uden at være et led i organisationens formålsbestemte funktioner, er nødvendig for at få maskineriet til at løbe rundt.

Herunder falder først og fremmest mødebetjeningen, såsom udfærdigelse og fordeling af det skriftlige materiale der danner grundlaget for forhandlingerne; oversættelsestjenesten der besørger mundtlig (simultan) og skriftlig oversættelse til arbejdsprogene (engelsk og fransk, i generalforsamlingen og ECOSOC tillige spansk); optagelse og udsendelse af mødereferater; arkivering af utallige dokumenter; bibliotekstjeneste; oplysningstjeneste og bistand af mange slags til de enkelte delegerede.

Til de administrative funktioner kan også henregnes den ekspertmæssige indsamling og bearbejdning af oplysninger af mangfoldig art som det nødvendige grundlag for behandlingen af problemer af en hvilken som helst art. Sådanne studier udføres ofte efter anmodning af vedkommende organ. Deres udførelse forudsætter at sekretariatet råder over en stab af eksperter på højeste plan. På samme måde som de ministerielle kontorer her i landet i kraft af den tekniske sagkundskab de råder over over en væsentlig indflydelse på det politiske lovgivningsarbejde, er også sekretariatet i stand til at præge arbejdet i de Forenede Nationers forskellige organer. I et vist omfang, især vedrørende fiscale og finansielle forhold, udøver sekretariatet efter anmodning af ECOSOC rådgivende virksomhed også overfor medlemmernes regeringer og de særlige institutioner.

Det er af stor betydning at publikum verden over i videst muligt omfang holdes underrettet om de Forenede Nationers virksomhed og får lettest mulig adgang til at indhente yderligere oplysninger. I dette øjemed driver sekretariatet en omfattende informationstjeneste ved regelmæssig betjening af de moderne massekommunikationsmidler, udfærdigelse af en mangfoldighed af publikationer, oprettelse og drift af et betydeligt antal (for tiden 50) informationscentre verden over, m. v.

At drive sekretariatet, der omfatter ca. 6400 personer, er naturligvis i sig selv en omfattende administrativ opgave der giver anledning til

mangfoldige problemer vedrørende ansættelse, forfremmelse, aflønningsvilkår, udøvelse af disciplinærmyndighed m.v.

Ifølge pagtens art. 98 påhviler det generalsekretæren at udføre sådanne funktioner som bliver betroet ham af de Forenede Nationers forskellige organer (med undtagelse naturligvis af domstolen). Hermed er der hjemmel for generalsekretærens *udøvende myndighed i henhold til bemyndigelse*. Denne hjemmel åbner mulighed for at generalsekretæren – og dermed sekretariatet – bliver direkte delagtig i udøvelse af de egentlige FN-funktioner, også dem af høj politisk karakter. Da de bemyndigelser der gives generalsekretæren ofte har været af yderst generel karakter og kun udtrykt det minimum hvorom der kunne opnås enighed i vedkommende organ, vil generalsekretærens eksekutive virksomhed ofte åbne spillerum for selvstændigt politisk jugement og stillingtagen. Det kan især hænde at de direktiver der er givet ikke slår til fordi de forudsætninger hvorpå de bygger brister. Hvis det nu yderligere er politisk umuligt at få vedtaget supplerende direktiver i det kompetente organ, står generalsekretæren overfor den opgave på eget ansvar og i lys af de Forenede Nationers almindelige målsætninger og principper at fortolke bemyndigelsen under de foreliggende omstændigheder. Som eksempel på en sådan udvikling kan nævnes generalsekretærens udøvende virksomhed i Congo som leder af de Forenede Nationers Congostyrke. Den 13. juli 1960 vedtog sikkerhedsrådet en resolution i hvilken den bemyndigede generalsekretæren til i forståelse med regeringen i republikken Congo at yde denne regering militær bistand indtil den anså sig i stand til selv at magte sine hverv. Da nu situationen imidlertid udviklede sig derhen, at Katanga løsrev sig og centralregeringen i Leopoldville gik i opløsning, var direktivet i resolutionen af 13. juli 1960 under disse kaotiske forhold ikke til megen vejledning. Forgæves søgte generalsekretæren præcisere vejledning af rådet. Under disse forhold blev han tvunget til på egen hånd at videreføre aktionen efter bedste skøn, og kunne ikke spares for at møde heftig kritik, snart fra den ene, snart fra den anden side.

Det er ganske overladt til de kompetente organer selv i hvilket omfang de ønsker at gøre brug af generalsekretæren ved at delegere myndighed til ham. Det er forståeligt at trangen til at gribe til denne udvej er blevet større efter at det i overvejende grad er blevet generalforsamlingen der behandler de politiske sager. I den tid Trygve Lie var generalsekretær (1946-53) forekom bemyndigelse ikke i nævne-

værdigt omfang. Anderledes i Dag Hammarskiölds tid (1953-1961). Den ny praksis begyndte med at generalforsamlingen i 1954 bemyndigede ham til at tage de efter hans skøn mest hensigtsmæssige skridt for at opnå frigivelse af elleve amerikanske flyvere der blev holdt fængslet i Kina – en opgave som det lykkedes Hammarskiöld at løse tilfredsstillende. Derefter fulgte i 1956 først bemyndigelse til at søge våbenstilstandsoverenskomsten gennemført i Palæstina, senere til at tage alle nødvendige administrative og eksekutive skridt til at organisere de Forenede Nationers krisestyrke og afsende den til Ægypten. I 1958 pålagde man generalsekretæren ansvaret for at sende en observationsgruppe til Libanon, og bemyndigede ham til at træffe sådanne praktiske arrangementer som måtte være nødvendige for at hævde pagtens formål og principper hvad angår forholdet mellem Libanon og Jordan. Kulminationen af denne udvikling blev nået med den ovenfor omtalte resolution hvormed rådet gav generalsekretæren den øverste ledelse af Congostyrken og ansvaret for dens operationer.

I art. 99 åbner pagten endnu et perspektiv for generalsekretærens virke idet den giver ham hjemmel for *selvstændig diplomatisk og politisk virksomhed*. Det bestemmes nemlig i denne artikel at han kan henlede sikkerhedsrådets opmærksomhed på enhver sag der efter hans mening kan true opretholdelsen af den mellemfolkelige fred og sikkerhed. Det siger sig selv at en sådan initiativret i centrum af organisationens virkefelt må forudsætte at generalsekretæren til forberedelse heraf på eget initiativ kan anstille undersøgelser og indlede diplomatiske forhandlinger i hvilke han optræder som talerør for de Forenede Nationer.

Denne beføjelse til selvstændigt politisk udspil og stillingtagen har i højere grad været benyttet af Trygve Lie end af Dag Hammarskiöld, men kun med ringe held. Allerede i det iranske spørgsmål (1946) optrådte Lie på egen hånd og gik – uden held – ind for at sagen skulle fjernes fra sikkerhedsrådets dagsorden efter at de russiske tropper havde forladt Iran. Som omtalt ovenfor i kap. IV. 2 udarbejdede han i 1950 et memorandum til forsvar for Maos ret til at repræsentere Kina i de Forenede Nationer. Hans største initiativ var hans store fredsmission der kulminerede i opstillingen af hans tipunkts-fredsprogram der blev offentliggjort d. 6. juni 1950 – uheldigt nok i samme måned i hvilken Koreakrigen brød ud. I sikkerhedsrådets møde d. 25. juni 1950 stemplede Lie Nordkorea som angriber og gik ind for sikkerhedsrådets kompetence og pligt til at imødegå aggressionen. Dette,

og hans efterfølgende tilslutning til Koreaaktionen og *Uniting for Peace* resolutionen, pådrog ham Sovjetunionens vrede. Unionen nedlagde veto mod hans genvalg i 1951. Generalforsamlingen besluttede at han skulle „forblive i embede“ endnu tre år, men Sovjetunionens modstand og kritik gjorde ham tilværelsen så vanskelig at han foretrak at nedlægge sit embede i 1952. Skønt Dag Hammarskiölds politiske aktivitet, som vi har set, var af eksekutiv art (baseret i bemyndigelser) undgik heller ikke han Sovjetunionens mest udtalte vrede, chikanerier, og angreb, og ingen kan vide hvorledes forholdene ville have udviklet sig om ikke hans karriere var blevet afbrudt på så tragisk måde. Erfaringerne synes at vise at aktiv deltagelse fra generalsekretærens side i de Forenede Nationers politiske funktioner rummer stor fare for at føre til konflikt med en af stormagterne af så alvorlig karakter, at det kan blive vanskeligt for generalsekretæren at forblive i sit embede.

Også uden at træde frem i rampelyset har generalsekretæren gode muligheder for at øve indflydelse. Hvis han er i stand til at vinde tillid kan hans kontor blive et sted hvor uofficielle, men vigtige forhandlinger går for sig. Det er således kendt at Dag Hammarskiöld under Suezkrisen førte forhandlinger med de implicerede parter, og at det var ham der formulerede de principper for krisens løsning der senere blev vedtaget af sikkerhedsrådet.

Generalsekretæren er altså andet og mere end en kontorchef. Hans høje stilling afspejler sig i reglerne om hans ansættelse, der sker ved beslutning af generalforsamlingen efter indstilling af sikkerhedsrådet – altså under udøvelse af stormagtsveto.

Sekretariatets personale ansættes af generalsekretæren. Dets internationale karakter afspejler sig såvel i dets sammensætning som i dets ansvar.

Det afgørende synspunkt for ansættelse af det kvalificerede personale og for fastsættelse af tjenestevilkårene skal efter pagten ganske vist være nødvendigheden af at opnå den højeste grad af dygtighed, sagkundskab, og retskaffenhed. Men der skal også tages passende hensyn til, at personalet rekrutteres på en så omfattende geografisk basis som muligt (art. 101). Disse regler kommer til anvendelse på ca. 1500 sekretariatsposter. Generalsekretæren er ude for et stærkt pres fra mange staters side om ansættelse af deres statsborgere, således at den geografiske fordeling gøres til næsten en kvoteringsordning på bekostning af det der skal være det primære hensyn. Det forhold

hvor i medlemsstaterne bidrager til organisationens økonomi tages i praksis som en rettesnor for deres repræsentation i sekretariatet, dog med adgang til at regulere kvoten op eller ned indenfor visse rammer. For mange af de utrænede unge stater der ikke har overskud af kvalificeret arbejdskraft og hårdt brug i den hjemlige administration for hvad der findes heraf, er det blevet en prestigesag at kræve deres andel i sekretariatsposterne, et krav der let kan komme på tværs af hensynet til kvalitet.

Generalsekretæren kan også komme ud for et pres hvad udvælgelsen angår. Det kan være fristende for medlemsstaterne at forsøge at censurere udvælgelsen, fx for at forhindre at personer der anses for nationalt upålidelige får indpas, eller måske for at benytte disse stillinger for at befri sig for mindre kvalificerede individer i den nationale administration. Situationen kan være vanskelig for generalsekretæren fordi han for at skaffe sig oplysning om ansøgernes kvalifikationer ikke godt kan undgå at forhandle med ansøgerens hjemstat.

Det er helt i overensstemmelse med ideen om et neutralt overnationalt sekretariat hvis tænkemåde dikteres ikke af nationale interesser og fordomme, men af fællesskabets udsyn og værdier, at der må tages et vist geografisk hensyn ved personalets sammensætning. Kun ved en tilpas blanding af nationale elementer opnås den alsidighed i sagkundskab, ideer, og indflydelse der er forudsætningen for objektivitet og neutralitet. Men når dette hensyn til mangfoldigheden udarter til en kvoteordning er det gået over gevind og er i strid med det grundlæggende synspunkt, fordi udnævnelsen nu netop bindes til den pågældende nationalitet i stedet for at hæve sig over den og gøre ham fri for dens bånd.

Pagten indeholder i art. 100 et par vigtige regler til fremelskning og værn af den uafhængighed i udsyn og tænkemåde der mere end sammensætningen er det der skaber et sekretariat der kan stå som eksponent for de Forenede Nationer som en institution der hæver sig over de deltagende enheder og symboliserer og inkorporerer fællesskabets ideer og målsætninger. For det første gøres det til en pligt for generalsekretæren og personalet at udføre deres hverv i fuldstændig uafhængighed af enhver regering eller anden myndighed udenfor de Forenede Nationer selv. Der tænkes naturligvis først og fremmest på vedkommende funktionærs hjemstat, men også på tilhørighed til internationale, ideologiske organisationer af politisk eller religiøs art. Det forbydes alle der er ansat i sekretariatet at søge eller modtage in-

struktioner fra sådanne myndigheder, og det pålægges dem at afholde sig fra enhver virksomhed som måtte være uforenelig med deres stilling som internationale tjenestemænd der kun er ansvarlige overfor den organisation de tjener. For det andet gøres det til en pligt for medlemsstaterne at respektere denne uafhængighed, hvilket altså vil sige at det er dem forbudt at søge at øve indflydelse på hvorledes de internationale tjenestemænd udfører deres hverv. Hertil knytter sig i art. 105 regler om at organisationens tjenestemænd på ethvert medlems territorium skal nyde sådanne forrettigheder og immuniteter som er nødvendige for den uafhængige udøvelse af deres funktioner i organisationens tjeneste. Disse forrettigheder og immuniteter er nærmere præciseret i en almindelig konvention herom.

Generalsekretærens fremtidige rolle indenfor organisationen er uvis. Dag Hammarskiöld opnåede, indtil forholdene i Congo gik i hårdknude, en position der måske vil komme til at stå som en foreløbig kulmination af embedets prestige, indflydelse, og ansvar. De heftige angreb der i Hammarskiölds sidste tid blev rettet mod ham fra sovjetrussisk side sigtede nemlig ikke alene mod hans person, men også mod embedet som sådant. Det var den russiske ministerpræsident Khrushchev der i generalforsamlingen i september 1960 personligt fremsatte den såkaldte trojkaplan for embedets omdannelse. Herefter skulle generalsekretæren erstattes med et triumvirat af direktører repræsenterende henholdsvis de kommunistiske, de kapitalistiske, og de neutrale stater. Samtidig krævede Sovjetunionen at også sekretariatets personale skulle rekrutteres således at de tre grupper blev forholdsmæssigt repræsenteret deri. Skønt denne plan umiddelbart måtte være tillokkende for de mange små neutrale stater fandt den kun tilslutning fra den kommunistiske bloks side. Man forstod nemlig godt hvad dens sigte var – at trække den eneste tand ud der efterhånden var vokset frem i de Forenede Nationers mund i generalsekretærens skikkelse. At erstatte ham med en trojka af tre ville være det samme som at indføre vetomagt også i generalsekretærembedet. Og at rekruttere sekretariatet således at det afspejlede de tre fraktioner ville være nedbrydende for dets internationale karakter og ansvar. Kort før sin død fremlagde Hammarskiöld en udvalgsrapport med egen kommentar vedrørende en reorganisation af sekretariatets ledelse. Hans pludselige død netop som den 16. generalforsamling skulle træde sammen i sep-

tember 1961 gav striden om embedet en akut vending. Først efter syv ugers uformelle forhandlinger lykkedes det at opnå enighed om at udpege ambassadør U Thant, Burma, som midlertidig generalsekretær for den resterende del af funktionsperioden, d. v. s. indtil 10. april 1963. Den 30. november 1962 valgtes U Thant til generalsekretær således at hans embedsperiode udløber den 3. november 1966, femårsdagen for hans udpegelse til midlertidig generalsekretær. Valget var eenstemmigt, såvel i sikkerhedsrådet som i generalforsamlingen. Hermed må formodentlig de russiske krav om en omorganisering af sekretariatet anses for henlagt, i hvert fald indtil videre. I 1966 genvalgtes U Thant for en 5-årig periode, men under omstændigheder der ikke var styrkende for hans autoritet.

Henvisninger

1. *Generalforsamlingen.*

Baily, Sidney D., *The General Assembly of the United Nations* (1960).

Nicolas, H. G., *The United Nations as a Political Institution* (1959), kap. V.

Haviland, H. Field, *The Political Role of the General Assembly* (1951).

Ball, M. Margaret, „Bloc Voting in the General Assembly“, *International Organization* 1951, 3-31.

Hovey Jr., Allan, „Voting Procedure in the General Assembly“, *International Organization* 1950, 412-427.

Brugiere, Pierre-F., *Les pouvoirs de l'assemblée générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité* (1955).

2. *Sikkerhedsrådet.*

Cheever, Daniel S. and Haviland, H. Field Jr., *Organizing for Peace* (1954), 132-158.

Leonard, L. Larry, *International Organization* (1951), 196-224.

Aréchaga, Eduardo Jiménez de, *Voting and the Handling of Disputes in the Security Council* (1950).

Day, Georges, *Le droit de veto dans l'organisation des Nations Unies* (1952).

Gross, Leo, „The Question of Laos and the Double Veto in the Security Council“, *American Journal of International Law* 1960, 118-131; „Voting in the Security Council: Abstention from Voting

and Absence from Meetings“, *The Yale Law Journal* 1951, 209–257.

Moldaver, Arlette, „Repertoire of the Veto in the Security Council, 1946–1956“, *International Organization* 1957, 261–274.

Emerson, Rupert and Claude, Inis L. Jr., „The Soviet Union and the United Nations“, *International Organization* 1952, 1–26.

3. *Det økonomiske og sociale råd.*

Asher, Robert E. and Associates, *The United Nations and Promotion of the General Welfare* (1957), 40–107.

Cheever, Daniel S. and Haviland, H. Field Jr., *Organizing for Peace* (1954), 187–226.

Leonard, L. Larry, *International Organization* (1951), 358–380.

Loveday, A., „Suggestions for the Reform of the United Nations Economic and Social Machinery“, *International Organization* 1953, 325–341.

Padelford, Norman J., „Politics and the Future of ECOSOC“, *International Organization* 1961, 564–580.

4. *Formynderskabsrådet.*

Asher, Robert E. and Associates, *The United Nations and Promotion of the General Welfare* (1957), 934–1020.

Baily, Sidney D., „The Future Composition of the Trusteeship Council“, *International Organization* 1959, 412–430.

5. *Den Internationale Domstol.*

Gross, Leo, „Some Observations on the International Court of Justice“, *American Journal of International Law* 1962, 33–62.

Lissitzyn, Oliver J., *The International Court* (1951).

Sørensen, Max, „The International Court of Justice: Its Role in Contemporary International Relations“, *International Organization* 1960, 261–276.

Castañeda, Jorge, „The Underdeveloped Nations and the Development of International Law“, *International Organization* 1961, 38–48.

Fyldige oplysninger om domstolens sammensætning, retsgrundlaget for dens kompetence, møder og afgørelser i årets løb, dens finanser m. v. findes i den af domstolen udgivne *Yearbook*. Domstolens afgørelser offentliggøres i de årlige *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*.

6. *Sekretariatet.*

Dag Hammarskiöld „Den internationale Tjenestemand“ (tale holdt i Oxford d. 30. maj 1961), *Fremtiden* 1961 nr. 5, 11–26.

„Two Differing Concepts of United Nations Assayed“, *International Organization* 1961, 549–563.

Virally, Michel, „Vers une reforme du secretariat des Nations Unies?“, *International Organization* 1961, 236–255.

Claude, Inis L. Jr., *Swords into Plowshares* (2. ed. 1961), 193–215.

Lengyel, Peter, „Some Trends in the International Civil Service“, *International Organization* 1959, 520–537.

Friedmann, Wolfgang and Fatouros, Arghyrios A., „The United Nations Administrative Tribunal“, *International Organization* 1957, 13–29.

Swift, Richard N., „Personel Problems and the United Nations Secretariat“, *International Organization* 1957, 228–247.

Jackson, Elmore, „The Developing Role of the Secretary-General“, *International Organization* 1957, 431–445.

Baily, Sydney D., „The Troika and the Future of the UN“, *International Conciliation* (May 1962).

Trombetas, Thomas P., „Loyalty, Privileges and Immunities of International Servants“, *Revue Hellénique* 1965, 66 f.

Ved den ændring af pagtens artikler 23, 27, og 61 der blev vedtaget den 17. december 1963 og trådte i kraft den 31. august 1965 overså man *mirabile dictu* at de ændrede regler for afstemning i sikkerhedsrådet må gøre en tilsvarende ændring af art. 109 påkrævet. En sådan ændring blev vedtaget den 20. december 1965.

KAPITEL VI

Politisk Magt og Indflydelse bag de Forenede Nationers Apparat

En forfatning er et forsøg på i rettens former at kanalisere de kræfter der former og bestemmer et samfunds liv. Hvis forsøget lykkes, hvis altså forfatningen sætter sig effektivt igennem, vil det sige at der skabes fremgangsmåder gennem hvilke individerne, eller grupper af disse, kan gøre deres interesser gældende, og som resulterer i beslutninger der er afgørende for samfundslivets udvikling. Den vej der skal gås i et demokratisk samfund for at nå frem til en politisk afgørende beslutning, er lang. Den forudsætter især at valg har fundet sted til en lovgivende forsamling, og at der i denne har fundet debat og afstemning sted i overensstemmelse med bestemte regler herom. *Valgregler* og *afstemningsregler* er altså af central betydning for udformningen af det apparat gennem hvilket „samfundsviljen“ bliver til. Forfatningen skaber således den retlige ramme for den politiske kamp i hvilken de forskellige samfundsgrupper gør deres interesser gældende. Under normale forhold træder på denne måde valg, argumentation, og afstemning i stedet for fysisk vold og andre tvangsmidler.

En betingelse for at en sådan retlig kanalisering af interesse- og idemod sætninger kan gennemføres, er det imidlertid, at forfatningsformerne så nogenlunde afspejler de kræfter og magtressourcer der rører sig i samfundet. Bliver spændingen mellem rettens form og de sociale kræfter der skal bøjes i denne form, for stærk, sker der en eksplosion – utilfredsheden giver sig voldeligt udslag i form af revolution, oprør, statskup, politiske strejker, og lignende voldsomheder i det øjemed at få gennemført en forfatningsændring.

Jeg har fremført disse almindeligheder fordi det er vigtigt at have dem i erindring ved drøftelsen af nogle af de problemer der er opstået

i forbindelse med de Forenede Nationers forfatning. Hvis man ikke tager de magtpolitiske kræfter der bestemmer staternes indbyrdes relationer i betragtning men tror at kunne indrette valg- og afstemningsregler i de Forenede Nationer blot ud fra abstrakte ideer om fred og retfærdighed, havner man i livsfjerne konstruktioner uden værdi som praktisk handleprogram. De sociale faktorerens betingende betydning må endda anses for at være særlig stor netop i internationale relationer. I de nationale samfund er de fysiske magtressourcer monopoliseret i myndighedernes hænder. Det er derfor vanskeligt for de utilfredse at organisere en modstand, og det kan ofte være muligt at opretholde en forfatning og gennemføre beslutninger i henhold til den på trods af udbredt utilfredshed. Der skal et betydeligt tryk på samfundskedlen før den eksploderer i revolution. Anderledes i det internationale samfund. Her er magtressourcerne ikke monopoliseret, men tværtimod fordelt netop på de enheder, staterne, der er underkastet den internationale retsorden, specielt de Forenede Nationers forfatning. Derfor: hvis de beslutninger der træffes i overensstemmelse med de organisatoriske regler i de Forenede Nationers pagt om organernes sammensætning og afstemninger, ikke i det væsentlige afspejler de givne politiske magtrelationer, vil de blive praktisk betydningsløse. Resultatet kan blive at organisationen sprænges, eller flere af dens medlemmer forlader den. Det er imidlertid ikke sandsynligt at afstemningsregler der ikke harmonerer med politiske magtrelationer faktisk vil blive udnyttet på denne måde. De politiske kræfter vil nemlig gøre sig gældende også før afstemningen og påvirke denne. Afstemningsreglerne åbner mulighed for et vist spil, ligesom fx skakreglerne bestemmer skakspillets muligheder. Men hvorledes spillet faktisk vil blive spillet indenfor disse rammer afhænger af den *politiske indflydelse* aktørerne er underkastet.

Man skal derfor ikke tillægge spørgsmål om afstemningsreglernes udformning for stor betydning. Hvorledes de end udformes vil det ikke være muligt at dirigere verdenspolitikken gennem vedtagelser der ikke harmonerer med de faktiske magtforhold. Man må forstå at de Forenede Nationer, hvorledes de organisatoriske regler end udformes, aldrig kan blive andet end et redskab for stormagternes politik, et forum der åbner mulighed for særegne former for politisk indflydelse og diplomatisk strategi. Den tanke at de Forenede Nationer, hvis man blot ændrede de organisatoriske regler på passende måde – fx afskaffede vetomagten – skulle kunne gøre en ende på magtpolitikken

er grænseløs naiv. Resultatet ville tværtimod blive at magtpolitikken ville gøre en ende på de Forenede Nationer. Det er misvisende at sætte politik gennem de Forenede Nationer i modsætning til magtpolitik, for der findes ikke anden politik end magtpolitik. De Forenede Nationer kan kun forstås som et integrerende led i den internationale magtpolitik. Organisationens væsentligste funktion består i at være det arnested hvor den offentlige mening i verdenspolitiske anliggender udhamres og kommer til orde, således at den bliver en af faktorerne i den magtpolitiske kamp.

På denne baggrund skal i dette kapitel nogle organisatoriske spørgsmål drøftes som udviklingen har givet aktuel interesse. Det drejer sig for det første om forskellige stormagtsprivilegier i konflikt med princippet om staternes „suveræne lighed“, især den vetomagt der tilkommer de faste medlemmer af sikkerhedsrådet og visse i forbindelse dermed stående spørgsmål om flertalsprincippet's anvendelse; dernæst om funktionsfordelingen mellem sikkerhedsrådet og generalforsamlingen og den magtforskydning til fordel for den sidste der har fundet sted som led i vestmagternes faktiske udnyttelse af de Forenede Nations apparat; og endelig om generalsekretærens stilling som et organ der symboliserer den internationale ordens ide i uafhængighed af kolliderende politiske kræfter.

1. Staternes „suveræne lighed“, stormagtsprivilegier, og flertalsprincip. De Forenede Nations pagt forkynder i art. 2 at organisationen hviler på grundsætningen om alle dens medlemmers suveræne ligeberettigelse. Som omtalt i kap. II. 4 og 5 er dette simpelthen en urigtighed. Pagten bryder på væsentlige punkter såvel med suverænitetsprincippet som med lighedsprincippet således som disse sædvanligvis er blevet forstået. Men så stor en følelsesmæssig aura står der fra gammel tid om disse ideer, så stor en rolle spiller de for (især de mindre) staters forfængelighed, at man fandt det tilrådeligt at dække over realiteterne med denne bekendelse til de hævdvundne principper.

I overensstemmelse med suverænitets- og lighedsideerne er den nedarvede regel om afstemninger på statskonferencer *eenstemmighedsprincippet*, således at hver stat har een og kun een stemme uanset størrelse. At give de store staters stemme en særlig vægt ville være i strid med lighedsprincippet; og at anerkende nogen form for flertalsbeslutning ville være i strid med suverænitetsprincippet, fordi staten derved ville være underkastet international befalingsmagt.

Eenstemmighedsprincippet, eller princippet om veto for enhver, var ikke blot statskonferencernes princip, men også grundlaget for Folkenes Forbund. I Folkeforbundspagtens art. 5 blev det bestemt, at hvor pagten ikke havde gjort særlig undtagelse skulle der til beslutning, såvel i forsamlingen som i rådet, kræves tilslutning fra alle på mødet repræsenterede medlemmer. I praksis blev reglen dog på forskellig måde modificeret. Dels udviklede der sig den sædvane at sondre mellem egentlige beslutninger og „tilkendegivelser“ (vœux) således at der til vedtagelse af de sidste kun udkrævedes almindeligt flertal. Dels medførte omstændighedernes pres at enkelte stater der ikke kunne stemme for en vis beslutning undlod at udøve veto ved ikke at deltage i afstemningen. Det må hermed erindres at beslutningerne efter Folkeforbundspagten aldrig havde formelt forbindende kraft.

Det er iøjnefaldende at man i de Forenede Nationers pagt i vidt omfang har fraveget lighedsprincippet ved at give stormagterne en fortrinsstilling, dels i reglerne om organernes sammensætning, dels i afstemningsreglerne. Ved således at institutionalisere stormagternes dominerende stilling har man nærmet de retlige konstruktioner til de politiske realiteter og øget muligheden for at apparatet kan benyttes til vedtagelse af politisk effektive beslutninger.

Det er interessant at bemærke at stormagtsprivilegierne står i naturligt forhold til vigtigheden af de beslutninger det drejer sig om at træffe. De er derfor størst i sikkerhedsrådet som det organ der er skabt særligt for at beskæftige sig med de højpoltiske spørgsmål om fred og sikkerhed: stormagterne har såvel permanent sæde som vetomagt (med visse begrænsninger). I formynderskabsrådet, der også beskæftiger sig med anliggender af politisk betydning, er der sikret stormagterne permanent sæde, men ikke noget stemmeprivilegium. Ved valget af generalsekretær har hver af stormagterne vetoret idet han ansættes af generalforsamlingen efter indstilling af sikkerhedsrådet, vedtaget uden at sagen betragtes som en sag vedrørende forretningsordenen. Ved valget af dommere til den Internationale Domstol udøver stormagterne en særlig indflydelse, idet der til valg af hver enkelt dommer kræves at han er blevet valgt med absolut stemmeflerhed, såvel i generalforsamlingen som i sikkerhedsrådet. Der kræves altså til vedtagelse i sikkerhedsrådet 6 jastemmer og stormagterne har således ikke hver for sig vetomagt hvad disse valg angår. Når vi endelig kommer til det økonomiske og sociale råd og til generalforsamlingen, der efter pagtens plan udelukkende eller dog overvejende skal beskæftige

sig med ikke-politiske anliggender og som principielt ikke har magt til at vedtage retligt bindende beslutninger, er der ikke givet stormagterne fortrin hverken hvad angår sæde eller afstemning. Det kan dog noteres at det har været fast praksis at de fem faste medlemmer af sikkerhedsrådet altid har haft sæde i det økonomiske og sociale råd.

Blandt disse stormagtsprivilegier er *vetomagten* i sikkerhedsrådet den mest betydningsfulde, den mest omdiskuterede, og den mest misforståede. I foregående kapitel er afstemningsreglerne i pagtens art. 27 og vetoreglens anvendelse i praksis blevet omtalt. Her skal nogle principielle synspunkter på reglens betydning og berettigelse drøftes.

Man er vel gennemgående ikke blind for at det kan have sin rimelighed at iværksættelse af sanktioner overfor en stat må kræve stormagternes enige tilslutning. Det vil jo i alle tilfælde blive dem der kommer til at bære hovedbyrden ved iværksættelse af foranstaltninger; og indbyrdes uenighed om betimeligheden heraf vil kunne udløse en stormagtskonflikt. Kritikken retter sig især mod to punkter: at veto skal kunne nedlægges, ikke blot når der er tale om tvangsforanstaltninger, men også når sagen drejer sig om forslag til fredelig bilæggelse af en tvist; og at veto skal kunne nedlægges også for så vidt der er tale om at bringe sanktioner i anvendelse mod vedkommende stormagt selv.

Hvad det første punkt angår ligger svaret i synspunktet om begivenhedernes kæde. Hvis sikkerhedsrådet først, uden indbyrdes enighed mellem stormagterne, har engageret sig i en politisk tvist mellem to stater, kan situationen meget let, dersom en af parterne ikke vil rette sig efter rådets anbefaling, udvikle sig på en sådan måde at det vil være vanskeligt for de af stormagterne der har stemt herfor ikke at gå videre med politisk, eventuelt militær støtte til den anden part, hvorved vejen til en stormagtskonflikt er banet.

Hvad det andet punkt angår kan det ud fra abstrakte rets- og lighedsprincipper siges at være uretfærdigt og urimeligt at de store ved eget veto skal kunne dække sig mod det ansvar der kan ramme de små. Det er at hænge de små tyve og lade de store løbe. En dansk forfatter * skriver herom: „At dette er en uretfærdighed og en mangel ved pagtens system, er der ingen tvivl om.“ Og han citerer den gamle Folkeforbundsforkæmper, Lord Cecil, med denne udtalelse: „Der er dog ingen der vil mene at en politimand der bryder loven

* Finn T. B. Friis, *De Forenede Nationer* (1948), 46.

ikke skal kunne tvinges til at overholde den uden sit eget samtykke?“ Sådanne betragtninger er skoleeksempler på manglende forståelse af sammenhængen mellem ret og sociale realiteter. De i og for sig forståelige følelsesmæssige reaktioner af misbilligelse og vrede over, at den store lovbryder ikke kan rammes, har gal adresse hvis de rettes mod pagtens system. Al kritik af pagten på dette punkt må prelle af overfor den simple, omend sørgelige, kendsgerning, at iværksættelse af sanktioner overfor en stormagt i de fleste tilfælde vil betyde, ikke håndhævelse af freden, men åbning af en verdenskrig.

Det er sandt nok at vetomagten i vidt omfang har lammet sikkerhedsrådet og forhindret det i at opfylde den funktion der var tiltænkt det efter pagtens system. Men det er overfladisk at give vetoreglen skylden for denne misère. Vetoet er jo kun en registrering af skismaet mellem de to verdensmagter, og ikke årsag hertil. De Forenede Nationers pagt er, i overensstemmelse med de politiske realiteter, baseret på den tanke at freden kun kan bygge på stormagternes koncert. Brister denne, brister systemet. Bestræbelserne må da rettes mod at søge harmonien genoprettet, ikke mod at afskaffe vetoet. Vetoet er nemlig kun den redelige og åbne erkendelse af, at uden enighed mellem stormagterne, især atomtidens to gigantstater, er ingen politisk ledelse af verdenspolitikken til garanti af freden mulig.

Det er vistnok en udbredt opfattelse at vetoreglen er en russisk opfindelse der i de fortrolige drøftelser der gik forud for Yaltamødet blev gennemtruffet af Stalin overfor en mere liberal og fremskridtsvenlig vestlig opfattelse. Dette er imidlertid en myte der formentlig er opstået fordi det i de Forenede Nationers praksis i overvejende grad har været Sovjetunionen der har gjort brug af vetoet i modstrid med amerikanske interesser. Den har intet med den historiske virkelighed at gøre. Det fremgår af beretninger afgivet af mænd som Cordell Hull og Stettinius, at medens russerne uforandret stod på det standpunkt at vetomagten skulle gælde i alle anliggender, altså også i sager i hvilke vedkommende stormagt selv var part, gjorde der sig forskellige og vekslende opfattelser gældende blandt de amerikanske og engelske statsmænd. Roosevelt gik personligt stærkt ind for at veto skulle være udelukket i egne sager, fordi det ville være i strid med alle regler om retfærdighed og de principper der var nedlagt i den amerikanske forfatning. Han rettede herom flere personlige budskaber til Stalin. De britiske forhandlere støttede oprindeligt samme standpunkt, men ledende statsmænd som Churchill og Cripps nærmede sig senere stærkt

til den russiske opfattelse. Planlæggerne i det amerikanske State Department svingede mellem forskellige opfattelser, men resultatet blev at de gik ind netop for det forslag der blev vedtaget på Yalta og senere optaget i pagten, altså den regel at veto i egen sag er udelukket for så vidt spørgsmålet angår forslag til fredelig bilæggelse af en tvist, men derimod kan nedlægges overfor forslag om iværksættelse af tvangsforholdsregler. Det er derfor umuligt at hævde at vetoreglen, som den nu findes i pagtens art. 27, skulle være et russisk produkt og gennemtruffet mod amerikansk ønske. Den er tværtimod netop udtryk for hvad amerikanerne til sidst besluttede sig til at gå ind for, og det var Stalin der på dette punkt bøjede sig og accepterede den amerikanske formel.

Det er en kendsgerning at det aldeles overvejende er Sovjetunionen der har hindret vedtagelser i sikkerhedsrådet ved at stemme Nej mod en beslutning. Det er en yndet beskæftigelse i den vestlige presse at føre regnskab over antallet af russiske vetonedlægninger. Disse statistiske oplysninger er et letkøbt træk i propagandakrigen der er beregnet på, ved den idelige demonstration af sovjetrussisk „Njet,“ at vække det indtryk at det altid er russerne der er vrangvillige og uforsonlige og derfor benytter sig af og misbruger pagtens afstemningsregler. Man kan vel næppe forvente at folk gennemgående skal kunne forstå at grunden til at det er russerne, og ikke vestmagterne, der i praksis benytter sig af vetomagten, er den simple at det alene er vestmagterne der har kunnet mønstre de 9 (7) stemmer i sikkerhedsrådet der kræves til vedtagelse af en beslutning. Nedsabling af et sovjetrussisk forslag har ikke krævet udøvelse af vetomagt – det er faldet simpelthen fordi det ikke har opnået de fornødne 9 (7) jastemmer. Skulle billedet en dag ændre sig hvad denne forudsætning angår, vil sikkert også statistikken over nedlagte vetoer ændre sig.

Der er dem der nok i princippet kan godkende vetoreglen, men mener, at man fra sovjetrussisk side har misbrugt vetomagten. Det er efter min mening vanskeligt at drage en grænse mellem brug og misbrug på et område der i så høj grad som dette er præget af storpolitiske interesse modsætninger. Fra russisk side er de Forenede Nationer, især efter Koreakrigen, blevet opfattet som et instrument for de vestlige magters politik, i hvilken Sovjetunionen med sin østblok befandt sig i permanent minoritet. Sikkerhedsrådet udviklede sig hurtigt til skueplads for den kolde krig. I denne situation kunne man vel dårligt fortænke Sovjetunionen i at drage mest mulig fordel af afstem-

ningsreglerne til at blokere politiske skridt fra modstandernes side. Det er sandt at der er forekommet tilfælde hvor man fra russisk side, især i forbindelse med såkaldt dobbelt veto-manøvre, har udnyttet afstemningsreglerne på en måde der ikke er forenelig med god tro. Men det er lige så sandt at der også er forekommet tilfælde i hvilke vestmagterne har benyttet sig lige så hensynsløst af præsidentens magt i henhold til forretningsordenen til at gennemtrumfe en vilkårlig afgørelse (ovf. s. 122).

Medens stormagtsprivilegierne, ganske særligt vetomagten, betyder et brud med det hævdundne lighedsprincip, betyder reglerne for afstemning i generalforsamlingen og de forskellige råd, forsåvidt de bestemmer at beslutning kan tages ved enten simpelt eller kvalificeret flertal, et brud med det i suverænitetsideen begrundede enstemmighedsprincip. Jeg minder i denne forbindelse om, at vedtagelse af beslutning i generalforsamlingen i vigtige spørgsmål kræver to trediedels flertal, i andre spørgsmål blot simpelt flertal. I det sociale og økonomiske råd, ligesom i formynderskabsrådet, er simpelt flertal altid tilstrækkeligt. I sikkerhedsrådet kræves til vedtagelse af en beslutning hvad enten veto finder anvendelse eller ej, altid at syv ud af rådets elleve medlemmer har stemt for den.

Når bortses fra stormagterne i sikkerhedsrådet betyder disse afstemningsregler at en stat, selv en stormagt, må anerkende gyldigheden af en beslutning uanset at vedkommende stat har stemt imod den. Man vil måske undre sig over at stormagterne er gået med til at anerkende et flertalsprincip der kan medføre at de må anerkende beslutninger de ikke kan billige, og heri se et bevis for at staterne, selv de mægtigste, dog indenfor visse rammer er villige til at afskrive deres suveræne egenrådighed og bøje sig for rettens herredømme. Jeg tror dog ikke man skal tillægge sådanne betragtninger for stor vægt. Forskellige forhold forklarer at de ledende magter har kunnet gå med til disse afstemningsregler uden at frygte at de i anliggender af væsentlig betydning skulle komme ud for at måtte lade deres handlemåde diktere af flertalsbeslutninger i strid med egen vurdering af nationale interesser.

For det første har de beslutninger i hvilke en stormagt kan risikere at se sig overstemt ikke retlig forbindende karakter. Generalforsamlingen, det økonomiske og sociale råd, og formynderskabsrådets vedtagelser har kun kraft som anbefalinger, ikke som retligt bindende beslutninger. Den organiserede verdensopinion er vel ikke uden betyd-

ning, især ikke for regeringerne i de vestlige demokratier. Men den er en faktor der måtte tages i betragtning også uden formelig vedtagelse af en resolution i et af de Forenede Nationers organer. Undtagelsesvis kan dog flertalsbeslutninger være retligt bindende og angå anliggender af stor betydning. Dette gælder især om forskellige organisatoriske beslutninger vedtaget af generalforsamlingen, såsom valg af generalsekretær og dommere, valg af medlemmer til råd, optagelse af medlemmer, oprettelse af hjælpeorganer, m.v. Men i de vigtigste af disse tilfælde har stormagterne da også sikret sig vetomagt gennem en regel om, at beslutninger kræver sikkerhedsrådets tilslutning.

For det andet har man fra stormagternes side ved pagtens tilblivelse utvivlsomt anlagt den betragtning, at de beslutninger der kunne vedtages imod en stormagts stemme i generalforsamlingen, det økonomiske og sociale råd, eller formynderskabsrådet i alle tilfælde alene kunne angå organisationens ikke-politiske virke, altså anliggender af økonomisk, social, kulturel, og humanitær art der ikke på afgørende måde berører stormagternes livsvigtige interesser. Når blot stormagterne havde sikret sig vetomagt i sikkerhedsrådet som det organ der skulle beskæftige sig med opretholdelse af fred og sikkerhed, kunne man se stort på at de øvrige magter fik en væsentlig medbestemmende indflydelse på organisationens virke på det ikke-politiske område.

Udviklingen siden 1945 har imidlertid ført med sig at denne betragtningsmåde ikke fuldt ud holder stik. Generalforsamlingen er i langt højere grad end man havde tænkt sig det kommet til at beskæftige sig med konkrete spørgsmål af stor politisk betydning. Dette skyldes dels den i kapitel I beskrevne forskydning af organisationens politiske tyngdepunkt fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen der bevidst er blevet gennemført som et led i den vestlige strategi i det øjemed at kunne gennemføre beslutninger uhæmmet af sovjetrussisk veto; dels at kolonisystemets afvikling er kommet til at gå så langt hurtigere end forudset, hvorved formynderskabsspørgsmål og hjælp til underudviklede og unge stater – der jo via de to **underordnede råd** sorterer under generalforsamlingen – er blevet emner af storpolitisk betydning, jfr. fx Congokrisen og striden om hollandsk Vest Guinea. Fra russisk side har man naturligvis været utilfreds med på denne måde at blive berøvet vetomagten og har stemplet magtskydningen som pagtstridig. Iøvrigt har den seneste udvikling medført at Sovjetunionen er ved at genvinde en slags vetomagt i generalforsamlingen. I vigtige spørgsmål kan beslutning forhindres af en trediedel af

de medlemmer der er tilstede og deltager i afstemningen. Med et medlemsantal på over hundrede er det i stigende grad blevet vanskeligt for USA at mønstre det flertal på to trediedele der udkræves til vedtagelse, og altså omvendt tilsvarende lettere for østblokken at samle den trediedel af stemmerne der gælder som veto.

For det tredje må de almindelige synspunkter erindres der blev fremhævet i indledningen til dette kapitel: man skal ikke tage de formelle afstemningsregler alt for højtideligt, fordi disse regler ikke kan tilsløre det faktum, at diskussion og afstemning finder sted i et politisk kraftfelt hvor aktørerne ikke handler i en abstrakt overjordisk frihed, men under påvirkning af de lokkelser og pres hvorunder alt internationalt diplomati udfolder sig. Kald det de Forenede Nationer, kald det en afstemning i generalforsamlingen: den måde hvorpå staten X stemmer er ligefuldt et skridt blandt andre i dets udenrigspolitik, et skridt der motiveres af overvejelser og hensyn, beregninger, frygt, og forhåbninger på samme måde som enhver anden udenrigspolitisk afgørelse. Al diplomati går ud på at udøve *indflydelse* på andre staters handlemåde. En side heraf er den argumentation med appel til fælles interesser og fælles idealer der sker for åbent tæppe fra talerstolene i de Forenede Nations mødelokaler. En anden side heraf, og måske den mest virkningsfulde, er den appel til modpartens særlige interesser der sker bag kulisserne, eller helt udenfor de Forenede Nations rammer, og som, groft sagt, går ud på at tilbyde fordele og true med ulemper. Jeg siger groft sagt, for en diplomat ville ikke være en diplomat, om ikke han forstod at iklæde sine aktioner former der skåner modpartens forfængelighed.

I lys af disse betragtninger må de planer vurderes der ofte, og især da i de seneste år efter medlemsantallets voldsomme vækst, er blevet fremsat om at indføre afstemningsregler i generalforsamlingen der i højere grad tager hensyn til medlemmernes „vægt“. Man plejer at tale om *afvejet stemmefordeling*. Udgangspunktet for disse reformplaner er det umiddelbart urimelige i princippet én stat én stemme, fx at en stat som Island med nogle hundrede tusinde indbyggere kan stemme med samme vægt som gigantstater som USA og USSR. Tilkomsten af de mange nye små stater, der som stater betragtet endnu er våde bag ørerne og hverken kan gå eller kravle, har gjort synspunktet end mere iøjnefaldende. Man afviser den mulige indvending at det skulle være udemokratisk at gøre forskel på små og store staters stemmewægt. I det borgerlige samfund kan det være rimeligt at se bort fra

individuelle forskelle, i det internationale samfund er forskellene for store til at kunne negligeres. Man kan også henvise til at afvejet stemmekraft allerede er indført i en række internationale organisationer. I den Internationale Bank og den Internationale Valutafond, fx, er stemmekraften afvejet i forhold til medlemmernes økonomiske bidrag. I Europarådet og de europæiske fællesskaber findes forsamlinger hvori de deltagende stater er repræsenteret ved et antal delegerede der står i groft afrundet forhold til befolkningstallene. I andre tilfælde, hvor det særligt drejer sig om søfartsinteresser eller handelsinteresser er der ved afstemningsreglernes udformning taget hensyn til den repræsenterede tonnage eller balancen mellem import- og eksportinteresser. De Forenede Nationers organisation er jo heller ikke selv ukendt med at give forskel i staternes størrelse og indflydelse institutionelt udtryk, således som det fremgår af de ovenfor omtalte stormagtsprivilegier. Den afvejede afstemning er kun at føre denne realitetsbetonede tanke videre.

Således omtrent lyder argumenterne til fordel for en reform af afstemningsreglerne. Bagved ligger i mange tilfælde sikkert et strategisk hensyn på længere sigt. De der tror på at det er muligt gradvis at udbygge de Forenede Nationer i retning af en verdensregering regner med at indførelse af afvejet stemmekraft er en nødvendig forudsætning for at udbygge generalforsamlingens autoritet. Først når stemmefordelingen på rimelig måde afspejler nationernes interesser i deres indbyrdes forhold, kan kravet om at tillægge forsamlingen besluttende politisk magt med rimelighed rejses.

Det er klart at der vil være meget store vanskeligheder forbundet med at blive enige om, hvilke kriterier der skal lægges til grund for vægtberegningen, om denne ikke skal være helt vilkårlig. Man har nævnt befolkningstal, militær styrke, industriel kapacitet, kultur, og elementære færdigheder (læsevne) som faktorer der skulle tages hensyn til ved udregningen af hver enkelt stats vægtkoefficient. Det er imidlertid svært at tænke sig at det skulle være muligt at nå til enighed om en vis beregningsmåde. Dertil kommer at der heller næppe vil være nogen synderlig interesse og vilje tilstede rettet mod at overvinde disse vanskeligheder, fordi det ikke er klart hvad der i realiteten skulle vindes derved. Sålænge man holder fast ved at generalforsamlingen kun kan diskutere, kritisere, og anbefale, og at dens betydning ligger i den kanalisering af verdensopinionen der finder sted for dette forum, er de formelle afstemningsregler, som omtalt, af under-

ordnet betydning. Hvis de mange små – som sket er – misbruger deres stemmemagt til at gennemtvinge vedtagelser der ikke har almindelig tilslutning blandt større stater, vil de hurtigt opdage at sådanne vedtagelser bliver uden virkning og kun bidrager til at sætte generalforsamlingens prestige over styr. Tanken om afvejet stemmekraft har derfor kun virkelig interesse og mening ud fra den stiltiende forudsætning, at der samtidig skal tillægges generalforsamlingen besluttende myndighed.

Men denne forudsætning er noget der ligger ganske udenfor hvad der kan anses for en praktisk politisk målsætning der har blot skyggen af en chance for at blive virkeliggjort i overskuelig fremtid. Det ville jo betyde at stormagterne skulle opgive deres vetomagt i spørgsmål om opretholdelse af international fred og sikkerhed, og at de skulle binde sig til at lade deres udenrigspolitik bestemme af formelle resolutioner og ikke af magtbalancens kendsgerninger. Selv på længere sigt, som et projekt for en ny og bedre verden, er tanken efter min opfattelse forfejlet. At freden engang skal kunne sikres ved indførelse af det demokratiske princip om flertalsafgørelsen i staternes samfund, tror jeg ikke på. Jeg kan snarere tænke mig at vejen går over et stormagternes diktatur (koncertideen). Grunden hertil er, at den baggrund der i en demokratisk stat giver flertalsprincippet mening og gør det funktionsdygtigt, ikke genfindes i det internationale samfund.

Demokratiets teoretikere har ofte fremhævet, at den demokratiske ideologi forudsætter en vis samstemmighed i fundamentale værdsættelser for at kunne fungere. Betingelsen for at den enkelte føler flertallets afgørelse som ret og er villig til at bøje sig for den, er at han trods alle meningsforskelligheder dog føler samhørighed med gruppens øvrige medlemmer. Der må, hvor vanskeligt det end er at definere det nærmere, være en vis baggrund af åndeligt og kulturelt fællesskab, en vis harmoni i de yderste målsætninger, der gør en forståelse mulig. Individet må kunne identificere sig med gruppen for at opleve dens afgørelser som bindende og udslag af hans egen autonomi. En person, der befandt sig i et selskab af banditter, ville aldrig i dette selskab kunne anerkende flertallets ret.

Under normale forhold er denne forudsætning i hvert fald tilnærmelsesvis, opfyldt i den velkonsoliderede nationalstat. Værdifællesskabet og den historisk betingede samhørighedsfølelse skaber her den ramme der, trods alle divergenser, integrerer flertal og mindretal til en helhed og giver flertalsafgørelsen dens mening og begrænsning.

I det internationale samfund, derimod, er denne forudsætning ikke opfyldt, og dermed falder muligheden for at flertalsprincippet kan tænkes at finde anvendelse ved afgørelse af vigtige politiske beslutninger. Så længe de ledende magter står overfor hinanden i fjendtlige blokke, radikalt adskilt i økonomisk, politisk, og religiøs ideologi og parat til at tilintetgøre hinanden med massedestruktionens forfærdelige våben, er det i strid med det politiske livs mest elementære love at tro at vigtige beslutninger i dette samfund kan tænkes truffet ad demokratisk vej ved afstemning i en repræsentativ forsamling. Tænker vi os, fx, at det i en sådan forsamling skulle lykkes de Forenede Stater at samle det fornødne flertal om en resolution der stiller krav om, at Sovjetunionen skal opgive sin besættelse af randstaterne i Østeuropa, er det svært at forstå hvad der skulle kunne motivere Unionen til at bøje sig for denne resolution hvis ophævelse af besættelsen fra russisk side bedømmes som en svækkelse af Unionens sikkerhed.

2. Generalforsamling *ctr.* sikkerhedsråd.

Det er tidligere (kap. II. 5) omtalt hvorledes der, især siden Korea-krisen 1950, har fundet en forskydning af organisationens politiske tyngdepunkt sted fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen (og generalsekretæren). Dens udvikling, der har haft til formål at komme uden om det lammende russiske veto i sikkerhedsrådet, er foregået under stadig protest fra Sovjetunionens side. Fra denne side er det blevet hævdet at oprettelsen af interimskomiteen, vedtagelsen af *Uniting for Peace* resolutionen, og lignende skridt hvorved generalforsamlingen har tiltaget sig myndighed til at drøfte og rådgive i spørgsmål om fredens opretholdelse, betyder en krænkelse af pagten ved ulovlig overførelse af funktioner til generalforsamlingen hvis udøvelse efter pagten eksklusivt tilkommer sikkerhedsrådet. Selvom denne udvikling nu må betragtes som et *fait accompli* er diskussionen om dens berettigelse dog ikke slut, bl. a. fordi den rette afgrænsning af generalforsamlingens kompetence er af betydning for det omstridte spørgsmål om medlemmernes pligt til at deltage i de udgifter der har været og er forbundet med de Forenede Nationers krisestyrker i Gazaområdet og Congo (kap. VII. 3). Det er derfor ikke uden interesse at se nærmere på pagtens regler om det indbyrdes kompetenceforhold mellem de to organer.

Det kan ikke bestrides at den rolle som generalforsamlingen er kommet til at spille i politiske spørgsmål ligger langt ud over, hvad man

havde tænkt sig da pagten blev udformet. Men deraf følger ikke uden videre at denne rolle også er pagtstridig. Det må nemlig på den anden side tages i betragtning, dels at pagten klart og utvetydigt tilkender forsamlingen en vis myndighed også i politiske spørgsmål; og dels at denne myndighed under forhandlingerne i San Francisco blev betydeligt udvidet netop med henblik på den mulighed at indbyrdes uenighed mellem stormagterne skulle lamme sikkerhedsrådet. Om det sidste punkt henvises til omtalen ovenfor i kap. I. 5 af den australske delegerede, Dr. Herbert Evatts indsats i så henseende.

Ifølge pagtens art. 24 har medlemmerne overdraget *hovedansvaret* (*primary responsibility, responsabilité principale*) til sikkerhedsrådet. Heri er klart udtrykt at rådets ansvar ikke er eksklusivt, men at der må tilkomme andre organer, specielt generalforsamlingen, et medansvar, omend af en vis underordnet eller subsidiær karakter. Dette fremgår da også klart af art. 10-17 der omhandler forsamlingens funktioner og beføjelser. Især mærkes art. 11(2) hvorefter generalforsamlingen kan *drøfte* alle spørgsmål, der vedrører opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, som er blevet forelagt den af noget medlem af de Forenede Nationer, af sikkerhedsrådet, eller i henhold til art. 35 af en stat som ikke er medlem af organisationen; og art. 11(2) (i fortsættelse af det citerede) og art. 14 hvorefter forsamlingen kan *fremkomme med forslag* (*anbefalinger*), ikke alene i situationer som de just omtalte hvor sagen udefra er blevet forelagt forsamlingen, men også på eget initiativ, i relation til enhver situation uden hensyn til dens oprindelse som efter forsamlingens skøn kan antages at ville skade det almene vel eller venskabsforholdet mellem nationerne.

Det kan altså ikke bestrides at der tilkommer generalforsamlingen en vis myndighed i spørgsmål om fred og sikkerhed, såvel til at *drøfte* som til at *rådgive* i disse sager. Det er også klart at denne myndighed på en vis måde er subsidiær (tilbagestående) i forhold til sikkerhedsrådets principale myndighed eller hovedansvar. Spørgsmålet er derfor: på hvilke måder er generalforsamlingens myndighed tilbagestående i forhold til sikkerhedsrådets? I to henseender giver pagten et klart svar herpå. I en tredie henseende er dens ord dunkle, og hele striden mellem øst og vest hænger på hvilken af to mulige fortolkninger der vælges.

De to eller tre begrænsninger der gælder for forsamlingens myndighed angår alle dens adgang til at fremkomme med *forslag*. For adgangen til at *diskutere* gælder absolut ingen grænser.

Generalforsamlingens adgang til at fremsætte forslag vedrørende nogen tvist eller situation er for det første ubestridt begrænset ved pagtens art. 12(1) til hvilken de ovenfor citerede udtalelser såvel i art. 11(2) som i art. 14 udtrykkeligt henviser. Art. 12(1) bestemmer at generalforsamlingen, sålænge sikkerhedsrådet med hensyn til en tvist eller situation udøver de funktioner der er tillagt det i nærværende pagt, ikke kan fremsætte noget forslag vedrørende den pågældende tvist eller situation, medmindre sikkerhedsrådet anmoder derom. For at generalforsamlingen skal være klar over præcis hvornår dens kompetence begrænses og hvornår begrænsningen igen bortfalder, er det i artiklens andet stykke bestemt at generalsekretæren, med sikkerhedsrådets samtykke, ved hver samling skal underrette generalforsamlingen om alle sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed som er under behandling i sikkerhedsrådet, og at han ligeledes, når sikkerhedsrådet ophører at behandle sådanne sager, skal underrette generalforsamlingen eller, hvis denne ikke er samlet, de Forenede Nationers medlemmer.

Meningen med denne bestemmelse er klar nok. Den udelukker ikke at samme sag kan drøftes i begge forsamlinger. Men så snart en sag er bragt frem for sikkerhedsrådet må generalforsamlingen afholde sig fra at fremkomme med forslag: man kan naturligvis ikke have at modstridende forslag fremsættes i de to forsamlinger. Denne klarhed hvad meningen angår udelukker naturligvis ikke at der kan opstå tvivlsomme grænsespørgsmål ved dens anvendelse. Således kan der fx opstå tvivl om, hvorvidt det er samme tvist eller situation der er til behandling for de to organer.

Da generalforsamlingens kompetence til at stille forslag er udelukket sålænge vedkommende sag står på rådets dagsorden, bliver det et spørgsmål af stor praktisk betydning, hvilken afstemningsregel der gælder for rådets beslutning om at fjerne en sag fra dagsordenen. Der har herom uden strid fæstnet sig den regel at beslutningen kan vedtages med 9 (7) jastemmer, altså uden udøvelse af vetomagt. En enkelt stormagt kan derfor ikke forhindre at vejen åbnes for generalforsamlingen dersom det viser sig umuligt at opnå enighed i rådet.

En anden utvivlsom begrænsning i generalforsamlingens myndighed følger deraf at pagten intetsteds giver dette organ magt til at træffe beslutninger der forpligter medlemmerne – hvorimod sikkerhedsrådet ifølge pagtens kapitel VII kan træffe bindende beslutning om, hvilke forholdsregler der af medlemmerne skal bringes i anven-

delse til fredens opretholdelse. Selvom de nødvendige forudsætninger ifølge art. 43 for pålæg af militære sanktioner aldrig er blevet bragt til veje, består dog uantastet rådets magt til i henhold til art. 41 at beordre boykot mod et medlem. For generalforsamlingens vedkommende kan der derimod aldrig blive tale om andet end uforbindende henstillinger.

Det tvivlsomme spørgsmål er, om der videre gælder også en tredje begrænsning i generalforsamlingens kompetence, nemlig at den er afskåret fra at stille forslag om foranstaltninger til håndhævelse af freden af den art som omhandlet i pagtens kapitel VII – således at forsamlingens forslagsmagt altså er begrænset til at angå fredelig bilæggelse af tvister og situationer som omhandlet i pagtens kapitel VI. Striden herom beror på en fortolkning af en uklar bestemmelse i art. 11(2).

Art. 11(2) indeholder – således som citeret i det foregående – først en bestemmelse om, at forsamlingen kan *drøfte* alle spørgsmål om fred og sikkerhed der bliver forelagt den. Dernæst en bestemmelse om, at den også kan fremsætte *forslag* i sådanne spørgsmål. Derefter siges det:

„Ethvert sådant spørgsmål der kræver handling skal henvises til sikkerhedsrådet af generalforsamlingen, enten før eller efter at det har været drøftet.“

Problemet er hvad der skal forstås ved „et spørgsmål der kræver handling.“ Bestemmelsen kan forstås på en af to måder:

(1) Efter at det er fastslået i den foregående del af art. 11(2) at forsamlingen kan *drøfte* forelagte politiske spørgsmål og stille *forslag* vedrørende sådanne spørgsmål, siges nu, at dersom det bliver nødvendigt at gå videre og *pålægge* medlemmerne pligt til at træffe tvangsforanstaltninger som omhandlet i kapitel VII, må sagen henvises til sikkerhedsrådet;

(2) Efter at have bestemt at generalforsamlingen kan stille forslag vedrørende forelagte politiske spørgsmål gør bestemmelsen den *begrænsning* i denne kompetence, at generalforsamlingens forslag ikke må vedrøre foranstaltninger til håndhævelse af freden som omhandlet i kapitel VII. Kræves der foranstaltninger af denne art skal sagen henvises til sikkerhedsrådet.

Den første af disse fortolkninger betyder altså at generalforsamlingens kompetence ikke begrænses ud over hvad der følger af art. 12 og fraværet af magt til at forpligte medlemmerne.

Den anden fortolkning betyder, derimod, at der indføres en tredje, meget væsentlig begrænsning: generalforsamlingen er afskåret fra at fremsætte forslag om foranstaltninger til fredens opretholdelse. Forsamlingen kan altså ikke optræde på lignende måde som sikkerhedsrådet gjorde det under Koreakrigen. Følgelig er *Uniting for Peace*-resolutionen, der netop tilsigter at organisere et sådant lederskab fra forsamlingens side, ulovlig.

Efter min mening kan der fremføres rimelige fortolkningsargumenter i overensstemmelse med sædvanlig anerkendt fortolknings teknik til støtte for hver af de omtalte opfattelser. Man kan ikke hævde at nogen af parterne i deres standpunkt har overskredet grænserne for hvad god tro tilsiger.

Til støtte for den første fortolkning – altså den vestmagterne i praksis har fulgt – kan anføres at pagten i art. 10 indeholder en i meget vide vendinger holdt almindelig bestemmelse af generalforsamlingens beføjelser der utvivlsomt er så omfattende at herunder også falder beføjelser til at fremsætte forslag om foranstaltninger til fredens opretholdelse. Meningen med art. 11 er at give forskellige konkrete anvisninger, ikke at begrænse art. 10's almindelige rækkevidde. Dette sidste siges udtrykkeligt i art. 11 (4). Det er følgelig udelukket af ordene i art. 11(2) at udlede den påståede begrænsning. Også art. 14 indeholder omfattende hjemmel for generalforsamlingens myndighed. Ganske vist bliver den omstridte bestemmelse i art. 11(2) efter denne forståelse overflødig, for så vidt det jo følger allerede af den manglende positive hjemmel dertil, at generalforsamlingen ikke kan pålægge medlemmerne pligt til at iværksætte foranstaltninger til fredens opretholdelse. Pagten er imidlertid ikke affattet med sådan logisk stringens at man tør slutte noget heraf. Bestemmelsen står hvad man plejer at kalde *ex tuteo*, hvilket vil sige at man for sammenhængens og tydelighedens skyld anfører noget der strengt taget er overflødigt, fordi det kan udledes på anden måde. Således her: Sammenhængen gør det naturligt, efter at have omtalt generalforsamlingens beføjelse til at *drøfte* og fremsætte forslag, at tilføje, at dersom sagen kræver videregående beslutninger, nemlig om *pålæg*, må den henvises til sikkerhedsrådet.

Til støtte for den anden opfattelse, den der er forsvaret af østblokken, kan netop anføres at bestemmelsen i modsat fald vil stå som overflødig og betydningsløs og at det er en almindelig fortolkningsgrundsætning så vidt muligt at indlægge en sådan mening i teksten at ingen del af den kommer til at stå som overflødig. Vægten af dette argument

svækkes i praksis derved, at østmagterne, forud for striden om *Uniting for Peace*-resolutionen, selv har været med til i generalforsamlingen at stille resolutionsforslag hvorefter det tilrådes medlemmerne at iværksætte boykotforanstaltninger i overensstemmelse med art. 41 overfor Spanien, ligesom de også senere hen har stemt for resolutionen af 6. november 1962 om iværksættelse af sanktioner mod den Sydafrikanske Union (kap. VII. 2).

Disse fortolkningsproblemer der oprindelig opstod i forbindelse med *Uniting for Peace*-resolutionen er senere blevet det centrale punkt i den strid om lovligheden af visse af de fredsbevarende aktioner og den deraf betingede finansielle krise der i 1965 bragte de Forenede Nationer til sammenbrudets rand. Se herom ndf. kap. VII. 3.

3. *Generalsekretærens neutralitet.*

Sekretariatet, og da i første række dets chef, generalsekretæren, er det af de Forenede Nations organer der mest håndgribeligt levendegør forestillingen om de Forenede Nationer som noget mere end en sum af statskonferencer: en kontinuerligt eksisterende institution hvis individualitet bestemmes gennem dens forfatning og det sæt af formål, principper, og idealer der har fundet udtryk i denne. Også de andre organer repræsenterer naturligvis organisationen og taler på dens vegne. Men de er sammensatte organer, bestående af individer der hver for sig er bundet af loyalitet også mod deres egen stat. Hvad der kan tilskrives organisationen er ikke hvad der rører sig i og fremføres af den enkelte delegerede, men kun den resultant der fremkommer når de forskellige synspunkter i overensstemmelse med reglerne om forhandling og afstemning brydes og forenes i en tilkendegivelse. Generalsekretæren, derimod, er ifølge pagten ikke bundet af loyalitet overfor nogen enkeltstat, men kun overfor organisationen de Forenede Nationer. Han må, når han fungerer som generalsekretær, glemme sit fædreland og frigøre sig for alle ideologiske, kulturelle, eller politiske bånd der efter opvækst, tradition, og personlig tro måtte knytte ham nærmere til en part i en tvist med en anden. Den debat om interesser og ideer der finder sted i generalforsamlingen og de øvrige kollektive organer skal for generalsekretærens vedkommende finde sted i hans eget indre og være dirigeret udelukkende af objektiv respekt for de Forenede Nations overnationale principper og idealer.

Dette program rejser problemer. Er det muligt psykologisk at virkeliggøre det – i den forstand at det er muligt for et menneske at vir-

keliggøre en sådan neutralitet. Er det politisk muligt – i den forstand at det er muligt for en generalsekretær at leve op til denne standard uden at blive knust mellem rivaliserende stormagter, der hver for sig vil stille modstridende krav til hans objektivitet, eller slet ikke anerkende dens mulighed. Spørgsmålet har betydning i samme grad som der effektivt tillægges generalsekretæren politisk betydningsfulde eksekutive opgaver (art. 98), eller han selv udfolder politisk initiativ (art. 99). Udviklingen har, som tidligere omtalt (kap. II. 5 og kap. V. 6) ført med sig at generalsekretæren i de senere år er kommet til at spille en central rolle i de Forenede Nationers politiske virke. Spørgsmålet er derfor af højaktuel betydning. Afdøde generalsekretær Dag Hammarskiöld så det selv med stor klarhed og brødes i dyb alvor med det, både som et personligt samvittighedsspørgsmål og som et spørgsmål om generalsekretærens funktioner ifølge pagtens principper. Generalsekretærembedet befinder sig stadig i latent krise og man må regne med at problemet om generalsekretærens neutralitet når som helst kan melde sig igen.

De Forenede Nationers pagt hviler jo på det princip, at skridt til håndhævelse af international fred og sikkerhed forudsætter enighed mellem sikkerhedsrådets fem permanente medlemmer. I betragtning af generalsekretærens muligheder for at træffe afgørelser af stor politisk betydning, er det i god overensstemmelse hermed at der til hans valg kræves enstemmig tilslutning fra de fem stormagter. Ingen kan altså vælges der ikke i valgets øjeblik nyder „parlamentarisk“ tillid i den nævnte forstand. Derimod indeholder pagten ingen regel om, at den fortsatte bevarelse af denne tillid er en betingelse for at generalsekretæren kan forblive i sit embede. Der kan altså ikke fremsættes mistillidserklæring med den virkning at generalsekretæren må gå. Men dersom han udsættes for alvorlig kritik fra en af stormagternes side opstår vanskelige spørgsmål om, hvorledes han i så fald vil tolke sine forpligtelser overfor sig selv og organisationen.

Trygve Lie, de Forenede Nationers første generalsekretær, pådrog sig på grund af sin holdning under Koreakrisen Sovjetunionens vrede. Efter udløbet af hans funktionsperiode februar 1951 nægtede Unionen at gå med til at genvælge ham. Den anså den vedtagne forlængelse af hans funktionstid for ulovlig og nægtede at anerkende ham som generalsekretær. Boykotten blev gennemført til de sidste enkeltheder: Ingen skrivelse blev længer adresseret til generalsekretæren, men til sekretariatet, indbydelser fra Lie til selskabelige arrangementer

blev ikke besvaret, ligesom han naturligvis var udelukket fra selskabelige sammenkomster arrangeret af de østlige stater. Lie har i sine erindringer skildret de overvejelser der fik ham til i første omgang at fortsætte, men efter to års forløb at give op og begære sin afsked. Afgørende for denne beslutning var i første række at han følte at den vedholdende modstand fra russisk side gjorde det umuligt at varetage embedet med den autoritet som det forudsætter.

Det gik i det lange løb ikke hans efterfølger, Dag Hammarskiöld, bedre. Gennem en årrække var hans prestige stadigvæk stigende og han fik gang på gang betroet eksekutive opgaver der lagde stort ansvar på hans skuldre og som det lykkedes ham at udføre, vel ikke uden kritik fra den ene eller anden side, men dog uden fra nogen side at møde mistillid til hans loyalitet og neutralitet i forhold til de forskellige konflikter. Et højdepunkt nåedes sommeren 1960 da han stod som leder af den indtil da heldigt forløbne aktion i Congo. Men efterhånden som situationen i Congo blev mere og mere speget på grund af indbyrdes stridigheder mellem forskellige magtprætendenter i Congo og disse stridigheders vidererækkende konsekvenser for udenforstående interesser, blev Hammarskiöld i efteråret 1960 udsat for voldsom kritik og grove personlige angreb fra Sovjetunionens og dens vasallers side. Han blev beskyldt for at have overskredet sine beføjelser og udøvet dem på partisk måde til fremme af kolonimagternes interesser. Ministerpræsident Khrushev førte, under generaldebatten september 1960, personligt an i disse angreb. Han erklærede at generalsekretæren ikke længere havde Sovjetunionens tillid og forlangte at han skulle afgå. Lumumbas arrestation og drab gød olie på ilden og i en skrivelse af 14. februar 1961 erklærede Unionen at den ikke længere ville anerkende Hr. Hammarskiöld som generalsekretær og derfor ejheller opretholde forbindelser af nogen art med ham. I forbindelse med de omtalte angreb på generalsekretærens person var der blevet fremsat forslag om en omdannelse af embedet således at sekretariatet skulle forestås af et triumvirat af generalsekretærer repræsenterende henholdsvis de vestlige, de østlige, og de neutrale magter.

Beskyldningerne for partiskhed har utvivlsomt berørt Hammarskiöld dybt. Udgået som han var af en gammel svensk embedsmandsslægt og opvokset i troen på embedsmandens loyalitet overfor den stat han tjener, men uengageret i forhold til vekslende politiske regeringer, måtte Khruschevs anklager ramme selve nerven i hans professionelle tro og moral. Han kom flere gange tilbage til neutralitetsproble-

met. I en tale holdt d. 30. maj 1961 på universitetet i Oxford tog han sit udgangspunkt i en udtalelse fra Khrushev om, at der vel kan forekomme neutrale lande, men ikke neutrale personer. Hans svar hertil var at dette kan være rigtigt, hvis neutralitet skal betyde fuldstændig mangel på nogen politisk stillingtagen. Men en neutralitet af denne art hos generalsekretæren ville være i strid med de Forenede Nationers pagt. Det der forlanges af ham er, at han i udøvelsen af hverver der medfører politisk stillingtagen skal forblive helt upåvirket af nationale interesser og de ideologier der adskiller mennesker, og udelukkende lade sig lede af pagtens principper og formål, juridiske doktriner, og de af de Forenede Nationers organer vedtagne direktiver. En sådan neutralitet, hævder Hammarskiöld, er mulig når den internationale embedsmand holder sig selv under streng observation og har den fornødne vilje til retskaffenhed. I sin indledning til generalsekretærens årsrapport 1960-61 vendte Hammarskiöld tilbage til dette punkt. Han sagde:

Medens det nok kan siges at ingen mand er neutral i den betydning at han er uden meninger og idealer, er det, alligevel, lige så sandt, at et neutralt sekretariat er muligt. Enhver hæderlig mand, der ikke er udsat for utilbørlig pression, kan udmærket frigøre sig for sine personlige synspunkter og handle i „udelukkende international“ ånd og i sine handlinger på organisationens vegne lade sig lede udelukkende af dens interesser og principper, og af instruktioner vedtagne af dens organer.

Det er, synes jeg, menneskeligt fængslende og idehistorisk belærende at leve sig ind i dette sammenstød mellem to personligheder der levedegør så forskellige kulturtraditioner og idealer. For Khrushev må Hammarskiölds tale i bedste fald have været naivt selvbedrag. Som marxist må han være gået ud fra at objektivitet i politiske spørgsmål er noget der overhovedet ikke findes, fordi ethvert menneske nødvendigvis er eksponent for et vist historisk milieu; og at Hammarskiölds objektivitetsdoktrin blot er en ideologisk overbygning, et led i de doktriner hvormed kapitalismens bureaukrati retfærdiggør sig selv og cementerer sit herredømme. Hammarskiöld kan nok så meget tro på sin egen neutralitet – i afgørende situationer vil hans forbundethed med de vestlige, kapitalistiske samfund ikke fornægte sig. Det er ikke et spørgsmål om personlig hæderlighed, men om sociologisk-historisk nødvendighed.

Hvem har ret? Hammarskiöld var besjælet af de objektivitetsideal

der kendetegner den højt udviklede tjenestemandsstab, især i de nordiske lande og England. For mit eget vedkommende tvivler jeg heller ikke om, at den er en realitet der når sit højdepunkt i dommerstandens professionelle etik. Men denne objektivitet eller neutralitet betyder ikke en forudsætningsløs stillingtagen. Den er kun mulig fordi embedsmændene, specielt dommerne, har et fast forankringspunkt for deres afgørelser i en nedarvet rets- og kulturtradition og den retsorden hvori denne har udkrystalliseret sig. Objektiviteten betyder ikke en abstrakt rigtig afvejning af interesserne, men en afvejning af dem i lys af de vurderinger og målestokke der historisk er accepteret som samfundets fælles kulturarv. Hammarskiöld er klar over at objektiviteten (neutraliteten) også for den internationale embedsmand må have rod i et tilsvarende internationalt fællesskab i vurderinger, og henviser i så henseende til de principper og ideer der er nedlagt i de Forenede Nationers pagt. Men er disse udtryk for realiteter der kan sidestilles med den kulturtradition der bærer de vestlige nationale samfund, eller er de mere at ligne ved proklamationer af idealer som ønskemål for fremtiden? Med al respekt for Hammarskiölds uangribelige hæderlighed og for den tradition han inkarnerer er jeg tilbøjelig til at give Khrushev ret: neutralitet i internationale relationer er utænkelig så længe det fælleskulturelle grundlag for det internationale samfund er så spinkelt som det er.

Den lære man kan uddrage af Lies og Hammarskiölds erfaringer synes mig at være, at en generalsekretær der forsøger at leve op til rollen som politisk eksponent af de Forenede Nationers principper må regne med at komme ud for så voldsom kritik og modstand fra den ene eller anden side at han falder som et offer for den kolde krig. Den fremtrædende rolle som generalsekretæren er kommet til at spille siden omkring 1955 er, som tidligere omtalt, den naturlige følge af forskydningen af det politiske tyngdepunkt fra sikkerhedsrådet til generalforsamlingen, i forbindelse med nødvendigheden af at dette volumenøse og lidet handlelygtige organ i vidt omfang delegerer myndighed til generalsekretæren. Der er foregået, kunne man sige, en eksperimentel forfatningsudvikling der har åbenbaret de vanskeligheder der er forbundet med at overekspone generalsekretærens magt og ansvar. I realiteten betyder en med store bemyndigelser udstyret generalsekretær det samme som en politisk overinstans i hvilken stormagternes vetomagt er ophævet. Sovjetunionens vrede mod Dag Hammarskiöld må forstås ud fra dette synspunkt, og Unionens for-

slag om omdannelse af generalsekretærens embede således at hans funktioner skal udøves af et triumvirat repræsenterende de vestlige, østlige og neutrale stater, er i god overensstemmelse hermed: nemlig det samme som et forslag om at indføre vetoet også i generalsekretærembedet.

Også for stabens vedkommende er der opstået problemer der skyldes at medlemsstaterne har svært ved 100 procent at leve op til den standard, at sekretariatsmedlemmerne er internationale embedsmænd der i deres virke er ansvarlige og kun ansvarlige overfor de Forenede Nationer. Det er generalsekretæren der ansætter og afskediger personalet, men han kan rent praktisk dårligt undgå før udnævnelsen at søge et vist samarbejde med ansøgerens hjemstat for at skaffe sig fornødne oplysninger. Denne konsultation kan let misbruges til at lægge et pres på generalsekretæren til kun at udnævne personer der af vedkommende stat anses for nationalt pålidelige. Hvis denne tendens vinder overhånd vil sekretariatet miste sin internationale karakter for at blive et konglomerat af nationale fraktioner.

Forsøg på sådan statslig-national kontrol er blevet gjort fra flere sider. De nåede deres klimax i forbindelse med det hysteri der i begyndelsen af 50'erne red de Forenede Stater næret af kommunistfrygten og opildnet af demagoger som senator McCarthy. Fra begyndelsen havde den amerikanske regering indtaget det stik modsatte standpunkt: den havde af frygt for at udøve upassende indblanding direkte afslået at udtale sig om amerikanske kandidater til sekretariatsposterne. Trygve Lie fortæller at han, da han i 1946 ankom til New York, forefandt kasser med titusinder af amerikanske ansøgninger uden nogen art af sorteringer eller kommentarer fra den amerikanske regerings side.

Under pres af den oppiskede stemning slog denne indstilling om. Senatskomiteens inkquisition rettede sig også mod de amerikanske statsborgere der var ansat i sekretariatet. De udgjorde ialt ca. 1800. De fantastiske historier om, at russerne skulle benytte sekretariatet som et brohoved for spionage viste sig grundløse. Ud af de 1800 samlede striden sig om 18 der under påberåbelse af det femte tillæg til den amerikanske forfatning (*fifth amendment*) nægtede at besvare spørgsmål under forhør for senatets inkvisitionskomite. Efter de principper hvorefter heksejagten blev ført skulle denne appel til en forfatningssikret ret (til ikke at vidne mod sig selv i en kriminel sag) føre til øjeblikkelig afsked. Trygve Lie var i tvivl om, hvorvidt han skulle

bøje sig for den amerikanske opinion. Efter at have givet de pågældende midlertidig orlov lod han i efteråret 1952 et tremands juristudvalg nedsætte til bedømmelse af problemet. Dette udvalgs hovedkonklusion, der stemte med Trygve Lies personlige opfattelse, gik ud på at nægtelse af at besvare de stillede spørgsmål var et brud på tjenesteplichterne i overensstemmelse med tjenestereglementet der berettigede til afskedigelse. Herefter blev de alle atten afskediget – men dermed var sagen langt fra ude af verden. Elleve af de atten havde fast ansættelse og indbragte deres afskedigelser for det administrative tribunal der var blevet oprettet i 1949 med myndighed til at træffe afgørelse i spørgsmål om stabens ansættelsesforhold. Tribunalet underkendte afskedigelserne der blev erklæret for ulovlige i henhold til tjenestereglementet, og tilkendte de afskedigede betydelige erstatninger (\$179.420). Den ophidsede amerikanske opinion ville imidlertid ikke bøje sig for tribunalets afgørelse som man hævdede generalforsamlingen måtte have lov til at tilsidesætte som fejlagtig. Resultatet blev at generalforsamlingen vedtog at anmode den Internationale Domstol om et responsum om, hvorvidt generalforsamlingen havde ret til at nægte at opfylde tribunalets kendelse. Domstolens responsum, afgivet 13. juli 1954, besvarede spørgsmålet benægtende, og generalforsamlingen vedtog herefter at opfylde kendelsen.

I mellemtiden havde en *modus vivendi* udviklet sig i forholdet mellem den amerikanske regering og generalsekretæren der i hovedsagen gik ud på at regeringen formelt anerkendte generalsekretærens suverænitet i personalespørgsmål, medens denne i realiteten bøjede sig for de krav der blev stillet om adgang til at anstille undersøgelser, og for det bevismateriale der fremgik heraf. Trygve Lie gik endda med til at tillade det amerikanske politi at optræde på selve hovedkvarterets internationale område.

Det kan for en nutidig bedømmelse tage sig ud som om Trygve Lie ikke med tilstrækkelig styrke værnede om sin stabs internationale status og uafhængighed i forhold til funktionærens nationale regering. Vi der husker hvor højt massehysteriets bølger gik vil være tilbageholdende i vor dom over begivenheder der ikke er medoplevet på første hånd. Det er vel ikke usandsynligt at Trygve Lie ved ikke at sætte sagen på spidsen opnåede det efter omstændighederne bedst mulige resultat: at bevare skinnet og undgå overgreb der kunne have affødt en katastrofe.

Henvisninger

1. Stormagtsprivilegier og flertalsprincip.

Schücking, Walther und Wehberg, Hans, *Die Satzung des Völkerbundes* (1931), 507 f.

Bailey, Sydney D., *The General Assembly of the United Nations* (1960), ch. 2: Coalitions, Groups and Blocs in the Assembly.

Goodrich, Leland M., *The United Nations* (1960), ch. VI: The Structure of Power and Influence.

Ball, M. Margaret, „Bloc Noting in the General Assembly“, *International Organization* 1951, 3-31.

Claude Jr., Inis L., *Swords into Plowshares* (2d ed. 1961), ch. 7 og ch. 8.

Moldaver, Arlette, „Repertoire of the Veto in the Security Council, 1946-1956“, *International Organization* 1957, 261-274.

2. Generalforsamling ctr. sikkerhedsråd.

Den Internationale Domstol har i et responsum af 22. juli 1962 (*Certain Expenses of the United Nations*) været inde på spørgsmålet om fortolkning af pagtens art. 11 (2), se s. 163-165, 172 og 177, dog uden at det er muligt heraf at drage bestemte slutninger med hensyn til det fortolkningsspørgsmål der drøftes i dette afsnit af kapitlet. Med henblik på det spørgsmål der var forelagt domstolen var det tilstrækkeligt at fastslå at ordet „handling“ („action“) i art. 11 (2) sigter til håndhævelsesforanstaltninger i henhold til kap. VII, og at de af FN's krisestyrker foretagne aktioner ikke har denne karakter. Domstolen behøvede derfor ikke at tage stilling til hvorvidt generalforsamlingen lovligt kan anbefale foretagelse af foranstaltninger i henhold til kap. VII.

3. Generalsekretærens neutralitet.

Lie, Trygve, *Syv År for Freden* (1954).

Hammarakiöld, Dag, „Two Differing Concepts of United Nations Assayed“, *International Organization* 1961, 549-563.

– Oxfordtale „Den internationale Embedsmand“ gengivet i dansk oversættelse i *Fremtiden* 1961. 11-33.

Jackson, Elmore, „The Developing Role of the Secretary General“, *International Organization* 1957, 431-445.

KAPITEL VII

Bilæggelse af Tvister og Håndhævelse af Freden

De Forenede Nationers politiske mål er at opretholde fred og sikkerhed mellem staterne. Hvis det er kommet så langt at der foreligger et åbent brud på freden, eller dog en situation der indebærer en trussel herom, er det organisationens opgave at træffe effektive forholdsregler til genoprettelse eller sikring af freden. Men at forebygge er bedre end at kurere. Krigens umiddelbare udspring er altid en tvist mellem stater – selvom det heldigvis ikke er alle tvister der fører til krig. Til den fredshåndhævende funktion slutter sig derfor den bilæggende. De to funktioner er nøje forbundne, og reglerne herom i henholdsvis kap. VII og kap. VI må læses i sammenhæng.

Ifølge pagtens art. 24 er det sikkerhedsrådet der bærer hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Som nærmere omtalt i det foregående (især kap. VI) tillægger pagten dog også generalforsamlingen en subsidiær myndighed i så henseende, og den indbyrdes uenighed mellem stormagterne der har vanskeliggjort sikkerhedsrådets opfyldelse af dets ansvar har medført at forsamlingen er kommet til at udøve politiske funktioner i et omfang man ikke havde forestillet sig ved pagtens tilblivelse. Når jeg i det følgende for simpelheds skyld gennemgående taler om sikkerhedsrådets beføjelser til bilæggelse af tvister og håndhævelse af freden, bedes læseren hele tiden underforstå at det samme gælder for generalforsamlingen, for så vidt denne er kompetent til at beskæftige sig med sagen efter forbeholdet i pagtens art. 12 (sålænge sikkerhedsrådet med hensyn til en tvist eller situation udøver sine funktioner efter pagten kan generalforsamlingen ikke fremsætte forslag med hensyn til den pågældende tvist eller situation, medmindre sikkerhedsrådet anmoder derom), og

med det forbehold at generalforsamlingen aldrig bindende kan pålægge medlemmerne at træffe forholdsregler til fredens opretholdelse men højst fremkomme med uforbindende forslag herom.

Reglerne i kap. VI og kap. VII om organisationens indgrebsmuligheder må ses i sammenhæng med det i art. 2 proklamerede princip hvorefter medlemmerne i mellemfolkelige forhold skal afholde sig fra anvendelse af magt eller trusel herom; og ligeledes med det nedarvede system af fremgangsmåder og institutioner til bilæggelse af tvister. Det er ingenlunde pagtens tankegang at disse skulle gøres overflødige gennem de Forenede Nationers intervention. Tværtimod, normalskemaet er at staterne først og fremmest selv skal prøve at klare deres indbyrdes uoverensstemmelser ved hjælp af de nedarvede metoder. I så henseende spiller de Forenede Nationer kun ind derved at organisationen ved oprettelse af den Internationale Domstol har skabt yderligere en institution som staterne, om de ønsker det, kan betjene sig af under de direkte bestræbelser parterne imellem for at løse en konflikt. Først når parterne giver op i erkendelse af at det ikke kan lykkes dem selv at enes om en løsning, begynder de Forenede Nationers mission. Den fortsætter hvor parterne slap idet det særlige *parlamentariske diplomati* for de Forenede Nationers organer træder i stedet for det traditionelle partsdiplomati. Man kan også sige at sagen overgår fra den „private“ til den „offentlige“ sfære: en tvist parterne selv ikke er i stand til at løse er – når dens fortsættelse kan antages at bringe mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare – ikke længere en sag der blot vedrører de stridende parter, men en sag der angår hele verden. De Forenede Nationer har ret og pligt til at intervenere i det øjemed at bilægge tvisten, og hver eneste medlemsstat har „påtaleret“, d. v. s. kan henvende sikkerhedsrådets (generalforsamlingens) opmærksomhed på den.

I dette kapitel skal de Forenede Nationers bilæggende og fredshåndhævende funktioner omtales på grundlag af pagtens bestemmelser således som de er blevet forstået i praksis. Når bortses fra den lidet benyttede adgang for sikkerhedsrådet til at diktere tvangsforholdsregler til opretholdelse af freden har den virksomhed der udfoldes i sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen karakter af en formaliseret politisk-diplomatisk aktivitet der fremtræder i form af vedtagne resolutioner hvis effektivitet helt beror på den moralske og politiske autoritet der står bag dem. Pagtens artikler i kapitlerne VI og VII giver nærmere regler om udfoldelsen af denne aktivitet. Det er forståeligt at såvel sikkerhedsrådet som generalforsamlingen ikke, så-

længe som en domstol naturligt gør det, har vist tilbøjelighed til at præcisere den retlige hjemmel for deres skridt, men mere har interesseret sig for deres politiske hensigtsmæssighed og betragtet den juridiske argumentation som et våben i den politiske kamp for og imod et resolutionsforslag. Det er derfor kun sjældent at der i de foreliggende resolutioner er taget stilling til retsgrundlaget og omtvistelige fortolkningsspørgsmål. Fremstillingen må naturligvis forme sig herefter. Det har ingen mening at diskutere distinktioner og præcisionsfortolkninger som ignoreres i praksis.

Som bekendt blev det aldrig til noget med pagtens plan om oprettelse af en FN-hær sammensat af nationale kontingenter og stillet til rådighed for sikkerhedsrådet til opretholdelse af fred og sikkerhed. Alligevel har de Forenede Nationer ved flere lejligheder bragt væbnede styrker i anvendelse. Disse krisestyrker skal nærmere omtales med påvisning af at deres opgave ikke er at udøve tvang mod nogen stat og at de derfor ikke kan vurderes som et tilløb til oprettelse af den manglende FN-hær.

Manglen af effektive tvangsmidler og uenigheden mellem stormagterne har medført at de Forenede Nationer er ude af stand til at løse sin væsentligste opgave, at garantere de mindre staters sikkerhed mod angreb. I kapitlets sidste afsnit skildres det hvorledes staterne i erkendelse heraf udenfor de Forenede Nationer har skabt et kompliceret sæt af regionale forsvarsordninger til sikring af deres eksistens.

1. *Bilæggelse af tvister.*

Pagtens bestemmelser herom kan kun forstås når deres forhold til de nedarvede folkeretlige fremgangsmåder og institutioner i samme øjemed klarlægges. Gennem tiderne har der udviklet sig en række forskellige metoder stater kan gribe til for at få en opstået tvist bilagt. Man plejer at sondre mellem de fremgangsmåder der tilsigter en retlig bedømmelse af tvisten og derfor foretages af retskyndige og typisk er bindende for parterne; og så de fremgangsmåder der tilsigter ved belysning af kendsgerninger og diplomatisk forhandling at finde frem til en løsning der kan accepteres af begge parter, og derfor foretages af folk med politisk træning og indsigt og typisk ikke er bindende for parterne. Til den første gruppe, de retlige procedurer hører *voldgift* (for en for denne sag specielt nedsat voldgiftsret bestående af voldgiftsmænd valgt af parterne) og *domsafgørelse* (truffet af en fast organiseret domstol). Til den anden gruppe hører *diplomatisk forhand-*

ling parterne imellem, *mægling* (foretaget af en trediestat og virkende med den autoritet som mæglerstaten repræsenterer), *forlig* (foretaget af en forligskommission), og *undersøgelse* (foretaget af en undersøgelseskommission).

Når bortses fra den selvfølgeligelige regel at en stat er pligtig at søge løsning ved forhandling inden den griber til voldelige midler, gælder det om alle disse fremgangsmåder, de retlige som de politiske, at de er frivillige i den forstand, at de aldrig kan iværksættes i nogen tvist uden at begge parter har givet deres samtykke dertil. Men en stat kan ved aftale med andre stater forud være indgået på at visse tvister der måtte opstå i fremtiden skal underkastes en vis bilæggelsesprocedure. I så fald er denne frivillig i ovennævnte forstand, men tvungen eller obligatorisk set i forhold til en opstået tvist der falder indenfor aftalens rammer.

Forekomsten af de politiske metoder ved siden af de retlige beror på at mange tvister mellem stater efter deres natur ikke egner sig til retlig afgørelse (kap. V. 5).

Verden over findes i dag et overordentligt vidtforgrenet net af aftaler, dels tosidige, (bilaterale), dels mangesidige (multilaterale), hvorved stater i vist omfang har påtaget sig pligt til at lade visse tvister underkaste bilæggelse af den ene eller anden art. Den første grundsætning til forståelse af de Forenede Nationers bilæggelsesapparat siger at pagten *forudsætter disse aftaler* og de institutioner der er oprettet i henhold til dem (domstole, voldgiftsordninger, stående forligskommissioner o. lign.), *men ikke på noget punkt forøger staternes pligt til at søge tvister bilagt i en eller anden procedure*. Art. 2 forkyn-der en almindelig pligt for medlemmerne til at bilægge deres tvistigheder på fredelig vis, og art. 33 gentager dette bud idet den som mulige midler opremser de sædvanlige bilæggelsesprocedurer. Men det står medlemmerne frit for at vælge hvilken fremgangsmåde de vil følge. Hvis parterne ikke kan blive enige herom, og hvis der ikke udenfor pagten består nogen aftale herom mellem dem, er der ingen pligt for nogen af parterne til at underkaste sagen nogen form for bilæggelse – ud over det selvfølgeligelige minimum, at ønske om sædvanlig diplomatisk forhandling ikke må afvises. Art. 37 kunne synes at pålægge parterne en pligt til, hvis det ikke lykkes dem selv at bilægge en tvist, at forelægge den for sikkerhedsrådet. Mere end en moralsk formaning er der dog ikke tale om. Hvis parterne er enige kan de altid gøre gældende at de endnu ikke har opgivet håbet om selv at finde en løsning.

Det væsentlige i pagten, det punkt hvor den afgjort bryder med den traditionelle folkerets regler, ligger deri at den *gør enhver tvist* (hvis fortsættelse kan antages at ville bringe opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare) til et *offentligt anliggende* således at parterne, uanset om de selv ønsker det eller ej, må finde sig i at tvisten underkastes behandling i sikkerhedsrådet (generalforsamlingen), om dette organ finder at en sådan behandling vil være hensigtsmæssig i fredens interesse. Parterne er vel ikke pligtige at søge organisationens bistand, men de er pligtige at tåle dens intervention. Efter almindelig folkeret beror det ganske på parterne selv om de vil modtage andre staters tilbud om bistand til konfliktens bilæggelse, især i form af mægling. Det er i Haagerkonventionerne fastslået at tilbud om mægling aldrig må anses for en uvenlig handling, men også at det er en frivillig sag om de tvistende parter vil akceptere tilbudet. De kan altid sige at tvisten er en sag der kun vedkommer dem. Hermed bryder pagten idet den knæsætter princippet: *enhver tvist* (hvis fortsættelse kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare) *er en sag der angår alle* fordi fredens opretholdelse er et anliggende der angår den hele verden. Heri ligger nærmere (1) at en hvilken som helst medlemsstat og enhver af de stridende parter, hvad enten den er medlem eller ej, kan rejse sagen for enten sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen; og (2) at hvert af disse organer kan behandle sagen om det skønnes hensigtsmæssigt.

Jeg har i det foregående sat den betingelse, at tvistens fortsættelse kan antages at bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare, i parentes, fordi den ikke betyder nogen virkelig begrænsning i de Forenede Nationers kompetence. Betingelsen er rent skønsmæssig og må anses for opfyldt i og dermed at verdensorganisationen finder det hensigtsmæssigt at ofre tid og kræfter på sagen. Praksis er i overensstemmelse hermed: der finder normalt ingen formelig drøftelse og påkendelse sted af det spørgsmål, om en forelagt tvist opfylder det nævnte farlighedskriterium.

Den tredje grundsætning for de Forenede Nationers virke til bilæggelse af tvister går ud på at det *ikke* er meningen at dette virke skal *fortrænge eller reducere parternes bilæggelsesbestræbelser efter traditionelle metoder*. Det skal naturligvis ikke være sådan at enhver diplomatisk forvikling automatisk går over på de Forenede Nationers kappe. Nogen bestemt formuleret grænse for, hvornår en tvist er „moden“ til behandling for de Forenede Nationers forum,

kan ikke angives, men kapitel VI forudsætter tydeligt nok at det er ønskeligt at parterne selv så vidt muligt forhandler sig til rette, og at organisationens virksomhed for en stor del kan begrænse sig til at formane parterne hertil, eller tilråde dem at følge en eller anden fremgangsmåde til opnåelse af en fredelig løsning.

I overensstemmelse hermed er det sædvanligt at en stat der indbringer en egen sag for organisationen ledsager sin begæring med en redegørelse for de forsøg den for sit vedkommende har udfoldet for at nå frem til forståelse. Debatten om, hvorvidt en sag skal optages til behandling eller ej, drejer sig ofte om, hvorvidt parterne har udtømt mulighederne for selv ad forhandlingens vej at bilægge tvisten. Og i adskillige tilfælde er rådets overvejelser resulteret i at man har tilskyndet parterne til at fortsætte eller genoptage forhandlinger.

Endelig vil jeg for det fjerde fremhæve det synspunkt at den virksomhed til bilæggelse der kan udfoldes for de Forenede Nationers forum efter sin art og kraft ligger på linie med anden diplomatisk aktivitet. Hverken sikkerhedsrådet eller generalforsamlingen har myndighed til at afgøre tvisten, vedtagne resolutioner kan aldrig gå videre end til at påminde, anbefale, råde, henstille. Kort sagt: de Forenede Nationer har en pagtsikret *ret til at udøve mægling* (der altså ikke kan afvises), *men ikke til at fungere som en (politisk) voldgiftsinstans*.

Det kan forekomme paradoksalt at organisationen, når freden først er krænket eller truer med at blive det, har fået stor myndighed til at optræde befalende overfor medlemmerne ved at pålægge dem at træffe foranstaltninger, endog militære, til opretholdelse af freden, medens tilsvarende myndighed er nægtet den ved behandlingen af de tvister der kan være et stadium på vejen henimod krig. Det kan forekomme besynderligt at de Forenede Nationer således er afskåret fra at gribe effektivt ind før krisen er blevet akut. Forklaringen ligger i den indre sammenhæng mellem kapitel VI og kapitel VII. De uforbindende henstillinger der kan gives i henhold til kap. VI får særlig vægt og betydning derved at den part der sætter sig ud over dem må være forberedt på at der derved kan opstå en spændt situation der vil blive opfattet som en trusel mod freden og udløse foranstaltninger i henhold til kap. VII rettet mod den modvillige part.

Indenfor den angivne ramme giver kap. VI nærmere anvisning på de skridt der kan tages fra sikkerhedsrådets side. Der kan være tale

om: *undersøgelse*, almindelig holdt *appel* til parterne om at bilægge tvisten ved fredelige midler, *anbefaling af bestemte fremgangsmåder* eller udveje som parterne bør følge for at finde frem til en ordning, og *anbefaling af vilkår* for selve tvistens bilæggelse.

Uanset at de i kapitlet anvendte udtryk kan give anledning til nogen tvivl, har man i praksis forstået dem således at sikkerhedsrådet efter eget skøn over det politisk hensigtsmæssige på ethvert stadium af en tvist kan beslutte foretagelse af ethvert af de nævnte skridt. Ved at læse art. 37(2) i forbindelse med artiklens 1. stykke og i modsætning til art. 36(1) kunne man ganske vist ud fra en rent sproglig fortolkning komme til det resultat, at rådets beføjelse til at foreslå vilkår for tvistens løsning skulle være betinget af at parterne selv forelagt den for rådet. Det må imidlertid forekomme urimeligt om en af parterne ved at nægte at opfylde sin pligt efter art. 37(1) skulle kunne berøve rådet dets kompetence efter art. 37(2). Men anerkendes dette synes der videre heller ikke at være grund til at gøre nogen forskel eftersom sagen er indbragt af en af parterne eller af en udenforstående stat. I praksis har man ikke tilskrevet det nogen vægt om en sag er blevet rejst på den ene eller anden måde.

En sag kan rejses for sikkerhedsrådet på mange måder – af parterne selv eller en af disse, af en hvilken som helst medlemsstat, af generalforsamlingen, af generalsekretæren, eller på rådets eget initiativ – uden at dette har nogen betydning for omfanget af rådets kompetence eller behandlingsmåden.

Selvom en sag i kraft af offentlighedsprincippet kan rejses af andre end stridens parter, idet som nævnt ethvert medlem af de Forenede Nationer ifølge pagtens art. 35 kan henlede sikkerhedsrådets eller generalforsamlingens opmærksomhed på tvisten, så betyder dette ikke det samme som at vedkommende medlem har krav på at sagen optages på dagsordenen, endsige at sagen underkastes realitetsdrøftelse. Rådet, respektive generalforsamlingen, afgør selv hvorvidt det skønnes hensigtsmæssigt at optage sagen. Den omstændighed at ingen af tvistens parter selv har henvendt sig til organisationen, ja at de måske endda er enige om ikke at ønske denne indblanding, kan være et forhold der taler mod det politisk kloge i alligevel at forcere sagen frem. Det er da også en kendsgerning at langt de fleste stridsspørgsmål der har været optaget til behandling i de Forenede Nationer har været indbragt for organisationen af en af parterne i tvisten.

Medens staterne har vist stor tilbageholdenhed med hensyn til at

overgive deres juridiske tvistemål til afgørelse af den Internationale Domstol, har de derimod gennemgående været meget villige til at gøre brug af organisationens mæglende virksomhed i politiske tvister. Ja, i visse tilfælde kan man mene at villigheden endda har været for stor for så vidt der har kunnet spores en tilbøjelighed til at give op og løbe til de Forenede Nationer før det med rimelighed kunne siges at parterne havde gjort hvad de kunne for på egen hånd at finde en løsning. På den anden side er der også konflikter, og meget alvorlige konflikter, som ingen af dens parter har ønsket drøftet i de Forenede Nationer, og hvor heller ikke andre stater har fundet det begrundet at henlede organisationens opmærksomhed på sagen. Det gælder fx Berlinskrisen (bortset fra det russiske forsøg på at afspærre byen i 1948) og andre brændende spørgsmål vedrørende de to Tysklandes forhold. Når man nærmer sig de mest ømtålelige brændpunkter i striden mellem øst og vest vil den opfattelse kunne være velbegrundet, at der ikke vindes noget ved at appellere til den offentlige mening i verdensorganisationen. Det kan meget vel tænkes at en offentlig diskussion kun vil bidrage til at forcere propagandakrigen og skærpe de ideologiske modsætninger, og at der er større chance for at finde frem til udligning hvis parterne kan enes om at mødes i det stille omkring et bord for at handle og forhandle.

I det foregående har jeg gennemgående talt om „tvister“ mellem stater. Reglerne i kap. VI finder også anvendelse på hvad der kaldes „situationer“ når de er af den art at deres fortsatte beståen kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare. En situation adskiller sig fra en tvist derved at der (endnu) ikke har udkrystalliseret sig bestemt formulerede stridsspørgsmål mellem bestemte parter, men nogen skarp sondring mellem de to ting kan ikke gøres. Da i 1946 det spanske spørgsmål blev drøftet i sikkerhedsrådet blev Francos diktatoriske og fascistiske regime betegnet som en „situation“ der rummede en trusel mod freden. Det samme var tilfældet da den russiske blokade af Berlin i 1948 af vestmagterne blev indbragt for sikkerhedsrådet. Skønt pagten sondrer mellem „tvister“ og „situationer“ og på forskellig vis tillægger sondringen betydning har man i praksis ikke tillagt sondringen vægt. Der synes at være en vis tilbøjelighed til, når en stat indbringer en sag for de Forenede Nationer, at foretrække det mere moderate og neutrale udtryk „situation“.

Såvel generalforsamlingen som sikkerhedsrådet har ofte, enten til

forberedelse af en afgørelse eller til gennemførelse af en sådan, grebet til den udvej at nedsætte et udvalg eller skabe et særligt hjælpeorgan. Der har især været tale om kommissioner der har haft til opgave at undersøge forholdene på stedet, at mægle mellem parterne, eller overvåge at indgåede aftaler om våbenhvile overholdes. Sådanne kommissioner har i nogle tilfælde bestået af medlemsstater (repræsentanter for disse), i andre tilfælde af personer valgt i deres individuelle kapacitet. Undertiden er vigtige hverv blevet overdraget til en enkelt person, således fx da det blev overdraget Grev Folke Bernadotte, og efter hans død dr. Ralph Bunche, som mægler mellem Israel og de arabiske stater at fremme en fredelig ordning af forholdene i Palæstina.

2. *Håndhævelse af freden.*

En tvist der ikke bilægges behøver ikke at føre til krig. Der er mange tvister der konserveres som gammelt fjendskab og indgår som fast bestanddel af de pågældende staters udenrigspolitiske mønster. Det er endda ikke udelukket at en af parterne, eller begge, egentlig ikke ønsker nogen løsning fordi den derved ville gå glip af et nummer til udnyttelse i den interne politik. Forestillingen om en ydre fjende og truende anslag er ofte velegnet til at stimulere den nationale enhed og aflede befolkningens opmærksomhed fra en regerings sørgelige forsyndelser og fiaskoer i den interne politik.

Hvis imidlertid en konflikt skulle føre, eller true med at føre, til åbne voldshandlinger mellem to eller flere stater – hvad enten parterne betegner aktionerne som krig eller besmykker dem med mere vellydende udtryk – opstår en ny opgave for de Forenede Nationer: at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed. Denne funktion er forskellig fra den bilæggende, men udøves ofte side om side med denne: man arbejder på én gang for at opretholde freden og løse konflikten.

Reglerne om de Forenede Nationers virke til håndhævelse af freden findes i pagtens kapitel VII. De har deres forbillede i de tilsvarende regler i Folkeforbundspagten, men adskiller sig dog i de grundlæggende principper på flere måder væsentligt fra dette forbillede.

For det første: medens Folkeforbundspagten byggede på ideen om automatisk kollektiv sikkerhed og kun gav rådet en beskeden rådgivende myndighed til koordination af medlemmernes militære ope-

rationer, er de Forenede Nationers pagt vendt tilbage til det ældre mønster kendt som stormagternes koncert og hegemoni. Efter Folkeforbundspagten art. 1 skulle hvert enkelt medlem af forbundet, i tilfælde af at nogen stat greb til krig i strid med pagtens bestemmelser, automatisk iværksætte økonomisk boykot af angriberen, men det beroede ganske på hans eget skøn hvorvidt den udløsende betingelse blev anset for at foreligge, og hvem af de stridende parter der blev anset for skyldig i fredsbrudet. Rådets rolle var begrænset til at fremkomme med forslag om, med hvilke militære styrker medlemmerne skulle bidrage til fælles militære aktioner til beskyttelse af den angrebne. Det blev snart åbenbart at et sådant system ikke kunne fungere i praksis, og bestræbelserne gik da i de kommende år ud på at forbedre det gennem supplerende aftaler og arrangementer.

Belært af erfaringen har man i de Forenede Nationers pagt opgivet den forførende, men illusoriske tanke om alle medlemmers demokratiske lighed som aktører til fredens håndhævelse, og har realistisk erkendt at evne (magt), ansvar og myndighed, bør følges ad. Ansvar uden magt er næsten lige så uheldigt som magt uden ansvar. I realiteten er det stormagterne der alene er i stand til at opbyde de fornødne magtressourcer om det skulle blive nødvendigt at iværksætte skridt til tvangsmæssig bekæmpelse af brud på freden og det må da også være dem der bærer ansvaret herfor og som har myndighed til at træffe de afgørende beslutninger bindende for de øvrige medlemmer. I overensstemmelse hermed har pagten lagt den besluttende myndighed hos sikkerhedsrådet og det vil, i forbindelse med veto magten, sige det samme som i hænderne på de fem enige, faste medlemmer af rådet: Amerikas Forenede Stater, det Forenede Kongerige, Frankrig, Kina, og Sovjetunionen. Hermed er man i institutionelle former vendt tilbage til det mønster der er kendt under navnet den Europæiske Koncert.

Dermed hænger en anden forskel sammen. Efter den filosofi om kollektiv sikkerhed der inspirerede Folkeforbundspagten er aggression en international forbrydelse, og de skridt der kan iværksættes af Forbundet sanktioner der som en retsfølge retter sig mod den skyldige. De kollektive skridt forudsætter derfor principielt en retsafgørelse – en afgørelse af hvem der i givet tilfælde er den skyldige. De Forenede Nationers pagt har forladt synspunktet om retsbrud og sanktion. Fredshåndhævelsen ses under effektivitetssynspunktet: det afgørende er at der gribes effektivt ind således at krigen bringes til ophør, så

må man bagefter drøfte spørgsmål om ret og skyld. Derfor taler pagten i beskrivelsen af de omstændigheder der udløser reaktion efter kapitel VII ikke blot om en *angrebshandling*, men også om et *fredsbrud*. Medens det første indtryk forudsætter en placering af skylden er det sidste neutralt i så henseende. Og derfor har pagten i art. 1 begrænset kravet om respekt for retfærdigheden og folkerettens grundsætninger til at gælde for den bilæggende funktion i modsætning til den fredshåndhævende.

Til illustration af pagtens ide på dette punkt anføres det ofte, at meningen er at sikkerhedsrådet skal handle ligesom politiet, ikke som en domstol. Det er politiets opgave at opretholde ro og orden. Opstår der optøjer og slagsmål er det politiets opgave at gribe ind for at adskille de kæmpende og bringe optøjerne til ophør uden først at undersøge og tage stilling til hvem af dem der var skyldige i angreb og hvem der kun udøvede lovligt selvforsvar. Det må blive en domstols sag senere at tage stilling hertil. Under politiaktionen kan knubs og anholdelser ramme uskyldige såvel som skyldige. Politiet blander sig ikke i kampen for at tage parti for dem der har retten på deres side, men søger simpelthen at adskille de kæmpende og genoprette ro og orden.

Hvis man tror at det skulle være muligt for sikkerhedsrådet i givet tilfælde at handle ud fra samme ordensneutrale principper som politiet, er det et eksempel på hvor farligt det kan være at overføre betragtninger fra det borgerlige samliv til at gælde analogisk for internationale relationer. Man kan vel nok tænke sig økonomisk boykot, våbenembargo, o. lign. foranstaltninger iværksat overfor de stridende uden parts anseelse. Men når det kommer til militære operationer er tilsvarende neutralitet uigennemførlig såvel af militærtekniske som psykologiske grunde. I første henseende kan man dårligt forestille sig hvorledes det skulle være muligt for FN-tropperne at trænge sig ind på fronten mellem de kæmpende parter og skyde til begge sider. I sidste henseende turde det være åbenbart at man ikke kan sende folk i krig med den ordre at de skal kæmpe mod begge parter uden hensyn til spørgsmål om ret og uret, ven eller fjende. Præx fx at forestille Dem en Koreaaktion efter denne recept! At gå i krig er at gå ind for en sag med livet som indsats. Det er umuligt at forlange denne indsats til fordel for et abstrakt ordensprincip medens den politiske vurdering af de stridende parters ret, krav, og interesser udskydes til forhandling når krigen er forbi. Min konklusion er, at forskel-

len fra Folkeforbundets system på dette punkt er mere af teoretisk end praktisk natur. Skulle det komme til kollektive militæroperationer til håndhævelse af freden vil disse sikkert efter Koreaaktionens mønster få karakter af sanktioner rettet mod den af parterne der stemples som skyldig i angreb.

Det er klart at et sikkerhedssystem der som pagtens bygger på stormagternes koncert på forhånd har givet sig selv en begrænset rækkevidde: det har på forhånd afskrevet ethvert forsøg på at bringe den kollektive sikkerheds tanker til anvendelse overfor en stormagt. Dette er formelt udelukket ved vetoreglen. Denne vil yderligere føre til at sanktioner også vil være udelukket mod en mindre stat som en af stormagterne ønsker at beskytte – hvad enten det nu drejer sig om en vasalstat eller en stat man ønsker at hverve som ven i den kolde krig. Kort og godt: så snart stormagterne er uenige, så snart deres interesser krydses i det storpolitiske felt, er fredshåndhævelsesapparatet ude af stand til at fungere. Og, kunne man tilføje, under forudsætning af at stormagterne er enige skulle det næppe være nødvendigt at sætte så stort et apparat i scene for at håndhæve freden. Summa summarum: I tilfælde af stormagtsuenighed er systemet nyteløst, i modsat fald overflødigt.

Omend tilspidset er denne bedømmelse i hovedsagen rigtig. Men det ville være urigtigt af den grund at rejse klage mod konstruktørerne af de Forenede Nationer for at have udstyret organisationen med et så utilfredsstillende sanktionsapparat, og ganske særligt at rette kritik mod den enstemmighedsregel (vetoregel) der gør det muligt for et fast medlem af sikkerhedsrådet at dække sig og sine venner mod retfærdige sanktioner. Og jeg tror heller ikke det er begrundet at håne pagtens fædre for, at de naivt er gået ud fra at det samarbejde i enighed (i hvert fald så nogenlunde) der havde fundet sted under krigen, også skulle kunne fortsættes i fredens interesse. Efter min mening bygger pagten på det politiske livs realiteter. At anordne sanktioner mod en stormagt, fx Sovjetunionen, er ikke at håndhæve freden, men at begynde en verdenskrig. Pagten hviler ikke på nogen forudsætning om, hvorledes det storpolitiske liv ville forme sig efter krigens afslutning. Den antagelse den går ud fra er at en organisering af freden kun er mulig under stormagternes ledelse i enighed. På dette realistiske princip har den bygget sine regler. Den har erkendt at dette er den eneste mulighed og overladt det til eftertiden at vise om den nødvendige forudsætning kan virkeliggøres eller ej.

Kort sagt er pagtens standpunkt dette: noget bedre alternativ gives ikke. Det må akcepteres, ikke ud fra en ukritisk tro på at stormagterne nok skal enes, men i resigneret bevidsthed om at dette er den eneste mulighed og i håbet om at der skulle være en chance for dens virkeliggørelse.

På San Francisco konferencen var der enighed om at sikkerhedsrådet bindende skulle kunne befale medlemmerne at deltage ikke blot i økonomisk boykot, men også i militære aktioner mod den stat der bryder freden, jfr. pagtens art. 25 og art. 42. Tanken var at der til rådighed for sikkerhedsrådet skulle tilvejebringes militære styrker sammensat af kontingenter fra medlemsstaterne. Under de forudgående amerikanske rådslagninger havde dette punkt vakt konstitutionelle betænkeligheder. Man forudså at amerikanske militære styrker skulle træde i funktion som følge af en vedtagelse i sikkerhedsrådet. Selvom den amerikanske repræsentant i rådet nødvendigvis måtte have stemt for beslutningen, ville dette dog være i strid med den amerikanske forfatning hvorefter magten til at erklære krig eksklusivt ligger hos kongressen. For at komme uden om disse betænkeligheder stillede de amerikanske forhandlere i Dumbarton Oaks forslag om at der efter pagtens vedtagelse skulle slutes særlig overenskomst mellem sikkerhedsrådet og hvert enkelt medlem om det omfang hvori vedkommende stat er pligtig at stille væbnede styrker til rådighed for organisationen og iøvrigt yde denne bistand og tilstå den lettelser, derunder ret til passage af tropper over dens territorium. Ved en sådan ordning, i forbindelse med vedtagelse af en amerikansk forbundslov der bemyndigede præsidenten til at afslutte en overenskomst af dette indhold, mente man at imødegå de fra visse hold fremførte betænkeligheder. Dette forslag fandt almindelig tilslutning i Dumbarton Oaks og på San Francisco konferencen. Bortset fra de særlige amerikanske hensyn er det sikkert blevet følt som en lettelse at man ikke i selve pagten skulle bebyrdes med at udarbejde nærmere regler for omfanget af medlemmernes pligter.

Resultatet blev pagtens art. 43 der netop henviser til afslutningen af særlige overenskomster til fastsættelse af medlemmernes militære bistandspligter og medfører at intet bestemt krav kan stilles til nogen stat før sådan overenskomst er afsluttet med den. Man lod altså med fuldt overlæg et centralt punkt vedrørende organisationens funktioner, organiseringen af militære styrker, henstå in blanco idet man trak den check på fremtiden, at dette punkt skulle ordnes ved

senere aftaler. Det falder mig svært at tro at man i alvor har troet på muligheden af senere, når man ikke stod under pres af at få pagten vedtaget, at opnå enighed om disse yderst delikate spørgsmål. Det forekommer mig mere sandsynligt at man har valgt at udskyde problemet vel vidende at de Forenede Nationers militærapparat aldrig ville blive andet end et uopfyldt programpunkt.

Straks efter sikkerhedsrådets første sammentræden i februar 1946 gav det generalstabskomiteen (der består af stormagternes generalstabschefer eller disses repræsentanter) ordre til at gå i gang med at udarbejde retningslinier for de i art. 43 forudsete overenskomster om den militære bistands omfang og karakter. Efter at have forhandlet i over et år om sagen så komiteen sig nødsaget til at indberette at det havde vist sig umuligt at komme til enighed om vigtige punkter. Man havde nok kunnet enes om visse almindelige principper, såsom at styrkerne skulle være tilstrækkelige i mængde og beredskab til at sætte sikkerhedsrådet i stand til omgående aktion; og at det i første række måtte påhvile stormagterne at tilvejebringe dem. Der var også enighed om at de styrker en stat skulle holde i beredskab for de Forenede Nationer skulle forblive under national kommando, men at de i tilfælde af aktion på de Forenede Nationers vegne skulle stilles under en af sikkerhedsrådet udpeget øverstkommanderende.

Derimod havde det vist sig umuligt at opnå enighed om styrkernes størrelse og fordeling. Medens Sovjetunionen holdt på styrker af ret beskeden størrelsesorden og krævede dem pålignet stormagterne med lige store kontingenter, gik de Forenede Stater ind for betydelig større formationer og en fordeling der blev sat i forhold til de forskellige landes kapacitet hvad de forskellige våbenarter angår. Et par andre punkter hvor det ligeledes viste sig umuligt at opnå enighed var spørgsmålene om, hvor styrkerne skulle stationeres når de ikke var engageret i aktioner, og om de Forenede Nationer skulle have ret til baser på medlemslandenes territorier. Selvom uenigheden væsentligt manifesterede sig i modsætninger mellem Sovjetunionen på den ene side og de øvrige medlemmer af staben på den anden side, forekom dog også uenighed mellem vestmagterne indbyrdes. I løbet af 1947 forværredes forholdet mellem øst og vest og chancerne for at nå frem til en overenskomst tog af i takt hermed. I sommeren 1948 indstilledes forhandlingerne og er ikke siden hen blevet genoptaget.

Dette skibbrud betyder altså at de Forenede Nationer aldrig er

blevet udstyret med det planlagte militære apparat til håndhævelse af freden. Der er ikke grund til at tage for tungt på selve den omstændighed, at man aldrig fik tilvejebragt de i art. 43 forudsatte overenskomster, for selv om dette var sket ville apparatet dog være uden betydning sålænge skismaet mellem øst og vest består.

Konsekvensen heraf er at sålænge dette er tilfældet er det tom tale at henvise nogen nation til at basere sin sikkerhed på de Forenede Nationer. Det højeste en stat i nød kan forvente sig fra denne side er den offentlige menings sympati i lige så rigt mål som den i 1956 blev Ungarn til del. Hvis en stat ikke mener sig i stand til ved egne kræfter at sikre sit forsvar er den henvist til at søge styrke i samarbejde med andre stater i defensive alliancer. Som bekendt har staterne i stor udstrækning søgt at sikre sig gennem en række regionale arrangementer der centrerer sig om de to dominerende magter, de Forenede Stater og Sovjetunionen. Vigtigst blandt disse er den nordatlantiske traktats organisation, NATO, der forbinder USA med Canada og 13 europæiske stater.

Selvom kap. VII under de bestående forhold ikke er af stor praktisk betydning er det nødvendigt kort at redegøre for de regler kapitlet indeholder om organiseringen af fredshåndhævelsen.

Den grundlæggende forudsætning for at bringe kapitlet til anvendelse er at der foreligger en tilspidset konflikt eller situation: en trusel mod freden, et fredsbrud, eller en angrebshandling. Ved at læse art. 39 må man få det indtryk at det er sikkerhedsrådets pligt formeligt at fastslå hvorvidt denne forudsætning er opfyldt eller ej; eller at en sådan positiv konstatering ihvertfald er en nødvendig forudsætning for alle videre skridt i henhold til kapitlet. I praksis har man dog ikke følt sig bundet heraf. Kun sjældent har rådet, således som i Palæstinasagen og Koreaspørgsmålet, udtrykkeligt fastslået at der forelå en trusel mod freden eller et fredsbrud (angrebshandling), hvilket dog ikke har udelukket at der er blevet stillet forslag om og eventuelt vedtaget resolutioner om beslutninger der må forstås som truffet i henhold til reglerne i kapitel VII. Forklaringen er vel at det ofte ville være udiplomatisk at begynde med et så håndfast greb om nælden. Forhandlingerne fremmes lettere hvis det indtil videre holdes svævende om situationen tænkes behandlet efter kapitel VI eller kapitel VII.

Hvad sagens rejsning for rådet angår spiller det ingen rolle hvilket kapitel den tænkes henført under.

De skridt der kan iværksættes i henhold til kap. VII er følgende: (1) fremsættelse af forslag; (2) stempling af angriber; (3) påbud om midlertidige forholdsregler; (4) iværksættelse af økonomisk-diplomatisk boykot; og (5) iværksættelse af militære sanktioner.

Den omstændighed at situationen har tilspidset sig som forudsat i kap. VII udelukker naturligvis ikke at man samtidig med at håndhæve freden også søger konflikten bilagt ved hjælp af de metoder og midler der omhandles i kapitel VI. Dette vil ganske særligt være naturligt hvis der endnu kun foreligger en trusel mod freden, ikke et åbent fredsbrud. Det er hertil der sigtes når det i art. 39 siges at rådet kan „fremsætte forslag“.

At en af parterne stemples som angriber er ikke nogen nødvendig forudsætning for at bringe kap. VII til anvendelse. Militære forholdsregler kan dog, som omtalt i det foregående, næppe tænkes iværksat uden at få karakter af sanktioner rettet mod den der er kendt skyldig i angrebet.

For at forhindre en forværring af situationen kan sikkerhedsrådet pålægge parterne at rette sig efter visse midlertidige forholdsregler som rådet skønner nødvendige eller ønskelige. Der kan især blive tale om påbud om øjeblikkelig indstilling af fjendtlighederne, om tilbagetrækning af tropper til en vis demarkationslinie, etablering af visse områder under international kontrol, og lignende. Forholdsregler af denne art har været foreskrevet i ret mange tilfælde, undertiden uden formelig påberåbe sig hjemmelen i pagtens art. 40. Det siges i denne artikel at sådanne midlertidige forholdsregler ikke skal foregribe spørgsmål om de pågældende parters rettigheder, krav, eller stilling, men at sikkerhedsrådet skal tage tilbørligt hensyn til undladelse af at rette sig efter de påbudte forholdsregler. Meningen hermed er at de midlertidige forholdsregler udelukkende sigter til at bevare eller genoprette freden og ikke til at afgøre konflikten. Hvis det fx pålægges en part at rømme et vist territorium er hermed intet sagt om, hvorvidt vedkommende part har et berettiget krav på besiddelse af dette territorium. Parterne skal derfor uden risiko for stridens endelige afgørelse kunne rette sig efter rådets påbud, og undladelse heraf er et forhold der taler for at eventuelle videregående skridt i henhold til kap. VII rettes mod den uvillige part. Under hensyn til den ringe garanti de Forenede Nationer er i stand til at give for at berettigede krav gennemføres, kan det ikke undre at de

implicerede parter ofte har lagt modvillighed for dagen med hensyn til at rømme engang vundne positioner.

Ifølge art. 41 kan sikkerhedsrådet træffe beslutning om boykot og kan pålægge medlemmerne at træffe foranstaltninger i dette øjemed. Disse kan omfatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio, og andre kommunikationsmidler, samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser. Der er ingen tvivl om at en sådan boykot, hvis den gennemføres konsekvent og universelt, vil være et overordentligt stærkt våben der vil kunne tvinge selv en magt af betydelig størrelse i knæ. På den anden side er der store vanskeligheder forbundet med at organisere en konsekvent og universel gennemførelse af boykotten. Et oplysende eksempel i så henseende er det forsøg der i 1935 blev gjort på at imødegå Italiens angreb på Etiopien med økonomiske sanktioner. Rådet stemplede Italien som angriber og anbefalede at forsamlingen bistod medlemmerne med at organisere økonomiske sanktioner mod Italien. Det lykkedes også at opnå tilslutning hertil fra så godt som alle Folkeforbundets medlemmer. Blot nogle af Italiens mindre nabostater (Albanien, Østrig, og Ungarn) fandt det klogest at holde sig udenfor, ligesom Schweiz undskyldte sig med sin hævdvundne neutralitet. Når aktionen alligevel blev resultatløs – Italien havde i maj 1936 gennemført erobringen af Etiopien – skyldtes det at blokaden kun blev gennemført haltende og mere som en demonstration end båret af alvorlig vilje til at tvinge Italien. Blokaden omfattede således ikke tilførsel af olie der var af livsvigtig betydning for Italien og heller ikke Suezkanalen blev spærret. Forklaringen må søges i kolliderende storpolitiske og handelsmæssige interesser. Især England var bekymret over at bryde venskabelige forbindelser med Mussolini i hvem de så en forbundsfælle mod Hitlers stigende magt i Tyskland. De Forenede Stater stod udenfor Folkeforbundet. En olieembargo ville medføre risiko for at markedet gik over på amerikanske leverandørers hænder, og en tvangsmæssigt gennemført blokade ville medføre risiko for forviklinger med USA. Indenfor de Forenede Nationer blev der i 1946 i sikkerhedsrådet fremsat forslag om at det skulle pålægges medlemmerne som sanktion mod Francos fascistiske diktatur at afbryde diplomatiske forbindelser med Spanien. Forslaget blev ikke vedtaget. Efter at sagen var blevet overgivet til generalforsamlingen vedtog denne en anbefaling til medlemmerne om at hjemkal-

de deres ambassadører og ministre fra Madrid. Henstillingen blev også efterkommet af så godt som alle medlemmer. Den blev tilbagekaldt i 1950. Den 6. november 1962 vedtog generalforsamlingen en resolution om apartheidspolitikken i den Sydafrikanske Union. Efter at have udtalt at en fortsættelse af denne politik betyder en alvorlig fare for den internationale fred og sikkerhed opfordrer resolutionen medlemmerne til at afbryde diplomatisk forbindelse med Unionen og til at iværksætte en omfattende boykot af den ved at afbryde alt handelssamkvem og al trafikforbindelse til vands og i luften. Der foreligger således et klart tilfælde af opfordring til iværksættelse af sanktioner i henhold til pagtens kapitel VII. Boykotten var på forhånd dømt til at blive et slag i luften fordi resolutionen af de asioafrikanske medlemmer og Østblokken var presset igennem trods modstand fra de staters side hvis medvirken måtte være en absolut betingelse for succes (67 – 16– 23). Mange af de stater der ikke kunne stemme for resolutionen, herunder Danmark, tilkendegav at deres holdning ikke var udtryk for uvilje til at fordømme apartheidspolitikken, men for skepsis overfor det hensigtsmæssige i at anbefale iværksættelse af sanktioner når man ved, at de nærmest berørte medlemsstater ikke vil deltage heri. En politik der på forhånd er dømt til at mislykkes kan kun skade de Forenede Nationers prestige.

Medens de omtalte resolutioner som vedtagne af generalforsamlingen kun indeholdt uforbindende henstillinger, benyttede sikkerhedsrådet i 1966 for første gang sin magt ifølge art. 39 og 41 til at påbyde økonomiske sanktioner. Disse var rettet mod Sydrhodesia hvis racepolitik blev stemplet som en trusel mod freden og gik ud på omfattende afbrydelse af handelssamkvem (også med hensyn til olie) med denne stat. Skønt ikke uden virkning har denne boykott ikke været i stand til at tvinge Sydrhodesia i knæ.

Hvis sikkerhedsrådet skønner at økonomiske forholdsregler vil være eller har vist sig at være utilstrækkelige, kan det træffe beslutning om anvendelse af militære stridskræfter for at opretholde eller genoprette fred og sikkerhed. De skridt der kan bringes i anvendelse kan omfatte demonstrationer, blokade, og andre operationer foretagne af luft-, sø-, eller landstridskræfter tilhørende medlemmer af de Forenede Nationer.

Det er værd at lægge mærke til at de Forenede Nationers pagt ikke har tænkt sig oprettelse af en international hær, d. v. s. en hær hvis medlemmer skylder lydighed og loyalitet alene til organisationen

på samme måde som det er tilfældet hvad angår sekretariatets medlemmer. Militære sanktioner *beslattes* og *planlægges* af organisationen, men de *gennemføres* af medlemmerne ved hjælp af disses nationale tropper, der vedbliver at stå direkte under national kommando og disciplinærmyndighed, se nærmere pagtens artikler 45, 47, 48 og 49.

Koordineringen af de forskellige medlemmers militære styrker til udførelse af en fællesaktion til fredens opretholdelse kræver naturligvis en vis central ledelse. Det er derfor bestemt at sikkerhedsrådet skal udarbejde planer for anvendelse af væbnet magt i en fælles aktion. Det sker med bistand af generalstabskomiteen der består af de faste medlemmers generalstabschefer eller disses repræsentanter. Denne eksklusive stormagtskomite skal være ansvarlig for den strategiske ledelse af alle væbnede styrker der er stillet til rådighed for sikkerhedsrådet. Spørgsmål vedrørende kommandoen over sådanne styrker skal, siges det i art. 47(3), ordnes senere. Under generalstabskomiteens forhandlinger i 1946 var der enighed om at troppekontingenterne i tilfælde af aktion skulle stilles under en fælles øverstkommanderende. Herved ophæves ikke troppernes nationale karakter: den øverstkommanderendes ordrer bliver først bindende for tropperne efter at have passeret den nationale kommandoinstans, den menige soldat skylder kun de nationale befalingsmænd lydighed og kan kun drages til ansvar for nationale myndigheder.

3. De Forenede Nationers krisestyrker.

Vigtigst blandt disse er de *Forenede Nationers krisestyrker i Mellemøsten* (*United Nations Emergency Force, UNEF*), en styrke på ca. 5000 mand der fra 1956 til 1967 vogtede våbenhvilens demarkationslinie mellem Israel og Ægypten; de *Forenede Nationers styrke i Congo* (*ONUC*) 1960–64 der nåede op på ca. 20.000 mand; og de *Forenede Nationers styrke på Cypern* (*UNFICYP*) fra 1964 der tæller omkring 7000 mand. Det ville imidlertid være en misforståelse at opfatte disse styrker som noget i retning af en beskeden begyndelse til de militærstyrker pagten regner med som stående til rådighed for sikkerhedsrådet til håndhævelse af freden. For at forebygge denne misforståelse vil det være hensigtsmæssigt at se lidt nærmere på de omtalte styrkers tilblivelse, formål, og natur.

Allerede under Palæstinakrisen i 1948 kom generalsekretær Trygve Lie ind på den tanke at der burde oprettes et korps på 5–10.000

mand til håndhævelse af de Forenede Nationers myndighed i Palæstina. Mordet på Grev Bernadotte bevirkede at han fremsatte forslag herom på den tredje generalforsamling. Forslaget blev imidlertid køligt modtaget og resulterede blot i oprettelse af de *Forenede Nationers felttjeneste* der ikke er nogen militær styrke, men simpelthen en afdeling af sekretariatet særligt trænet til at udføre transport, vagt-, og anden tjeneste i områder hvor observatører, forligskommissioner o. lign. FN-organer er i arbejde.

Det var uroligheder i samme politiske spændingsfelt der nogle år senere gav stødet til oprettelse af UNEF. Under Suezkrisen oktober-november 1956 blev Ægypten angrebet fra landsiden af israelske tropper og fra søsiden af kombinerede fransk-britiske flådestyrker. Aktionen løb imidlertid, om jeg så må sige, ud i sandet, hovedsagelig fordi de Forenede Stater og Sovjetunionen, omend bevæget af forskellige motiver, var enige om ikke at tillade dens fortsættelse. Oprettelse af de Forenede Nationers krisestyrker, UNEF, var en genial improvisation der på kort sigt virkede som en ansigtsreddende foranstaltning der gjorde det muligt for Frankrig og det Forenede Kongedømme at bakke ud af det mislykkede eventyr, og på langt sigt viste sig at være en nyttig foranstaltning til opretholdelse af freden i området idet den tillod Ægypten med æren i behold at afstå fra de ofte proklamerede tilintetgørelsesaktioner mod Israel.

Det var den canadiske delegerede, Mr. Pearson, der i et aftenmøde i generalforsamlingen d. 3. november 1956 fremsatte forslag til en resolution hvorefter generalsekretæren opfordredes til inden 48 timer at fremkomme med plan for oprettelse af en international FN-styrke der med de implicerede staters samtykke skulle sikre og overvåge indstillingen af fjendtlighederne i overensstemmelse med forsamlingens vedtagelse af 2. november. Forslaget blev vedtaget i de tidlige morgentimer d. 4. november og allerede senere samme dag forelå generalsekretærens første rapport der blev efterfulgt af en anden og endelig rapport af 6. november. I disse to rapporter, der blev godkendt af generalforsamlingen i resolutioner vedtaget henholdsvis d. 5. og d. 7. november, blev principperne for styrkens sammensætning, opgaver, kommandoforhold, m. m. fastlagt. Disse planer blev udført med forbavsende hast og effektivitet. En overenskomst blev indgået med Ægypten og allerede d. 15. november kunne de første troppetransporter afgå, og inden jul var tilbagetrækningen af de anglo-franske tropper afsluttet. Israel stillede sig til at begynde

med afvisende, men gik i marts 1957 med til at trække sine tropper tilbage fra Gaza og Sharm el-Sheikh områderne. Israel har derimod fortsat nægtet UNEF-enheder adgang til sit territorium. Længs den 273 km lange demarkationslinie står de Forenede Nationers krisestyrker vagt endnu den dag i dag.

På grundlag af generalforsamlingens resolutioner, generalsekretærens rapporter, overenskomsten med Ægypten, og de af generalsekretæren efter bemyndigelse udstedte regulativer for styrken kan det uomstødeligt fastslås at krisestyrkerne i alle væsentlige henseender adskiller sig klart fra sådanne militære styrker der er forudsat i pagtens kap. VII.

Først og fremmest er deres formål ikke at bringe tvangsmidler i anvendelse mod nogen stat. I generalsekretærens anden rapport punkt 12 siges det at krisestyrkernes opgave er

med den ægyptiske regerings samtykke at betræde ægyptisk territorium med det formål at hjælpe med til at opretholde ro og orden under og efter tilbagetrækningen af ikke-ægyptiske tropper, og at sikre overholdelse af øvrige vilkår fastsat i resolutionen af 2. november 1956.

Der er altså ikke tale om at øve tvang mod Ægypten, men tværtimod om at bistå denne stat efter dens eget ønske derom. Retligt betragtes UNEF som et hjælpeorgan oprettet med hjemmel i pagtens art. 22 og bemyndigelser til generalsekretæren i henhold til art. 98. I et responsum af 20. juli 1962 har den Internationale Domstol udtalt sig i overensstemmelse hermed.

I overensstemmelse med styrkens formål er også dens sammensætning og kommandoforhold forskellige fra de tilsvarende forhold hvad angår de tvangshåndhævende styrker. Medens det var forudsat at det var stormagterne der i første række måtte svare for kap. VII-styrkerne er det, hvad UNEF angår, bestemt, at såvel officerer som mandskab skal rekrutteres fra medlemsstater der ikke er faste medlemmer af sikkerhedsrådet. På denne måde har man søgt at holde den ordenshåndhævende styrke klar af konkurrerende stormagtsinteresser. Rekrutteringen foretages af den kommanderende chef og sker ikke individuelt, men i form af nationale kontingenter tilvejebragt ved forhandling med vedkommende stat. Fireogtyve medlemmer tilbød deres tjeneste hvoraf ti, deriblandt de tre skandinaviske lande, blev akcepteret.

Styrkens kommanderende chef udpeges direkte af generalforsamlingen, men det er generalsekretæren der med bistand af en rådgivende komite udsteder alle regulativer og instrukser der er nødvendige for styrkens effektive funktionering. Det er betegnende at den øverste ledelse ligger hos generalsekretæren – og ikke hos stormagternes generalstabskomite, jfr. pagtens art. 46 og 47.

Det er ganske interessant, at UNEF i højere grad har international karakter end de tvangshåndhævende tropper ville have det hvis de var blevet tilvejebragt i overensstemmelse med reglerne i kap. VII, se herom ovenfor i slutningen af afsnittet om fredshåndhævelsen. Det er i regulativerne bestemt at styrkens medlemmer, endskønt de forbliver i deres nationale tjeneste, er internationalt personel der står under de Forenede Nationers myndighed og er underkastet den kommanderende chefs befalingsmyndighed gennem kommandokæden. Styrkens funktioner er af udelukkende international karakter og dens medlemmer skal udøve disse funktioner og iøvrigt tilrettelægge deres opførsel udelukkende med de Forenede Nationers interesse for øje. I disciplinær henseende står medlemmerne i sidste instans under den kommanderende chefs myndighed, umiddelbart er den nationale kommandant ansvarlig for opretholdelse af god orden. For kriminelle forhold kan medlemmerne kun drages til ansvar for deres hjemlands domstole.

Man vil heraf se at selvom man ikke er gået helt så langt som for sekretariatets vedkommende – dettes medlemmer skylder jo, for at bruge et gammelt udtryk, alene de Forenede Nationer ed, huldskab, og tro tjeneste – så er den nationale loyalitet dog, sålænge tjenesten består, i høj grad fortrængt af en international overfor de Forenede Nationer. At styrkens medlemmer forbliver i deres nationale tjeneste betyder at de til enhver tid kan hjemkaldes. Men sålænge deres hjemstat ikke har gjort dette er den nationale lydighedspligt suspenderet til fordel for troskabspligten overfor organisationen.

Den 18. maj 1967, altså kort før 6-dages krigen med Israel, meddelte Ægypten generalsekretæren at Ægypten ønskede krisestyrkerne trukket tilbage så hurtigt som muligt. U Thant gav samme dag tilsagn herom. Tilbagetrækningen begyndte straks efter og var afsluttet d. 19. juni.

ONUC, de Forenede Nationers styrke i Congo, er retligt, ligesom UNEF, et hjælpeorgan dirigeret af generalsekretæren under vidtrækkende bemyndigelser.

Congostyrken blev oprettet ved en beslutning af sikkerhedsrådet

d. 14. juli 1960 og opbygget efter principper der nøje fulgte de retningslinier man havde lagt til grund ved skabelsen af UNEF. Der var også her tale om en styrke der med samtykke af og i forståelse med en regering – den congolesiske – skulle yde denne bistand til gennemførelse af visse opgaver, i nærværende tilfælde til opretholdelse af ro og orden i den nyfødte republik indtil regeringen så sig i stand til selv at magte sine opgaver. De forhold der gav anledning til uro var især den fortsatte tilstedeværelse af belgiske tropper, Katangas selvstændighedspræntioner, og andre separatistiske bevægelser og stridigheder mellem forskellige stammegrupper. Overladt til sig selv ville der bestå fare for at forholdene i den unge stat ville udvikle sig i retning af kaos og borgerkrig der kunne friste visse stormagter til at intervenere til varetagelse af økonomiske eller politiske interesser, hvorved verdensfreden let kunne bringes i fare. De Forenede Nationers indgriben var motiveret af ønsket om at afværge denne fare ved at udfylde det tomrum der ville virke dragende på modstridende magtpolitiske aspirationer. Styrkens sammensætning og kommandoforhold blev ordnet på samme måde som i fortilfældet, dog med den ikke uvæsentlige forskel at den kommanderende chef ikke blev udpeget direkte af sikkerhedsrådet (generalforsamlingen), men af generalsekretæren hvis øverste ansvar og myndighed således blev akcentueret.

Bemyndigelsen til generalsekretæren hvilede altså på forudsætningen om eksistensen af en congolesisk centralregering som FN-styrken skulle bistå uden at blande sig i republikkens indre stridigheder. Dens opgave skulle alene være at sikre tilstande af ro og orden for derved at skabe betingelser hvorunder congoleserne kunne finde frem til en konsolidering af regeringsforholdene uden at nogen stormagt skulle fristes af et politisk tomrum til at sætte sig på Congo. Våben måtte kun bruges i selvforsvar. Som bekendt udviklede forholdene i Congo sig på så kaotisk måde at denne forudsætning ikke længere var til stede. Generalsekretær Hammarskiölds mandat kom derved til at svæve i luften, og visse forsøg på at redefinere det i generalforsamlingen december 1960 strandede, fordi intet resolutionsforslag herom kunne opnå den fornødne to trediedels majoritet. Generalsekretæren var derfor henvist til at „fortolke“ sit mandat på eget ansvar og blev skridt for skridt drevet henimod aktiv indgriben i de indre-politiske stridigheder i Congo mellem grupper repræsenteret af navne som Lumumba, Kasavubu, Mobutu, Gizenga, og

Tshombe. Sikkerhedsrådets resolutioner af 21. februar og 15. april 1961 bevægede sig i samme retning. Anvendelse af våbenmagt blev tilladt ikke blot i selvforsvar, men også som et sidste middel til forhindring af borgerkrig. Efter Hammarskiölds død (september 1961) blev skridtet taget fuldt ud ved sikkerhedsrådets resolution af 24. november 1961. Der var nu tale om utilsløret intervention i Congos indre forhold til støtte for den såkaldte centralregering i dens kamp mod Katangas selvstændighedspræstationer, ligesom man også tillod militær magtudfoldelse ikke alene som et sidste middel til forhindring af borgerkrig, men også til pågribelse af alle fremmede militære og halvmilitære personer og politiske rådgivere.

Congostyrken blev opløst d. 30. juni 1964. Det er ikke min hensigt at prøve at udrede de mange problemer som denne fase i de Forenede Nationers liv afføder. Jeg skal blot fremhæve et par enkelte synspunkter.

Retsgrundlaget for de Forenede Nationers indgriben i Congo var oprindeligt en anmodning herom fra landets „lovlige regering.“ Det er et almindeligt anerkendt folkeretligt princip at det er lovligt for en stat – eller organisation af stater – at gribe ind i en anden stats indre tvistigheder når det sker efter anmodning af *landets lovlige regering*. Jeg anser dette for et af vor tids folkerets ulykkeligste principper. Det åbner en nem vej for infiltrationer og kamouflerede invasioner. Det gælder blot for en lurende stormagt om i tide at få etableret en venligsindet regering som derefter i en given situation påkalder vedkommende stormagts venlige hjælp. I kraft af dette princip kunne fx Sovjetunionen formelt lovligt knuse det ungarske folks opstand fordi den russiske hjælp blev påkaldt af „landets lovlige regering“. Det ville efter min mening være klogere at hævde et strengt ikke-interventionsprincip uanset anmodning derom eller ej. Så længe et sådant princip ikke er effektivt gennemført kan det nok efter omstændighederne være anbefalelsesværdigt at lade de Forenede Nationer gribe ind til opretholdelse af ro og orden for derved at forhindre at nogen af de rivaliserende stormagter udnytter chancen. En FN-aktion kan, under omstændigheder som i Congo, ikke anses for værende i strid med forbeholdet i pagtens art. 2(7) for indre anliggender. Dette forbehold må vige for en anmodning fra den stat der ville kunne gøre det gældende. Iøvrigt kan borgerkrig og lignende uroligheder ikke karakteriseres som „indre anliggender“ når situationen, som i Congo, er ladet med internationalt sprængstof (kap.

III. 1 og 3). Men, som udviklingen i Congo har vist, vil en sådan indgriben meget let føre til at organisationen kommer til at tage parti i indre stridigheder bag hvilke der igen ligger kolliderende stormagtsinteresser. Herved kommer de Forenede Nationer til at handle i strid med sin egen grundlov om ikke at foretage nogen aktion uden enighed derom mellem de fem faste medlemmer af sikkerhedsrådet. De Forenede Nationers politik kan i så fald bidrage til at skærpe stormagtskonflikter i stedet for at udligne dem. Jeg tror man i fremtiden vil vise stor tilbageholdenhed med at engagere de Forenede Nationer i militære interventionsopgaver i stil med Congooperationen.

Dag Hammarskiölds kongstanke, at stå som formidler af en objektiv-neutral politik ført i de Forenede Nationers navn og dikteret alene af organisationens principper og idealer, må vistnok antages at være gået til grunde med ham selv. Skønt ingen kunne antages at medbringe bedre karaktermæssige og kulturelle forudsætninger end han til løsning af en sådan opgave, undgik han dog ikke fra Sovjetunionens side at blive udsat for en bidsk og ondsindet kritik, forbundet med personlige angreb og fornærmelser, når hans Congoaktion ikke forløb som det passede russerne. Han bragte derved ikke alene sig selv men også generalsekretærembedet i en prekær situation. Også fra britisk side har generalsekretærens forvaltning af de givne bemyndigelser mødt stærk kritik. Disse angreb viser hvor vanskelig gennemførlig den tanke er, gennem bemyndigelser til generalsekretæren at ville frigøre sig for vetomagtens snærende bånd.

Congoaktionen er desuden blevet angrebet i vide kredse – og ikke mindst i kredse der ellers er de Forenede Nationer venligt stemt – fordi man ikke har kunnet indse hverken berettigelsen eller nødvendigheden af at anvende militære magtmidler overfor Tshombe's styre i Katanga. Mange FN-idealister og fredsvenner har følt ubehag ved at se de Forenede Nationer indviklet i årelange militære operationer. Disse synspunkter deler jeg ikke. Det er ikke i strid med pagtens ide om fornødent at håndhæve freden ved udfoldelse af militære magtmidler. Berettigelsen heraf, ja pligten hertil, er tværtimod den grundtanke hvorpå pagtens system til opretholdelse af freden hviler. Desværre har de Forenede Nationers propagandaafdeling ikke haft mod til at indrømme at operationerne i Congo udviklede sig til en aktion mod Tshombe der var nødvendig for at fjerne en alvorlig trusel mod freden. De åbenbare sofisterier hvormed man fra de Forenede Na-

tioners side har forklaret troppernes fremrykning og erobring af en række stillinger og byer som rene foranstaltninger i selvforsvar, virker i lige grad kluntede, komiske, og usmagelige.

Østblokken har benyttet sig af lejligheden til også at fremkalde en økonomisk krise for de Forenede Nationer. Under påskud af at UNEF- og ONUC-aktionerne skulle være ulovlige efter de Forenede Nationers pagt har de nægtet at deltage i de meget betydelige udgifter der har været forbundet dermed. Den 20. december 1961 vedtog generalforsamlingen at afæske den Internationale Domstol et responsum om spørgsmålet. Domstolens svar forelå i et responsum af 20. juli 1962 der gik ud på at de omhandlede udgifter må anses for at være „organisationens udgifter“ i den forstand hvori dette udtryk forekommer i pagtens art. 17, hvoraf følger at medlemmerne er pligtige at betale dem efter den fordeling der vedtages af generalforsamlingen. Denne har ved en resolution af 19. december 1962 godkendt domstolens responsum. Imod stemte 17 stater, herunder østblokken. Denne negative holdning til domstolens responsum måtte tages som tegn på uformindsket modstand fra disse staters side mod at betale nogen del af de pågældende udgifter og som varsel om kommende storm. Striden måtte blive akut når de pålignede, ikke betalte bidrag nåede en sådan højde at art. 19 finder anvendelse. Ifølge denne artikel mister et medlem som er i restance med betaling af sit bidrag til organisationen sin stemmeret i generalforsamlingen, såfremt restancebeløbet er lig med eller overstiger bidragene for de to forudgående hele år. Dette kritiske punkt blev nået på generalforsamlingens 19. session. I en rapport af 18. januar 1965 konstaterede generalsekretæren at 16 medlemsstater nu befandt sig i den situation at skyldte et beløb der oversteg deres bidrag for årene 1963 og 1964. Det drejede sig om: Albanien, Belgien, Cuba, Czechoslovakiet, Frankrig, Haiti, Hviderusland, Paraguay, Polen, Rumænien, Sovjetunionen, Sydafrika, Ukraine, Ungarn, U.S.A. og Yemen.

Den 19. generalforsamling begyndte den 1. december 1964. Forudgående orienteringer foretaget af generalsekretæren havde gjort det klart at enhver afstemning i generalforsamlingen ville føre til en konfrontation af to modsatte standpunkter — en konfrontation der ikke ville kunne undgå på den ene eller anden måde at føre til skæbnesvangre konsekvenser for hele organisationen. Hvis en afstemning fandt sted ville de Forenede Stater være bundet til i medfør af art. 19 at bestride Sovjetunionens og de øvrige restanters ret til at deltage i afstemningen. Hvis denne indsigelse skulle blive opretholdt i forsamlin-

gen ville de stemmeretsberøvede stater befinde sig i en situation der næppe ville levne dem andet valg end at forlade eller boykotte organisationen. Og i modsat fald ville U.S.A. befinde sig i en tilsvarende krise. Den logiske reaktion på et nederlag måtte være at U.S.A. selv stoppede sine bidrag til de Forenede Nationer. I begge tilfælde ville resultatet blive en fuldstændig opløsning af organisationen, hvis ikke dens død.

Dette var baggrunden for at generalsekretæren straks ved sessionens åbning, den 1. december 1964, i en henvendelse til forsamlingen udtalte, at han havde konstateret at der blandt delegationerne gjorde sig en fælles forståelse gældende om, at der under generaldebatten ikke skulle rejses noget spørgsmål der ikke kunne afgøres uden indvending (no objection) fra nogen side. Denne regel blev også fulgt uden hændelser af nogen art. Da forsamlingen, efter generaldebattens afslutning, mødtes den 1. februar 1965 udtalte generalsekretæren at såvidt han var underrettet var samtlige delegationer fortsat af den opfattelse at en konfrontation med hensyn til anvendeligheden af art. 19 burde undgås og at man derfor ville fortsætte med „no-objection“ proceduren. Ingen ytrede sig herimod. Og de to første møder, den 8. og den 10. februar, forløb gnidningsfrit.

Men på det følgende møde, den 16. februar, eksploderede en fjernstyret bombe. Halim Budo, Albaniens repræsentant, hævdede at det havde været meningen at „no-objection“ proceduren skulle finde anvendelse blot under generaldebatten og stillede formelt forslag om, at forsamlingen med det samme optog sit arbejde i normal fremgangsmåde i overensstemmelse med pagten. Han gjorde krav på prioritet for sit forslag og krævede øjeblikkelig afgørelse ved navneopråb. Hensigten med denne manøvre kunne ikke være nogen anden end at fremtvinge i åben kamp den konfrontation mellem U.S.A. og U.S.S.R. som alle andre var enige om at ville undgå. Følgerne kunne blive uoverskuelige. Det var ikke svært at se at det var det kommunistiske Kina der via sin marionet forsøgte at vælte spillet over ende. Fuldstændig overrumplet havde forsamlingen og dens præsident nogen vanskelighed ved at finde en vej ud af fælden. Efter en hidsig proceduredebat udsatte præsidenten, med tvivlsom hjemmel i forretningsordenens regel 35, mødet for to dage. Hermed var der skabt et pusterum. Da forsamlingen mødtes igen den 18. februar var det umuligt længere at undgå en afstemning. Præsidenten bestemte at der var almindelig enighed om ikke at optage den tidligere trufne bestemmelse vedrørende proceduren til fornyet overvejelse. Mr. Budo gjorde indsigelse mod denne kendelse der derefter blev sat under afstemning i forsamlingen. Mr. Budo havde

forsåvidt opnået hvad han ville — men uden den tilsigtede virkning. I mellemtiden var der nemlig opnået en underhåndsforsståelse. Adlai Stevenson, de Forenede Staters repræsentant, erklærede at hans regering, for ikke at tillade et enkelt medlem at vælte hvad alle andre var enige om, ville lade afstemningen om proceduren passere uden at rejse spørgsmål om art. 19 under forudsætning af, at dette spørgsmåls fremtidige afgørelse ikke hermed var præjudiceret. Derefter fandt afstemning sted om Albaniens indsigelse mod præsidentens afgørelse med det resultat at indsigelsen blev forkastet med 2 stemmer for (Albanien, Mauritanien), 97 imod og 13 der afstod.

Samme dag blev det uden indsigelse besluttet at udsætte generalforsamlingens møder indtil den 1. september 1965. På samme måde vedtoges en resolution der bemyndigede generalforsamlingens præsident til at nedsætte en *speciel komite for fredsbevarende operationer (33-Mands Komiteen)* med den opgave at foretage en omfattende undersøgelse af hele spørgsmålet om de fredsbevarende operationer, herunder også spørgsmålet om deres finansiering. Hermed var krisen forsåvidt overvundet som det var underforstået at spørgsmål om anvendelse af art. 19 ikke ville blive rejst når forsamlingen mødtes igen den 1. september. Men tilbage stod stadig den uenighed om kompetencen til at iværksætte fredsbevarende aktioner og om deres finansiering der havde affødt krisen. 33-Mands Komiteen har fortsat beskæftiget sig med disse problemer, men hidtil (forår 1968) uden at finde nogen løsning. Det har heller ikke været muligt at få gennemført et arrangement med frivillige bidrag der kunne bringe de Forenede Nationer ud af den stadig truende finansielle krise.

Krisen har imidlertid aspekter der rækker ud over det finansielle. Sovjets position er fundamentalt en kamp for at genetablere Sikkerhedsrådet med de kompetencer og funktioner der tilkommer det ifølge pagten. Retligt drejer striden sig om to spørgsmål: (1) Er de omtvistede fredsbevarende aktioner blevet besluttet og iværksat lovligt i henhold til pagten? og (2) Hvis dette er tilfældet, udgør da de dermed forbundne udgifter en del af „udgifterne ved organisationen“ i den forstand hvori dette udtryk må forstås i pagtens art. 17 (2) der bestemmer at sådanne udgifter skal bæres af medlemmerne i overensstemmelse med den af generalforsamlingen fastsatte fordeling. Hvis blot et af disse spørgsmål må besvares benægtende er det russiske standpunkt uangribeligt: der foreligger ingen restance med hensyn til lovligt pålignede beløb og art. 19 kan ikke finde anvendelse.

Spørgsmålet om de fredsbevarende aktioners lovlighed hænger sam-

men med spørgsmålet om fordeling af magt mellem Sikkerhedsrådet og generalforsamlingen, se ovf. kap. VI. 2. Det afgørende punkt er imidlertid i dette spørgsmål ikke fortolkningen af art. 11 (2). Denne bestemmelse handler om generalforsamlingens magt til at udtale anbefalinger til staterne og til Sikkerhedsrådet. Sådanne anbefalinger foreligger ikke med hensyn til de fredsbevarende aktioner. Disse må retligt opfattes som aktiviteter udfoldet af generalsekretæren i kraft af bemyndigelse i overensstemmelse med art. 98 og gennemført i vist omfang gennem „hjelpeorganer“ oprettet i henhold til art. 29 og art. 22. Den internationale domstol har i sit responsum af 20. juli 1962 anset de fredsbevarende aktioner for lovlige, selv når de har været besluttet af generalforsamlingen. Ud fra juridiske synspunkter kan der naturligvis anføres gode argumenter til støtte herfor. Ud fra politiske synspunkter kan der imidlertid, efter min mening, siges meget til fordel for det russiske standpunkt, at det er i strid med pagtens ånd og bærende ideologi hvis en beslutning om anvendelse af væbnet magt til opretholdelse af international fred og sikkerhed kan træffes af andre end Sikkerhedsrådet.

Også domstolens anskuelse hvad det andet spørgsmål angår mangler underbygning i politisk visdom. Baseret i det væsentlige på en sproglig fortolkning af art. 17 finder domstolen at det savner begrundelse at begrænse udtrykket „udgifterne ved organisationen“ til at angå udgifter ifølge organisationens administrative eller regulære budget; og at generalforsamlingen derfor har myndighed til at pålægge også operationelle udgifter under forudsætning af at de pågældende operationers udførelse er i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål og funktioner. Dette synspunkt fører til konsekvenser der næppe kan accepteres af de større bidragydere, mindst af alt af de Forenede Stater. Det princip at operationelle udgifter hører under de udgifter art. 17 taler om må naturligvis finde anvendelse også når operationerne er af finansiell natur og falder indenfor de Forenede Nationers formål. Heraf følger at generalforsamlingen behersket af U-landenes overvældende majoritet (op mod 80 ud af 123) kan vedtage oprettelse af ny institutioner til iværksættelse af storstilede finansieringsoperationer til fordel for U-landenes udvikling. De falder jo klart indenfor organisationens formål, og de dermed forbundne udgifter er derfor — ifølge det princip der hævdes af domstolen og de Forenede Stater — „udgifter ved organisationen“ som generalforsamlingen ifølge art. 17 kan pålægge medlemmerne.

Det er vanskeligt for os at forstå at de Forenede Stater har kunnet

sætte sin prestige ind på en fortolkning af pagten der fører til sådanne finansielle konsekvenser og som i forbindelse med art. 19 nødvendigvis måtte føre ind i en blindgyde uden anden udvej end tilbagetrækning.

Finanskrisen og den dermed forbundne konstitutionelle krise hænger stadig som en uforløst tordensky over de Forenede Nationer.

4. Regionale ordninger.

Ovf. i kap. IV er modsætningen mellem universalisme og regionalisme omtalt og det er fremhævet at denne modsætning i særlig grad rejser problemer hvad fredshåndhævelsen angår. Spørgsmålet er, om organiseringen af freden bedst gribes an på universel basis, d. v. s. på grundlag af alle staters fælles interesse i at håndhæve freden hvor som helst i verden; eller på regional basis, d. v. s. på grundlag af en vis statsgruppes partikulære interesse i at håndhæve fred og sikkerhed i deres indbyrdes forhold og i forhold til andre grupper. Churchill og Roosevelt var, som det fremgår af Cordell Hull's memoirer, oprindelig tilhængere af en regional ordning. Cordell Hull, derimod, gik stærkt ind for at der skulle skabes en stærk verdensorganisation til håndhævelse af freden, og at regionale organisationer kun kunne tolereres for så vidt de var indrettet således at de ikke kunne modvirke den universelle organisations autoritet eller virke. Det blev som bekendt Hulls ideer der sejrede.

Pagten indeholder i kap. VIII nogle artikler om regionale ordninger eller institutioner organiseret til at behandle sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed – altså politiske anliggender af den art som omhandlet i kap. VI (bilæggelse af tvister) og kap. VII (foranstaltninger til håndhævelse af freden). Grundtanken i disse artikler er at sådanne ordninger hilses velkomne som et supplement til de Forenede Nationers virke for så vidt deres formål er *fredelig bilæggelse* af tvister indenfor regionen. Det siges endog at sikkerhedsrådet skal fremme en udvikling i denne retning, og at de af medlemmerne der har truffet sådanne ordninger skal bestræbe sig for at få deres tvister bilagt ad denne vej før de forelægger sagen for sikkerhedsrådet. De Forenede Nationer søger ikke på nogen måde at kontrollere den regionale bilæggelse eller stille krav til dens organisation og udøvelse. Tanken er den enkle: kan I forlige Jer selv, så meget des bedre! Hvis den regionale organisation derimod tager sigte (også) på iværksættelse af *tvangsforanstaltninger til håndhævelse af fred og sikkerhed* (d. v. s. foranstaltninger som omtalt i pagtens art.

41 og 42) kræves det at den (for så vidt) indordner sig under de Forenede Nationers kontrol: ingen tvangsforanstaltning må iværksættes uden sikkerhedsrådets bemyndigelse. (Visse undtagelser herfra skal senere omtales).

Denne sondring er forståelig nok. Der er ingen fornuftig grund til at verdensorganisationen skulle gøre krav på monopol med hensyn til bilæggelse af tvister. Tanken er, som vi har set, tværtimod at indskærpe medlemmerne pligt til så vidt muligt selv at bilægge deres tvister ved hjælp af de fremgangsmåder og institutioner der står til rådighed for dem efter traditionel folkeret: forhandling, mægling, forlig, undersøgelse, voldgift, og domstolsafgørelse. At medlemmerne har oprettet regionale institutioner til bilæggelse af tvister kan i overensstemmelse hermed kun hilses med glæde idet sådanne ordninger jo kun kan bidrage til opnåelse af det proklamerede mål, at tvistigheder bringes ud af verden uden at det bliver nødvendigt at appellere til de Forenede Nationer. I art. 33, der fastslår medlemmernes pligt til at søge deres tvistigheder løst ved egen hjælp, nævnes da også udtrykkeligt „benyttelse af regionale institutioner eller ordninger“ ved siden af de andre ovenfor opremsede fremgangsmåder. Sidestillingen er dog misvisende idet benyttelse af en regional institution ikke er en behandlingsmåde forskellig fra de andre (forhandling etc.), men blot en særlig organiseret form for en eller flere af disse.

Anderledes hvad iværksættelse af tvangsforanstaltninger angår. Her er et valg nødvendigt. Myndighed og ansvar må placeres enten regionalt eller centralt. De Forenede Nationers pagt er gået ind for centraliseringen. Den teori der ligger til grund for pagten er at freden er een og udelelig og at ansvaret derfor ikke kan fordeles på et antal lokale myndigheder, men må ligge hos den universelle organisations eksekutive organ: sikkerhedsrådet. Heraf følger de regionale organisationers fuldstændige underkastelse under verdensorganisationen: ingen tvangsforanstaltning må iværksættes uden sikkerhedsrådets bemyndigelse. Dette er fastslået i art. 53 og betyder at de regionale institutioner aldrig kan blive andet end redskaber i sikkerhedsrådets hænder uden noget eget ansvar.

Det udkast til de Forenede Nationers pagt der blev opnået enighed om i Dumbarton Oaks fulgte nøje det ovenfor skildrede mønster. På San Francisco konferencen mødte den strenge gennemførelse af det universalistiske princip modstand, især fra sådanne staters side der allerede havde etableret regionale ordninger. Det drejede sig især

om de amerikanske stater der i Mexico City-konferencen februar-marts 1945 (altså umiddelbart før San Francisco-konferencen) havde vedtaget den såkaldte Chapultepec akt. Denne indeholdt foreløbige regler om indbyrdes hjælp i tilfælde af angreb på nogen af staterne og anbefalede at der snarest efter krigens afslutning skulle afsluttes en varig traktat om organiseret iværksættelse af tvangsforanstaltninger til imødegåelse af fredsbrud eller trusler mod freden. Også en række arabiske stater havde i marts 1944 oprettet en liga, den Arabiske Liga, og forudså at denne skulle udbygges med en kollektiv sikkerhedsordning. Det var klart at ordninger som de omtalte ville være uforenelige med Dumbarton Oaks udkastets princip om absolut monopol for sikkerhedsrådet med hensyn til alle tvangsforanstaltninger til håndhævelse af freden. Resultatet blev et kompromis mellem universalismen og regionalismen. Man fastholdt formelt reglen om at iværksættelse af regionale tvangsforanstaltninger kræver sikkerhedsrådets sanktion (med enig tilslutning fra de faste medlemmers side), men gennembrød i høj grad denne regel ved i art. 51 at optage en bestemmelse om alle staters *naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar overfor et væbnet angreb*, indtil sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til fredens opretholdelse. Pointen ligger i det kollektive selvforsvar, der betyder at andre stater, eventuelt i medfør af forud indgået aftale herom, lovligt kan komme den angrebne til hjælp.

Med hjemmel i denne artikel kan medlemmer af de Forenede Nationer uden at komme i strid med pagten danne regionale sammenlutninger hvorefter de forpligter sig til, *i tilfælde af et væbnet angreb* på en af deltagerne, at iværksætte fælles tvangsforanstaltninger, herunder også militære aktioner, mod angriberen. Det er altså muligt at slutte defensive alliancer og der er heller intet i vejen for at disse udbygges institutionelt således at der træffes vidtgående forberedelser til koordinering af kræfterne, om det skulle blive nødvendigt i fællesskab at imødegå et angreb.

Derimod er artikel 53 til hinder for at der inden der foreligger et væbnet angreb, altså i tilfælde af *anden form for aggression eller af blotte trusler mod freden*, træffes nogen tvangsforanstaltninger uden sikkerhedsrådets samtykke.

Det blev, efterhånden som den kolde krig udviklede sig, hurtigt klart at de Forenede Nationer på grund af stormagternes uenighed var ude af stand til at yde medlemmerne den sikkerhed som især de mindre stater havde håbet på. Militære s ktioner kunne overhovedet

ikke komme på tale da de hertil fornødne overenskomster i henhold til pagtens art. 43 aldrig var blevet indgået. Heller ikke økonomiske tvangsmidler kunne man regne med på grund af sikkerhedsrådets manglende handledygtighed. Tilbage blev altså kun det „parlamentariske“ diplomatis pres i form af resolutioner med udtryk for kritik og sympati. Selvom sådan opinionstilkendegivelse ikke er uden real betydning kan dog ingen stat basere sin eksistenssikkerhed på et så luftigt grundlag. Den logiske konsekvens af disse forudsætninger måtte det være at staterne opbyggede sikkerhedssystemet gennem regionale arrangementer udenfor de Forenede Nationer.

Således gik det da også, og med hjemmel i de omtalte ventilbestemmelser i pagtens art. 51 og 53 kunne udviklingen ske i formel overensstemmelse med pagten, selvom den i realiteten betød at man opgav at føre pagten ud i livet for så vidt de Forenede Nationer var tænkt som en institution til tvangsmæssig opretholdelse af fred og sikkerhed. Den formelle lovlighed er naturligvis af underordnet betydning – udviklingen ville have fundet sted også selv om den kun kunne legitimeres ved nødvendighedens lov.

I dag er verden omspundet af et net af regionale ordninger baseret på aftale om gensidig bistand i tilfælde af angreb på en af parterne, og mere eller mindre institutionelt udbygget gennem organer der skal koordinere og forberede de fælles forsvarsforanstaltninger. De fleste af disse arrangementer er centreret omkring henholdsvis USA og USSR som det fælles tyngdepunkt gennem hvilket de mange arrangementer forenes til et system.

Vigtigst indenfor det vestlige system er Rio Pagten og den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO).

(1) *Rio Pagten*, d.v.s. den *Inter-amerikanske traktat om gensidig bistand* af 2. september 1947. Denne bistanndsordning indgår som led i *Organisationen af Amerikanske Stater* (OAS) oprettet ved Bogotá Pagten af 29. april 1948. Denne organisations formål er samarbejde på økonomiske, sociale, og kulturelle områder, bilæggelse af indbyrdes tvistigheder, og kollektiv sikkerhed mod angreb. Dens sigte er altså lige så vidtspændende som de Forenede Nationers, og den kan betragtes som en tilsvarende organisation for det amerikanske kontinent omfattende alle syd- og mellemamerikanske stater samt USA, men ikke Canada. Organisationen har et veludviklet sæt af organer der i det store og hele korresponderer med dem vi kender fra de Forenede Nationer.

(2) *Den nordatlantiske Traktat* af 4. april 1949. Gennem denne forbindes de Forenede Stater med Canada og tretten europæiske sta-

ter (Belgien, Danmark, det Forenede Kongedømme, Frankrig, Grækenland, Holland, Island, Italien, Luxembourg, Norge, Portugal, Tyrkiet, og den Tyske Forbundsrepublik) i et forsvarsforbund benævnt den *Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO)*.

Bestemmelsen om den gensidige bistandspligt findes i traktatens art. 5: parterne er enige om at et væbnet angreb på én af dem skal betragtes som et angreb mod dem alle, og de forpligter sig til i så fald at komme den angrebne til hjælp i medfør af de Forenede Nationers pagt art. 51. Det tilkommer hver enkelt af disse under eget ansvar at skønne over, hvorvidt den udløsende betingelse foreligger og hvilket skridt den ønsker at tage til opfyldelse af sin bistandspligt. Hvad der binder Atlantpagtens deltagere sammen er dog noget der er stærkere end traktatmæssige bestemmelser, nemlig den solidaritet der er skabt ved integrering af medlemmernes militære styrker i et fælles forsvarsapparat. Herom siges det i art. 3 at parterne hver for sig ved egen hjælp og ved gensidig bistand vil opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at modstå et væbnet angreb. I praksis vil det sige at de Forenede Stater har ydet enorme beløb til opbygning af Vesteuropas forsvarsberedskab i form af våbenleverancer og militære anlæg af mange arter. Hjælpen er blevet ydet på sådanne vilkår at den samtidig har stimuleret modtageren til at øge egne anstrengelser.

Ifølge den danske grundlovs § 19(2) udkræves folketingets samtykke til anvendelse af militære magtmidler mod nogen fremmed stat bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker. Der var ved bestemmelsens affattelse enighed om at der hermed kun sigtes til individuelt selvforsvar, d.v.s. forsvar mod angreb direkte rettet mod dansk territorium eller danske styrker (i udlandet), og ikke til kollektivt selvforsvar med hjemmel i de Forenede Nationers pagt art. 51, altså militær bistand til en anden stat der direkte har været udsat for et væbnet angreb. Dette gælder også selvom Danmark, således som i Atlantpagten, traktatmæssigt har forpligtet sig til at anse et angreb mod en fremmed stat som værende også et angreb på Danmark. At grdl. § 19(2) ikke omfatter kollektivt selvforsvar betyder naturligvis ikke at Danmark ikke er sindet at opfylde sine forpligtelser i henhold til pagten, men blot at folketingets samtykke skal indhentes før regeringen kan anvende militære magtmidler mod angriberen. Denne ordning er forstandig fordi det ofte vil afhænge af et skøn og en politisk vurdering om de betingelser der udløser bistandsforpligtelsen foreligger. Afgørelsen af dette spørgsmål er en så skæbnetung beslutning at det er en selvfølge at den kun kan træffes af folketinget. Noget andet

er, at skulle det nogensinde komme til et angreb på NATO vil situationen antagelig udvikle sig under et sådant pres at det bliver praktisk umuligt at afvente folketingets samtykke. Hvis angrebet som åbent og utvivlsomt falder ind under visse veldefinerede situationstyper vil der ikke engang blive tid til at rådspørge det atlantiske råd, men SACEUR (Supreme Allied Commander in Europe) og SACLANT (Supreme Allied Commander Atlantic) må handle i henhold til stående bemyndigelser.

NATO blev oprettet på et tidspunkt da Sovjetunionen havde vist at den ikke var sindet at slippe sit herredømme over de undertrykte østeuropæiske folk, men tværtimod, som Czechoslovakiets skæbne viste, godt kunne tænke sig at forskyde jerntæppet længere mod vest. Sovjetekspansionen, der var startet allerede under krigen med indlemmelse af Estland, Letland, og Lithauen i Unionen, omfattede nu yderligere dele af Finland, Østtyskland, Czechoslovakiet, Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumænien, og Albanien – et sovjetisk koloniområde med omkring 90 millioner ikke-russiske folk. I de år var den russiske våbenmagt på kontinentet aldeles overvældende, og Vesteuropas sikkerhed hvilede alene på det amerikanske monopol på atomvåben. Det var klart at dette monopol ikke ville blive af lang varighed og at det derfor var nødvendigt at oprette balancen i Europa. Selvom dette mål ikke er nået fuldt ud er det dog lykkedes gennem NATO at opbygge et værn der vil gøre et angreb risikabelt. NATO har genoprettet tilliden i Vesteuropa og stimuleret den europæiske samfølelse samtidig med at organisationen peger frem mod et større atlantisk fællesskab.

Det østlige traktatsystem med USSR som den centrale magt består hovedsagelig af et stort antal tosidige aftaler om gensidig bistand afsluttet dels mellem USSR og de enkelte satellitstater, dels mellem disse indbyrdes. Dertil slutter sig *Warszawa Pagten* af 14. maj 1955 indgået mellem Albanien, Bulgarien, Polen, Rumænien, Czechoslovakiet, den Tyske Demokratiske Republik, og Ungarn.

Udenfor de to store blokke kan nævnes den mellem den Arabiske Ligas stater d. 12. april 1950 afsluttede Kairo-Traktat om gensidig forsvarsbistand. Den Arabiske Liga er en regional sammenslutning oprettet i 1945 mellem syv arabiske stater – Irak, Jordan, Libanon, Saudi-Arabien, Syrien, Yemen, og Ægypten – som et forsøg på at samle den arabiske verden under Ægyptens førerskab. Ligaen er senere blevet tiltrådt af Libyen, Marokko, Sudan, og Tunesien. Indre stridigheder, især mellem Ægypten, Syrien, og Irak har givet Ligaen en omtumlet skæbne og gjort forsvarsforbundet af tvivlsom værdi.

Henvisninger

3. *De Forenede Nationers krisestyrker.*

The United Nations Emergency Force. Basic Documents. A Collection prepared by E. Lauterpacht (1960).

Goodrich, Leland M. and Rosner, Gabriellla E., „The United Nations Emergency Force“, *International Organization* 1957, 413–430.

Frye, William R., *A United Nations Peace Force* (1957).

O'Brien, Conor Cruise, *To Katanga and Back* (1962).

Seyersted, Finn, „Can the United Nations Establish Military Forces and Perform Other Acts Without Specific Basis in the Charter?“, *Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht* XII (1952), 188–229.

Hoffmann, Stanley, „In Search of a Thread: The UN in the Congo Labyrinth“, *International Organization* 1962, 331–361.

Gihl, Torsten, *Om freden och säkerheten* (1962), 353–371.

Gross, Leo, „Expences of the United Nations for Peace-Keeping Operations“, *International Organization* 1963, 1–35.

Espersen, Ole, *FN-Styrker i retlig Belysning* (1965).

Pedersen, Ole Karup, *FN-Tropper* (1965).

Eide, Asbjørn, *FN's fredsbevarende aksjoner* (1966).

Gross, Leo, „Domestic Jurisdiction, Enforcement Measures and the Congo“, *Australian Yearbook of International Law* 1965, 137–158.

Af de nævnte forfattere går Gross og Espersen ind for den opfattelse at hjemlen for de Forenede Nationers Congoaktion maa søges i pagtens kap. VII.

4. *Regionale ordninger.*

Cheever, Daniel S. and Haviland Jr., H. Field, *Organizing for Peace* (1954) part IV.

Padelford, Norman J. and Lincoln, George A., *International Politics* (1954), ch. 21.

Lord Ismay, *NATO. The First Five Years 1949–1954* (1955).

Haagerup, Niels Jørgen, *De Forenede Nationer og Danmarks Sikkerhed* (1956).

NATO. Facts About the North Atlantic Treaty Organization. NATO Information Service (1962).

KAPITEL VIII

Magtbalance, kollektiv Sikkerhed, Verdensstat

Gennem årtusinder er krigen blevet betragtet som et uafvendeligt led i menneskehedens skæbnemønster – hvad enten man, som nogle, forherligede krigen som den smeltedigel i hvilken en nations kraft lutres, eller, som de fleste, forbandede den som en ulykke at sidestille med pest, hungersnød, og naturkatastrofer. Denne fatalistiske indstilling blev undertiden underbygget med religiøse forestillinger om krigen som Guds hjemsøgelse og prøvelse; eller med videnskabelige teorier hvorefter kamp og krig uløseligt er forbundet med alt menneskeligt samliv fordi mennesket nu engang fra naturens hånd er udstyret med et krigerisk instinkt. Freud talte endog om en særlig dødsdrift (Thanatos) som modstykke til livs- og kærlighedsdriften (Eros).

Selvom der nok gennem tiderne har været enkelte tænkere og statsmænd der har taget krigens problem op og udkastet planer til virkeliggørelse af evig fred på jorden, så er det dog først i dette århundrede at man for alvor, i teori som i praksis, har taget spørgsmålet om krigens bekæmpelse og endelige overvindelse op. Man benægter ikke at krigen, som al anden menneskelig handlemåde, i en vis forstand må have rødder i menneskets natur. Men det betyder ikke at krig er en uafvendelig skæbnenødvendighed. Også sygdom udspringer af menneskets natur uden at dette gør sygdomsbekæmpelse forgæves og læger nytteløse.

Krigsbekæmpelsen må principielt bygges op efter samme retningslinier som sygdomsbekæmpelsen. Ligesom medicinen først søger efter lovmæssigheder for sygdommens opståen og forløb – d.v.s. de forhold, dels i menneskelegemet, dels i den omgivende verden, der betinger sygdom – og derefter opbygger sine helbredelsesmetoder på dette

grundlag, således må også krigsforhindringen forudsætte indsigt i krigens indre og ydre årsager og udvikle sine helbredelsesmetoder i overensstemmelse hermed.

De helbredelsesmetoder der udvikles i medicinen består i indgreb eller påvirkninger til modvirkning af de indre eller ydre tilstande og kræfter der antages at betinge sygdommen. Disse indgreb eller påvirkninger må naturligvis selv ske i overensstemmelse med naturens love. Hvis det fx i et bestemt tilfælde er konstateret at en sygdom skyldes dannelsen af en sten i galden, må der påvises bestemte metoder til, hvorledes denne sten kan fjernes. Vi har forlængst indset at det ikke nytter bare at formane eller besværge stenen at forsvinde. Det må påvises fx hvorledes man i overensstemmelse med kemiske og fysiologiske lovmæssigheder kan fjerne stenen ved indgivelse af en vis medicin; eller hvorledes samme resultat i overensstemmelse med fysiske love kan opnås ved et kirurgisk indgreb.

Det er vigtigt at forstå at samme synspunkt også gælder for krigsbekæmpelsen. Hvis man skulle komme til det resultat at krig bl.a. er betinget af visse træk i menneskets natur, fx egoisme og magtbegær, og at det derfor ville være ønskeligt at ændre disse træk, må der anvises en bestemt erfaringsmæssigt underbygget teknik til opnåelse af dette resultat. Ganske som hvad angår galdestenen kan opgaven ikke løses ved hjælp af formaninger og besværgelser. Erfaringen har vist at der findes et genetisk (arvebestemt) grundlag for menneskets psykiske natur som vi ikke kender noget middel til at gribe ændrende ind i; men at dette grundlag kan udvikles på forskellig måde under pres af de erfaringer som individet gør. Man taler om tilpasning og læreprocesser, om oplæring og opdragelse af det unge individ. Erfaringen har vist at verbale appeller – altså formaninger og prædikener – kun spiller en beskeden rolle i læreprocesserne, og at de under ingen omstændigheder er i stand til at påvirke det genetiske grundlag.

Moralen heraf er at det er en vildfarelse med visse pacifister at tro at krig kan afskaffes og verden iøvrigt forbedres ved at prædike afståelse fra vold, fordragelighed, broderkærlighed, og respekt for retten. Pacifisten er uangribelig sålænge han blot forkynnder disse idealer som sine, agiterer for deres udbredelse, og i kraft af sin overbevisning nægter i noget tilfælde at gribe til våben. Hvis han herudover hævder at hans eksempel og hans agitation er vejen til fred har han ikke blot taget et personligt standpunkt, men opstillet en teori, og denne teori er forkert. Den strider mod det fundamentale princip at psykiske kends-

gerninger er kendsgerninger lige så fuldt som de fysiske og lige så lidt som disse lader sig ændre vilkårligt, men kun i en erfaringsmæssig underbygget teknik.

Det er ikke alene den verdensforbedrende *pacifist* der forsynder sig mod hvad jeg ville kalde den rationelle tekniks grundsætning. Det samme gælder også dem der mener at kunne løse fredens problem ved at give anvisning på indførelse af en vis retstilstand. Ligesom pacifisten tror vilkårligt at kunne ændre menneskets natur, tror disse folk, jeg vil kalde dem *legalisterne*, vilkårligt at kunne ændre den bestående retstilstand. Også dette er en vildfarelse. Ret skabes ikke vilkårligt, men vokser ud af et sæt af sociale og socialpsykologiske betingelser. At kræve en radikal ændring af retstilstanden uden først at ændre disse betingelser er i lige så høj grad voluntaristisk magi som den primitive medicinmands besværgelser.

Den virksomhed der gennem de Forenede Nationer udfoldes til forebyggelse af krig må som al anden krigsbekæmpelse vurderes i lys af teorier om krigens årsager. Studiet af dette problem er endnu på de første begyndelsesstadier, men bør udbygges med iver fordi det alene kan give en rationel basis for vor søgen efter veje til varig fred og sikkerhed. Naturligvis kan der ikke være tale om indenfor rammerne af denne fremstilling at gå dybere ind på dette uhyre omfattende problemkompleks, hvad jeg også personligt mangler de nødvendige forudsætninger for at kunne gøre. Jeg skal blot i dette kapitel forsøge indledningsvis at forklare hvorledes problemet om krigens årsager fornuftigvis kan gribes an. Det vil heraf fremgå at chancen for krig eller fred varierer med mange sæt af betingelser, herunder bl.a. den måde hvorpå staternes samliv retligt er reguleret. Derefter optages en speciel årsagssammenhæng til analyse, nemlig den sammenhæng der må antages at bestå mellem denne retlige regulering og spørgsmålet om krig og fred. Denne analyse vil ske med udgangspunkt i tre typer eller modeller for, hvorledes staternes samliv har været eller kunne tænkes at være reguleret retligt, og som man plejer at betegne med ordene *magtbalance*, *kollektiv sikkerhed*, og *verdensstat*.

1. *Krigens årsager.*

I sit store værk *Study of War* nævner Quincy Wright at forskellige forfattere har fundet årsagen til den første verdenskrig i så forskellige forhold som disse: den russiske eller den tyske mobilisering; det østrigske ultimatum; mordet i Serajevo; kejserens, Poincaré's og andre le-

dende statsmænds ambitioner; Frankrigs ønske om at genvinde Elsass-Lothringen og Østrigs ønske om at dominere på Balkan; det europæiske alliancesystem; våbenfabrikanternes og den internationale finansverdens interesser; manglen af en europæisk organisation; oprustningen; kolonial rivalisering; handelspolitikken; nationalitetsfølelsen; suverænitetsbegrebet; staternes ekspansionstrang; den ulige fordeling af befolkning og ressourcer; loven om det aftagende udbytte; krigens værdi som middel til at fremme den nationale solidaritet; gruppefordomme og gruppeegoisme; den menneskelige ånds brist – og mange andre faktorer.

Denne opremsning anskueliggør hvor mangetydigt udtrykket „krigens årsager“ er, og hvor forskelligartede de spørgsmål er der rejses under denne titel. For at forstå dette kan det være hensigtsmæssigt at sammenligne problemet om krigens årsager med et andet lignende problem der gennem længere tid har været genstand for videnskabelig forskning, nemlig spørgsmålet om kriminalitetens årsager.

Når en forbrydelse, fx et mord, er blevet begået kan man spørge om årsagen hertil i den forstand, at man ønsker en udredning af den psykologiske situation der udløste sig i mordet betragtet som en menneskelig viljesakt. Hvorledes opstod denne handling i handlingens øjeblik? Var det en impulsiv reaktion udført i blindt raseri? Eller var det en velovervejede handling planlagt med koldt blod? Hvilke motiver førte i så fald til mordet?

Når gerningens psykologi er klarlagt kan blikket rettes videre idet man spørger om, hvorledes gerningen har rod i gerningsmandens personlighed. Mordet søges herved forstået og forklaret som et led i morderens hele livshistorie. Den enkelte handling sættes i forhold til den handlendes „karakter“, og denne søges forstået som resultatet af dette individs udviklingshistorie beskrevet som et samspil mellem medfødte, arvelige anlæg og en mangfoldighed af personlige oplevelser (fx sygdomme og ulykker) og miljøfaktorer, især opvækstforholdene (fødsel, hjemmets forhold, socialt milieu, økonomiske forhold, skole, kammerater, m.v.) og senere livsforhold (ægteskabelige forhold, m.m.).

Så langt har betragtningsmåden været *historisk*, d.v.s. blikket har været rettet mod denne bestemte forbrydelse, denne bestemte forbryder, denne bestemte livshistorie, altså mod foreteelser betragtet i deres fulde konkrete individualitet som engangsforeteelser. Betragtningen skifter og bliver *teoretisk* når den retter sig mod det almene. Man spørger da ikke om årsagerne til denne bestemte forbrydelse, men til

kriminalitetet i almindelighed. Man søger at bestemme de faktorer der generelt virker kriminalitetsbefordrende. Den videnskab der beskæftiger sig hermed kaldes kriminologi. Indenfor denne plejer man at sondre mellem kriminalpsykologien (eller -biologien) og kriminalsociologien. Den første beskæftiger sig med kriminalitetens rødder i menneskets psykofysiske natur. Den søger efter de anlæg i personligheden der disponerer til forbrydelse. Den sidste undersøger hvilke omverdensfaktorer der er egnet til at udløse de psykologiske anlæg. Disse faktorer kan være af mange arter, og udtrykket *kriminalsociologi* må i overensstemmelse hermed forstås i bred forstand. Der sigtes hermed ikke blot til sådanne forhold der i snævrere forstand betegnes som sociologiske (familieforhold og andre grupperelationer), men også til økonomiske, politiske, ideologiske faktorer og muligvis endog til klimatiske og andre fysiske omverdensforhold.

Når kriminalitet således forstås som resultat af et samspil af psykologiske anlæg og udløsende omverdensomstændigheder følger heraf at man må omgå udtrykket „kriminalitetens årsager“ med forsigtighed. Det kan let vildlede for så vidt der med årsagsbegrebet forbindes forestillinger om en nødvendig sammenhæng mellem årsag og virkning. Når fx fattigdom og nød i hjemmet nævnes som en af kriminalitetens årsager ligger heri hverken at børn opvokset under sådanne forhold nødvendigvis må ende som forbrydere; eller at børn opvokset under gode økonomiske forhold ikke kan ende på forbryderbanen. Der ligger deri alene en *statistisk* påstand: børn opvokset i fattigdom og nød ender, alt andet lige, i flere tilfælde som forbrydere end børn opvokset i gode kår. Det er derfor mere træffende at tale om kriminalitetsbefordrende faktorer end om kriminalitetens årsager.

Problemet om krigens årsager må forstås i lighed med, hvad der her er sagt om kriminalitetens årsager. For historikeren er opgaven at beskrive de motiver og omstændigheder der udløste sig i en bestemt krigs udbrud og den forhistorie der førte op hertil. For den teoretiske samfundsforsker er opgaven at finde og beskrive de faktorer der generelt virker krigsbefordrende. Da en krig betegner en særlig udgang (nemlig ved anvendelse af væbnet magt) af visse særlige konflikter (nemlig mellem stater), er det hensigtsmæssigt at indordne studiet af krigens årsager i en større sammenhæng, nemlig studiet af sociale konflikter, deres opståen, forløb, og udgang. Den videnskabsgren der beskæftiger sig hermed kaldes *konfliktforskningen*. Den kan, på lignende måde som kriminologien, opdeles i to hovedforgreninger, *konfliktpsy-*

kologien og konfliktsociologien. Den første af disse beskæftiger sig med de sociale konflikters rødder i menneskets natur, altså de anlæg i menneskets psykofysiske natur der betinger konflikters opståen og eventuelt voldelige udgang. Den anden gren, konfliktsociologien, beskæftiger sig med de omverdensfaktorer der er egnet til at udløse de psykologiske anlæg til konflikt og krig.

Ordet „sociologi“ er også i denne sammenhæng brugt i vid forstand. De konfliktbefordrende faktorer kan være af mange arter og kan tænkes inddelt på mange måder. Denne forskning er endnu så ung at bestemte mønstre ikke har fæstnet sig. Jeg vil tro at det mest hensigtsmæssige vil være en inddeling på grundlag af den særlige sagskundskab der kræves til studiet af de forskellige faktorer. Man kunne på dette grundlag sondre mellem de

- (1) retlig-politiske;
- (2) økonomiske;
- (3) kulturelle;
- (4) ideologiske; og
- (5) andre

konfliktbefordrende omstændigheder og inddele konfliktsociologien i overensstemmelse hermed.

Også i denne sammenhæng gælder det at årsagsbegrebet ikke udtrykker nogen nødvendig forbindelse men blot en statistisk konstaterbar tendens. Konflikt og krig må forstås som resultat af et samspil af mange faktorer, psykologiske som sociale, der hver for sig udtrykker en tendens i retning af enten konflikt og krig eller samarbejde og fred. Alle teorier der går ud på at udpege en enkelt faktor, fx et formodet instinkt eller en vis økonomisk samfundsordning, som krigens „egentlige“ eller „sande“ årsag må derfor på forhånd afvises som vilkårlige konstruktioner i strid med den empiriske forsknings principper.

I dette kapitels efterfølgende afsnit skal jeg gå nærmere ind på visse af de retlig-politiske forhold der må antages at være af betydning for spørgsmålet om krig og fred. Foreløbig skal jeg i dette afsnit ganske kort antyde nogle af de problemer som konfliktforskningen iøvrigt må beskæftige sig med.

Konfliktpsykologien undersøger, som sagt, de psykologiske forudsætninger hvoraf konflikt og krig vokser frem. En væsentlig indsats ligger allerede i det negative at udrydde visse populære eller pseudovidenskabelige vildfarelser, således fx den opfattelse at krig er uudrydelig fordi den er en følge af et i menneskets natur liggende krigerisk

instinkt. Der er blandt psykologer enighed om at menneskelig adfærd ikke er instinktiv, hvis man dermed mener fastlagt i medfødte stereotypen forløb der udløses af bestemte stimuli. Sikkert nok har menneskelig handling sin rod i medfødte drifter eller motivationer, men det der karakteriserer menneskets adfærd er netop disse anlægs elastiske tilpasning og udvikling i det der kaldes oplæring. Selvom der nok i menneskets genetiske natur er anlæg til selvhævdelse og aggression er der intet grundlag for at hævde at disse anlæg ved passende oplæring og under hensigtsmæssige sociale betingelser ikke skulle tilpasses („betinges“) på en sådan måde at krig kan undgås.

Det må være konfliktpsychologiens opgave nærmere at analysere konfliktbegrebet og dets forudsætninger. Er alle konflikter interessekonflikter, eller må der gøres en sondring mellem disse og ideologiske konflikter?

En interessekonflikt kan opløses i et objektivt og et subjektivt moment. Det objektive moment er det udvortes faktum at forskellige individers interesser eller behov ikke lader sig forene idet de ikke alle lader sig opfylde – fx på grund af de materielle goders knaphed, eller fordi en fare der truer flere kun kan afværges ved at en af dem ofres. Sådan objektiv interesseforenelighed behøver imidlertid ikke subjektivt at opleves som konflikt. To personer der befinder sig overfor hinanden i en sådan situation kan reagere enten som *venner* (*fæller*) eller som *fjender* (*rivaler*). I første tilfælde forsøger parterne i *samarbejde* at få det bedst mulige ud af situationen. Samarbejdet kan antage den form at den ene yder den anden *hjælp* og hjælpen kan stige til *opofrelse*. I det andet tilfælde disponerer interessekollisionen til *aggression* og *kamp*. Det kan dog være at parterne i stedet for vælger at gå på *forlig*, lige som det også kan tænkes at kamp undgås fordi en af parterne vælger *flugt* eller *underkastelse*.

Det må blive konfliktpsychologiens opgave nærmere at analysere disse adfærdsmuligheder og de individual- eller gruppepsykologiske træk og oplevelser der disponerer til den ene eller anden reaktion.

Psykologerne har som bekendt beskæftiget sig meget med aggression som en spontan adfældsreaktion der stimuleres af det der kaldes frustration og som måske bedst kan gengives på dansk ved ord som skuffelse, ikke-opfyldelse, kuening, nederlag. Aggressionen vil ofte være rettet mod den der *anses* for skyld i frustrationen, men kan også overføres på andre objekter (syndebukke) eller, når følelsespresset (vrede, irritation) er stærkt, helt retningsløst gå ud over det første og bedste

objekt der kommer i vejen. Man har i vidt omfang tydet også gruppekonflikt og gruppekamp efter dette mønster. Man har til støtte herfor henvist til at al opdragelse og socialisering af individet som medlem af et samfund betyder en bestandig kuening af dets drifter, en frustration der afføder et latent aggressionsberedskab der af gruppen søges dirigeret til udløsning mod andre grupper. Også den frustration der er en følge af nød og elendighed skaber en aggressivitet der af magthaverne let kan vendes mod en ydre fjende.

Det er dog vist tvivlsomt i hvilket omfang krig kan forklares psykologisk gennem denne mekanik. Det må ikke overses at det ingenlunde er al voldsanvendelse der er udslag af aggressivitet som en spontan adfærdsreaktion. Den kan også simpelthen være et rationelt middel, en teknik som enhver anden, til virkeliggørelse af visse formål. Drivkraften er da det behov som formålet skal tilfredsstillende og ikke en aggressions-emotion. Jeg tror at de magthavendes beslutning om at gribe til krig som regel ikke er udslag af emotionel aggressivitet, men må forstås som begrundet i rationelle overvejelser over hvad man forventer at kunne opnå ad denne vej. Aggressivitet i internationale forhold er noget andet end det psykologerne betegner med samme ord. Hvad der kendetegner aggressivitet i international politik – fx Hitlers aggressive politik – er at krigen benyttes som middel til at tilfredsstillende behov for magt, selvudfoldelse, prestige. Det særegne er at der her er tale om goder der kun kan vindes gennem kamp og krig. Materielle goder og besiddelser kan også erhverves gennem forhandling og forlig, men det gode der består i at *sejre* kan begrebsmæssigt kun vindes gennem kamp. Aggressivitet i denne forstand er lysten til at kæmpe for at tilfredsstillende ønsket om at sejre.

Hvis krigen er et middel til opnåelse af visse mål melder det spørgsmål sig: Hvad er typisk krigenes formål? Hvilke interesser (eller ideer?) motiverer krigen? Hvilke behov er det der typisk søges tilfredsstillet ad denne vej?

Det er i sig selv et problem om dette spørgsmål kan formuleres således at det får præcis mening og kan besvares gennem metodiske undersøgelser. Hvis motiver eller behov er der tale om? Kan sådanne tilskrives staten eller folket eller kun de enkelte individer? Tænkes der på ledernes motiver, eller de der driver folkets brede masse? Ad hvilke veje lader det sig objektivt konstatere hvilke motiver (i den ene eller anden forstand) der har været drivende?

Også disse spørgsmål er opgaver for konfliktpsykologien. Indtil vi-

dere må vi, i mangel af grundigere undersøgelser, slå os til tåls med mere intuitive tyndinger, og svaret må da vistnok blive at krige hovedsagelig føres for at vinde besiddelse og magt.

Fra de ældste tider har man kendt krig som røvertogt: man drog ud for at erobre kvæg, kvinder, jord, og anden rigdom. Venedig og Genua grundlagde deres rigdom gennem udplyndring af det byzantinske kejserrige og Levanten. Spaniens udplyndring af Mellemamerika og Peru skabte forbilledet for mangfoldige kolonikrige. Samme berigelsesmotiv gør sig nok også gældende i vore dage, men i mindre grad. Krigens ødelæggende virkning er blevet så voldsom, også for en angriber, at den kun dårligt egner sig som metode til materiel gevinst. Især under en liberal verdensøkonomi der giver mulighed for eksport af overskydende befolkning og import af kapital og råstoffer, vil en befolknings levestandard som regel bedre kunne hæves ad andre veje end krigens. Når en stat i visse tilfælde lægger afgørende vægt på besiddelse af eller kontrol med visse territorier, sømråder, eller trafikforbindelser, vil forklaringen som oftest være af magtpolitisk art – det er de pågældende objekters strategiske værdi der begrundet ønsket om at besidde dem.

Berigelsesmotivet har næppe været det afgørende motiv for persernes, Alexanders, eller romernes forsøg på at grundlægge et verdensrige. Vikingetogterne var heller næppe rene røvertogter, også ønsker om eventyr, ære, og berømmelse har spillet en rolle. Når Hitler ønskede at udvide det tyske „rum“ ved at underkaste sig Ukraine og det halve Europa og genvinde kolonierne, var det ikke for at sikre den tyske befolkning bedre levevilkår, men for at sikre sin og rigets magt og storhed og nyde sejren ved at underkaste slaver og andre mindreværdige folk under det germanske herrefolks herredømme. Skal et enkelt motiv fremfor noget udpeges som det der fører til krig må det, efter min forståelse af mennesket og historien, blive ønsket om selv at udøve magt og frykten for at blive underkastet en andens magt. Hertil slutter sig i nogle tilfælde de aggressive ønsker om at vinde den ære og herlighed der ligger i selve sejren og derfor kun kan vindes gennem kamp og krig. De storhedsattributer som de kristne tilskriver deres Gud – *æren, magten, og riget* – er symboler for det mennesker begærer mest af alt og er villige til at gå i krig for.

Det tragiske er at disse goder er udelelige. Sålænge en rival findes er ingen magt fuldkommen og ingen frihed for frygt mulig. Det fundamentale motiv til krig vil derfor bestå sålænge der består en flerhed

af suveræne stater. Derfor har verdensherredømmet altid vinket som det yderste mål for de store erobrere.

Jeg er i tvivl om, hvorvidt man ved siden af berigelse og magtbegær skal nævne også troen på en ide som et betydningsfuldt motiv til krig. Man kunne henvise fx til korstogene, muhamedanernes hellige krig, og marxismens lære om de kapitalistiske staters nødvendige undergang og kommunismens erobring af verdensherredømmet. Jeg er dog mest tilbøjelig til at tro at en nærmere analyse vil vise at den sande drivkraft også i disse tilfælde er magtbegær.

Som omtalt er der intet i menneskets natur der prædestinerer det til fjendskab og krig. Objektive interessekollisioner kan udløse såvel kooperative som fjendtlige reaktioner. Mennesket er det dyr der har færrest medfødte, uforanderlige responsmønstre (reflekser, instinktsstereotyper), og maximum af læreevne. Mennesket kan oplæres såvel til fjendskab og kamp som til fællesskab og samarbejde. Det er konfliktpsychologiens opgave som anvendt videnskab, en slags pædagogik for grupperelationer, specielt internationale relationer, at anviser egnede metoder til bekæmpelse af frygt, mistro, og had mellem grupper, og fremme af fællesskabsfølelse og tillidsfuldt samvirke. Da frygt ofte udspringer af uvidenhed eller fordomme med hensyn til andre gruppers egenskaber, mål, og levevis, må en af metoderne til bekæmpelse af krigens rødder i det menneskelige sind bestå i gennem oplysning og fri trafik tværs over alle grænser for personer, information, og ideer at modvirke uvidenhed og fordomme. På dette idegrundlag er de Forenede Nationers pædagogiske, videnskabelige, og kulturelle organisation (UNESCO) oprettet. I indledningen til dens forfatning siges det

at da krige begynder i menneskers sind, må også fredens forsvar opbygges i menneskers sind;

at uvidenhed om andres livsholdning gennem menneskehedens historie har været en sædvanlig årsag til den mistanke og mistro mellem verdens folk der alt for ofte har fået deres uoverensstemmelser til at bryde ud i krig; ...

Derfor er staterne der deltager i denne forfatning – ledet af troen på fuld og lige mulighed for undervisning for enhver, på den uhæmmede søgen efter objektiv sandhed, og på den fri udveksling af ideer og kundskaber – blevet enige om og besluttet på at udvikle og forøge meddelelsesmidlerne mellem deres folk og at anvende disse midler til at fremme gensidig forståelse og et sandere og mere fuldkomment kendskab til hverandres liv.

Konflikter vil naturligvis aldrig kunne undgås. Men målet må være at de i hvert fald løses uden voldsanvendelse, altså ved forhandling og bilæggelse af en eller anden art. Det må være juristers, politikeres, og diplomaters sag at udvikle de forskellige metoder til fredelig bilæggelse og søge dem anvendt i praksis. Men konfliktpsychologien vil muligvis kunne yde værdifulde råd med hensyn til tilrettelægnings- og gennemførelsen af sådanne bilæggelsesbestræbelser, fx med hensyn til udvælgelse og træning af diplomater, møde- og forhandlingsteknik, specielt i det øjemed at undgå indbyrdes misforståelser, utilsigtede fornærmelser, prestigebetingede blokeringer, og andre lignende psykologisk betingede hindringer for forhandlingernes heldige forløb.

Konfliktsociologien søger, som sagt, efter objektiv lovmæssighed i den måde hvorpå forskellige sociale faktorer i videste forstand stimulerer til krig eller fred.

At *økonomiske* forhold kan være af betydning er almindeligt antaget. Det synes åbenbart at fattigdom og al den dermed forbundne nød, sygdom, elendighed, og utryghed afføder utilfredshed og uro der kan føre til revolution og krig. Det gælder i hvert fald hvis de elendigt stillede er begyndt at øjne mulighed for bedre levevilkår og har fået kendskab til at andre folk lever i rigdom og velvære. Det er netop denne evolution der kendetegner de fleste underudviklede folk i vore dage og bekræfter en gammel påstand om, at det ikke er de dårligst stillede der gør oprør, men den gruppe der er kommet et trin op ad velfærdstigen og derved har fået smag for yderligere fremskridt. I forbindelse med de koloniale folkeslags politiske frigørelse, en hidsig nationalisme, og manglen på politisk skoling skaber den økonomiske utilfredshed en aggressiv indstilling der let slår ud i fejde og krig. Det synes således åbenbart at den congoleisiske centralregerings krav om at beherske Katanga er motiveret af ønsket om at få andel i Katangas større naturlige rigdomme og industrielle udvikling.

Efter marxistisk doktrin, fortsat i Lenin-Stalinismen, er ikke den økonomiske nød, men det kapitalistiske produktionssystem den væsentligste årsag til krig. Den kapitalistiske udnyttelse af arbejderne gør det umuligt at afsætte den fulde produktion på hjemmemarkedet. De kapitalistiske lande nødes derfor til at søge udenlandske markeder til afsætning af produktion og investering af overskudskapital. Rivalisering herom fører til indbyrdes imperialistiske krige. Kapitalismen går sin undergang i møde, indadtil fordi udviklingen med historiens nødvendighed fører frem mod proletariats revolution; og udadtil fordi de

kapitalistiske lande vil opæde hinanden som tigre i *Lille sorte Sambo*. Denne teori afspejler – som andre af marxismens doktriner – visse forhold typisk for de kapitalistiske samfund omkring midten af det 19. århundrede generaliseret til almengyldighed. Det skulle næppe være nødvendigt i vore dage at imødegå denne teori og påpege at de krige der truer i dag, fx mellem Kina og Indien, mellem Israel og de arabiske stater, for ikke at tale om en verdenskrig mellem øst og vest, ikke kan forstås som en kamp om markeder.

I lys af de ovenfor udviklede psykologiske synspunkter er det ikke sandsynligt at økonomiske forhold hører til de i særlig grad krigsbefordrende omstændigheder. Økonomi er til syvende og sidst menneskets kamp mod en fælles fjende, naturen, og appellerer således også til samarbejde i fællesskab. Hermed stemmer den moderne udvikling. Det er i vor tid mere typisk at økonomiske fordele modtages som gave end at de erhverves gennem krig. Det er de politiske interesser, viljen til magt, der efter deres væsen er konfliktskabende og krigsbefordrende fordi de politiske goder – riget, magten, og æren – er udelelige og kun kan vindes ved at overvinde enhver rival.

Ud fra den antagelse at mennesket gennem milieuet kan oplæres såvel til fjendskab og kamp som til fællesskab og samvirke er det ikke usandsynligt at det *kulturmønster* i hvilket et individ vokser op kan være af betydning for dets indstilling i den ene eller anden retning og præge gruppen som overvejende krigerisk eller fredeligt indstillet.

Ruth Benedict, en af de mest velkendte moderne kultur-antropologer, har søgt at godtgøre at der faktisk findes en dybtgående forskel i denne retning i de idealer og normer der præger forskellige kulturmønstre. Hun har i studier over amerikanske indianerfolk peget på en grundlæggende modsætning mellem hvad hun, med udtryk hentet fra Nietzsche, kalder den dionysiske og den appolinske indstilling. Den første er den mest udbredte og har måske fundet sit reneste udtryk blandt Kwakiutl indianerne der endnu lever på Vancouver Island og hvis kultur er kendt og beskrevet i enkeltheder. Den model, siger hun, der gennemsyrrer denne kulturs institutioner og menneskelige relationer er *rivalisering*. Rivaliseringen er en kamp hvis mål ikke er udvortes, reelle goder, men sejren over sin modstander. Viljen til overlegenhed lægger sig for dagen på den mest uhæmmede måde. Den finder udtryk fx i selvforherligende hymner og latterliggørelse af fremmede. Deres hele økonomiske system er stillet i denne besættelses tjeneste. Der er på dette felt to måder på hvilke en høvding kan vinde den ære og

sejr han søger. Den ene er at udskamme sin rival ved at overvælde ham med gaver i sådant omfang at modtageren ikke er i stand til at yde den forventede gengæld med renter. Den anden består i storstilet ødelæggelse af egne økonomiske værdier. Det går så vidt at de ved deres fester kaster deres rigdomme på bålet for derved at brillere over for gæsten der må søge at hævde sig ved selv at opbrænde skatte i samme eller større målestok. Som modsætning hertil skildres de apolinske Pueblosindianere i det sydvestlige Amerika. Den ideale mand er efter dette kulturmønster en mand der er værdig og venlig og aldrig forsøger at gøre sig gældende. Han må vise uvilje til at modtage embede eller udøve lederskab. Enhver konflikt, også selv om han har retten på sin side, anføres imod ham. I færdighedskonkurrencer, som fx kapgang, udelukkes den mand som regelmæssigt vinder. De er interesseret i en væddeleg hvor alle kan deltage med lige chancer, men ikke i den enestående toppræstation. Mådehold er en dyd og voldsomhed fordømmes.

Hvis denne lære om fikserede og kun svært foranderlige kulturmønstre er rigtig er konsekvenserne pessimistiske. Pueblosindianernes apolinske kultur er desværre kun en undtagelse. I hvert fald svarer den vesterlandske kultur, der i stigende grad reciperes verden over, ingenlunde til Puebloskulturens blide mønster. Vor kultur ligner snarere modstykket hos Kwakiutl indianerne – selvom vi vel nok vil hævde at det billede af os selv vi ser i dem er en karikatur. Også vor kultur bygger på selvhævdelse, konkurrence, og sejr som centrale værdier. Det vil være fejlagtigt at tro at dette kun skulle gælde den kapitalistiske verden, hvor den økonomiske konkurrence er så iøjnefaldende, medens de socialistiske lande i højere grad skulle bygge på fællesskabets og samvirkets idealer. Sandheden er at konkurrencen og rivaliseringen blot antager andre former dér. Toppræstationen og sejren skattes lige så højt i den ene lejr som i den anden. Ingen ville i Sovjetunionen drømme om at udelukke den overlegne fra sportskonkurrencerne, og Unionen deltager selv med ødsel destruktion af andre værdier i det forfængelige kapløb i rummet.

De *ideologiske* faktorer består ikke som kulturmønstrene af rodfæstede sædvaner og vurderinger, men er doktrinære systemer af politisk og livsanskuelsesmæssig karakter, som fx kristendommen, kommunismen, liberalismen, kapitalismen, og mange andre -ismer. Spørgsmålet er hvilken virkning det får om den politiske modsætning mellem rivaliserende stater præges også af et ideologisk indslag. At undersøge dette

er endnu en opgave for konfliktsociologien. Den spontane opfattelse går i retning af at ideologiske modsætninger gør det vanskeligere for to modstandere at forliges. Man kan gå på forlig med en konkurrent, men ikke med den onde selv. Drejer en modsætning sig om interesser og indflydelse kan man købslå, gå på akkord, og demarkere indflydelseszoner. Hvis tro og samvittighed kommer med i spillet lader dette sig ikke gøre. Den krig der er hellig kender intet kompromis.

Hvis det er rigtigt at forrest blandt de drivfjedre der fører til krig står følelsen for ære, lysten til magt, og drømmen om riget, så følger heraf at blandt de udvortes betingende omstændigheder må på tilsvarende måde de *retlig-politiske* former i hvilke konkurrencen staterne imellem om magt og indflydelse udspilles, være af afgørende betydning.

I så henseende er der én tanke der aldeles har domineret fredstænkningen fra indstiftelsen af Folkeforbundet og op til vore dage. Det er den simple slutning, at da det i det nationale samfund er lykkedes at gennemføre en ordning baseret på rettens herredømme – altså at vinde *fred gennem ret* – så må opgaven også i det internationale samfund på tilsvarende måde være at fortrænge magtpolitikken og i dens sted sætte et samliv under rettens herredømme. Med uhyre begejstring blev Folkeforbundet stiftet i troen på at hermed skulle der engang for alle være sat en stopper for magtens retsløse herredømme. Desværre viste erfaringerne at rettens herredømme omvendt var magtesløst. Hermed døde dog ikke troen på at fred mellem stater må vindes ad rettens vej. Men idealet skiftede karakter. Mange, i hvert fald, mente at når de hidtidige bestræbelser var strandede var det fordi det var en forkert slags ret man havde grebet til som norm for staternes samliv til fortrængning af magten. Den ret man havde bygget Folkeforbundet og senere de Forenede Nationer på var folkeret, d.v.s. internationale aftaler og international organisation. Men folkeret, ræsonnerede man videre, er ingen virkelig ret, i hvert fald kun en højst ufuldkommen ret der adskiller sig fra den egentlige ret, retten i de nationale samfund, ved at mangle såvel lovgivende som dømmende og retshåndhævende myndigheder – altså netop alt det der gør den statslige ret til en magtfaktor der kan konkurrere med og fortrænge voldens herredømme. Ikke folkerettens blodløse rets-ide men kun en rets-magt af samme art som den vi kender fra det statslige samfund vil være i stand til at overvinde den rå magts herredømme og cementere staterne sammen i et voldsfrit retssamfund. Kort sagt: freden kan ikke vindes ved international or-

ganisation à la Folkeforbundet og de Forenede Nationer, men kun ved oprettelse af en verdensstat i hvilken staterne er underkastet en retsorden med lovgivende, dømmende, og retshåndhævende myndigheder på samme måde som individerne er det i staten. En international organisation som de Forenede Nationer har kun værdi som en beskeden tilnærmelse, det første skridt på vejen mod een verden.

På denne måde er programmet: fred gennem ret blevet opretholdt, finansieret gennem en vekselskift på fremtiden. Det store spørgsmål er om denne vekselskift kan forventes at ville blive indfriet.

Som grundlag for den efterfølgende diskussion om de retlig-politiske samlivsrelationers betydning for krig og fred opstilles følgende tre modeller for kanalisering af staternes udenrigspolitik til fredens bevarelse.

(1) *Magtbalancen*, d.v.s. den principielt retsløse tilstand i hvilken freden søges opretholdt ad politisk-diplomatisk vej ved hjælp af sådan behændig manipulation af magtfaktorerne, at det ikke vil lønne sig for nogen stat at starte en krig;

(2) *den kollektive sikkerhed*, d.v.s. et internationalt arrangement hvorefter alle stater under bibeholdelse af deres apparater til voldsudøvelse folkeretligt (altså ved aftale uden nogen håndhævende magt) forpligter sig til at stå solidarisk sammen mod hver den der bryder freden; og

(3) *verdensstaten*, d.v.s. en ordning hvorefter staterne er underkastet en retsorden af samme art som den vi nu kender i de nationale samfund, altså en retsorden der er i stand til at hævde sig selv ved magt, hvilket forudsætter en monopolisering af midlerne til fysisk voldsudøvelse hos verdensstatens organer og en tilsvarende afrustning af nationalstaterne.

I det følgende skal disse tre modeller nærmere analyseres og deres værdi som instrumenter til fredens opretholdelse vurderes.

2. *Magtbalancen*.

Ordet „magtbalance“ kan betegne så vel en vis tilstand som et vist politisk princip. I første henseende betegner det den til et vist tidspunkt bestående faktiske fordeling af magt på agenterne indenfor et internationalt politisk system. I dag er verden skrumpet sådan sammen, og den indbyrdes afhængighed blevet så stor, at der kun findes eet internationalt politisk system, det globale. I sidste henseende betegner det den rettesnor for staternes udenrigspolitik, at det gælder om til enhver tid at

opretholde en sådan fordeling af magt at ingen stat, eller gruppe af stater, tør regne med at være så overlegen i magt i forhold til sine sandsynlige modstandere, at den vil have udsigt til at kunne vinde en krig. Hvis en sådan balancering af magten kan gennemføres, og hvis staterne handler rationelt i forhold til egne interesser, skulle krig være udelukket.

Da magtbalancens princip viser tilbage til begreberne magt og magtfordeling er det nødvendigt først at sige et par forklarende ord herom.

I største almindelighed betyder magt (i menneskelige relationer) magthavernes evne til at bevæge den magtundergivne til at handle i overensstemmelse med magthaverens ønske. Hvorledes er dette muligt, hvori består magtudøvelsens teknik? Den er principielt af samme karakter som den teknik gennem hvilken vi er i stand til at dirigere naturens forløb i overensstemmelse med vore ønsker. Vi ønsker fx at ændre en flods forløb. Hvad gør vi? Vi bygger dæmninger, graver kanaler, o. lign. Vi kan ikke ændre selve de kræfter og love der behersker naturens forløb, men når vi kender disse kræfter og love kan vi tilrettelægge betingelserne således at forløbet netop sker som vi ønsker det. På tilsvarende måde ved udøvelse af magt over mennesker. Den undergivnes handling er og bliver hans egen handling bestemt af de kræfter eller motiver hvoraf menneskelig handling udspringer og de love der gælder for deres virkemåde. Alt hvad magtudøveren kan gøre er at tilrettelægge de ydre og indre betingelser på en sådan måde, at den undergivne motiveres til at handle som ønsket. Magthaveren må altid appellere til et eller andet motiv der kan bevæge den undergivne, og for så vidt må kilden til alt herskerskab siges at ligge i den beherskede, ikke i herskeren.

Alt efter det motiv der appelleres til, og de midler der bringes i anvendelse for at mobilisere motivet, kan magtudøvelsen antage højst forskellige former. En af disse er magt som *tvang* der appellerer til den undergivnes *frygt* derved at der trues med et onde (eller en sanktion) for det tilfælde at den undergivne ikke handler som ønsket. Det er en forudsætning for truslens effektivitet at magtudøveren er i besiddelse af sådanne overlegne *magtressourcer*, at han kan sættes i stand til at realisere sanktionstruslen, i givet fald også med overvindelse af den undergivnes modstand.

Tvang kan igen være enten *voldelig* eller ikke-voldelig. Det første vil sige at den sanktion der trues med består i personlig overlast. Ikke-

voldelig er tvangen derimod når sanktionen fx består i at røbe en hemmelighed (afpresning) eller nægte sin medvirken til et samarbejde (strejke).

Den magt der er tale om i international politik, specielt i læren om magtbalancen, er den voldelige tvangsmagt: evnen til at påtvinge andre stater sin vilje beroende på evnen til i givet fald at hjemsøge den modvillige med afsavn og ulemper stigende op til ødelæggelse, lemlæstelse, tilintetgørelse.

Størrelsen af den magt en stat er i stand til at udøve (dens *magtvolumen* eller *magtkapacitet*) bestemmes af en række faktorer der kaldes *magtressourcerne*. I analogi med produktionsfaktorernes inddeling i jord, kapital, og arbejde kan magtressourcerne inddeles i

(1) *territoriet*, altså det geografiske område og de særlige støttepunkter (baser) som staten råder over og som har betydning såvel som produktionsfaktor og som udgangspunkt for militære operationer;

(2) det *tekniske apparat* og de *tekniske midler* af mange arter der direkte eller indirekte tjener magtudøvelsen, især det militære apparat med rustningsberedskabet, det industrielle apparat med dets omstillelighed til krigsproduktion, midler til selvforsyning, civilforsvaret, m. m.; og

(3) *befolkningen* med dens kvalifikationer og organisering i forskellig henseende såsom det politiske systems effektivitet, befolkningens størrelse, moral, ideologi, uddannelse, og nationale homogenitet.

Dette er naturligvis kun et groft skema som i en indgående analyse måtte udfyldes med mange detaljer. Det er nok til at forklare to forhold der er af stor betydning for magtbalancens teori og praksis. For det første, at en stats magtvolumen kan øges eller mindskes på mange andre måder end ved de mest iøjnefaldende, nemlig erhvervelse og afståelse af territorium og op- og nedrustning – fx ved udvikling af den industrielle kapacitet og fleksibilitet, ved træning af befolkningen eller indpodning i denne af en aggressiv ideologi (nazistisk race teori, kommunistisk historiefilosofi), udbygning af infrastrukturen, styrkelse af selvforsyningskapaciteten, m.m. For det andet, at den måling af en stats magtvolumen der forudsættes i magtbalancen, såvel som deskriptivt begreb og som politisk ide, ikke kan foretages blot tilnærmelsesvis ved hjælp af statistiske eller andre målemetoder, men i højeste grad må bero på en omfattende helhedsvurdering og et samlet politisk judgement.

Magtbalancen som beskrivende begreb betyder den i ethvert øje-

blik bestående magtfordeling vurderet som *magtkonstellation* under forudsætning af at krig begyndes af en af systemets stater. Denne vurdering forudsætter politiske relationer af venskab eller fjendskab mellem staterne, og at disse relationer i tilfælde af krig, alt efter hvem der er angriberen, vil aktualisere sig på forskellig vis således at staterne deler sig i tre grupper: dem der vil kæmpe sammen med angriberen, dem der vil kæmpe mod ham, og de neutrale.

Magtbalancen som politisk ide kan ikke formuleres i en bestemt doktrin. Den er ingen opfindelse, intet system, snarere en selvfølgelighed – nemlig det mønster der giver sig som en naturlig spilleregul for udenrigspolitikken når den opfattes som et *spil hvori et antal suveræne agenter, der ikke kender anden lov end egeninteressens, ved magt kæmper om magt*. I et sådant spil er målet for hver af spillerne positivt at vinde størst mulig magt, negativt at forhindre at nogen anden spiller får lov til at udvikle en sådan magtposition i en vis magtkonstellation, at han med udsigt til held vil kunne starte en angrebskrig. Efter sejren vil hans magtposition være yderligere styrket og betyde en forøget fare for de øvrige spillere, ja muligvis åbne ham vejen til slutspillet endelige sejr: verdensherredømmet.

Midlet til at gennemføre dette negative mål er i første række at ændre således på de politiske relationer af venskab og fjendskab at en potentiel angriber altid vil befinde sig i en magtkonstellation der vil byde overvældende modstand, eller i hvert fald ikke give ham selv den overlegenhed der er nødvendig for at kunne starte en krig med udsigt til sejr. Mere konkret sagt består magtbalancens politik i gennem veksellende, fleksible, defensive alliancer at danne front mod den stat der til enhver tid indenfor et vist område står som den sandsynlige angriber. Står fx staterne A og B (Frankrig og Tyskland) i et historisk modsætningsforhold og som rivaler om den ledende magt indenfor et vist område, tilsiger magtbalancens ide at andre magtfulde stater indenfor samme politiske system kaster deres lod i vægtskålen til fordel for den øjeblikkelig svageste af de to rivaler (Englands traditionelle kontinentalpolitik).

Alliancerne er balancepolitikens diplomatiske instrument. Ved siden heraf kommer også militære midler i betragtning. Militære operationer i mindre format, især overfor systemets mindre magter, anvendes til justering af magtbalancen og dermed til forhindring af krig i stort format mellem systemets principale magter.

Historisk kan dette mønster påvises overalt hvor dets forudsætnin-

ger, eksistensen af et antal suveræne stater indenfor rammerne af et vist system, har foreligget. Således fx i det indbyrdes forhold mellem de græske bystater. Som bevidst politisk princip er det først blevet formuleret senere, bl. a. af den engelske filosof David Hume.

Vi har i den teoretiske model til forklaring af magtbalancens princip antaget at hver af spillernes yderste og positive mål er erobring af størst mulig magt, i sidste instans det totale magtmonopol indenfor systemet, verdensmagten. Under gunstige forhold kan systemet udvikle sig på en sådan måde at tanken om verdensherredømmet træder tilbage, og det negative mål, magtbalancen med bevarelse af samtlige spillere som deltagere i et fællesskab, kommer til at stå som mål i sig selv.

Således fx i Europa i det 19. årh. efter at det var lykkedes at nedkæmpe Napoleons forsøg på erobring af verdensherredømmet. Antallet af stormagter var så stort (fem til otte), og deres indbyrdes magtforhold så nogenlunde lige, at der ikke var nogen mulighed for at en enkelt af dem kunne overvinde samlet modstand fra de andres side. Skrækken for en enkelt stats hegemoni i forbindelse med den vågnende nationalisme gav sig udslag i en retlig-politisk ideologi om hvert folks ret til uafhængig, national eksistens, en ideologi der bandt også stormagternes egne aspirationer. Yderligere gjorde ingen dybtgående ideologiske divergenser sig gældende. Med forskellige nuancer var alle deltagerne behersket af de samme kristelige og konstitutionelt-monarkiske ideer. Ingen stat var den andens dødsfjende. Enhver stat anerkendte enhver andens ret til eksistens, ja den principielle nødvendighed heraf for at kunne opretholde en elastisk, multipolær (mangepolet) magtbalance.

Denne mentalitet gav sig udslag allerede ved fredsslutningen efter napoleonskrigene. Der var ingen tanke om at lemlæste Frankrig eller reducere det til en anden rangs magt. Talleyrand var en førende skikkelse på Wienerkongressen, og allerede få år efter blev Frankrig formelig optaget som den femte i stormagternes koncert. Krigene indenfor det europæiske system var få i tiden op til 1914 og ingen af dem sigtede mod tilintetgørelse eller underkastelse af modstanderen.

Magtbalancen er amoralsk i den forstand at den kræver smidig rokering og gruppering i alliancerne bestemt udelukkende af magtbalancens krav og ubundet af ideologisk-moralske bånd eller andre idepolitiske hensyn. Det er denne attitude der kommer til udtryk i Lord Palmerstons berømte udtalelse om, at England ikke kender hverken

urokelige venskaber eller naturlige fjender, men evige interesser (1848). Hvis konfigurationen går i baglås derved at bestemte politiske modsætningsforhold følelsesmæssigt æder sig fast, fungerer systemet ikke.

Det vil føre for langt her at analysere de omstændigheder der førte til systemets sammenbrud i den første verdenskrig, dets svigtende funktion i mellemkrigstiden, og fornyede kollaps i den anden verdenskrig. Kun et enkelt forhold vil jeg gerne pege på fordi det indeholder en vigtig lære for os den dag i dag.

Sammenlign Versaillestraktaten med Wienerfreden i 1815! Hvordan var det muligt at Europas statsmænd så fuldstændigt kunne glemme magtbalancens grundsætninger at de, ved at ydmyge Tyskland, lemlæste det, og reducere det til en magt uden magt, skabte kaos i det europæiske rum og efterlod et sår i det tyske folks sind der afgav den frodige grobund for en frustreret psykopats og genial demagogs hysteriske revanche- og storhedsdrømme der drev verden ud i den næste krig? Svaret ligger, efter min mening, i hvert fald delvis, i den wilsonske idealismes blændværk. De europæiske statsmænd lod sig af denne amerikaner – der som sådan var uden udenrigspolitisk træning og tradition og som menneske en skolelæreragtig ideolog – forlede til bevidst at tilsidesætte magtbalancens krav i den højlydt forkyndte tro på, at fra nu af skulle rettens herredømme være trådt i magtens sted. Den 22. januar 1917 erklærede Wilson: „Hvad menneskeheden nu søger er frihed til at leve, ikke ligevægtsstillinger i magt“. Hvad der er nødvendigt, fortsatte han, „er ikke en magtbalance, men et magtfællesskab; ikke organiseret rivalitet, men en organiseret fælles fred.“ På dette grundlag blev Versaillestraktaten og Folkeforbundet opbygget og dermed det solide grundlag lagt for en ny verdenskrig. I mine øjne kan det være svært at sige hvem der i det lange løb er farligst for menneskeheden, forbryderen (Hitler) der med kynisk forståelse af den politiske magts teknik voldfører mennesker ved appel til de ondeste instinkter; eller ideologen (Wilson) der, besjælet af den bedste vilje og under appel til det nobleste i mennesket, drømmen om ret og retfærdighed, vildleder fordi han mangler realistisk forståelse af hvad ret og retfærdighed og deres funktion i international politik er.

I verden af i dag har forudsætningerne ændret sig så afgørende at magtbalancens mønster tager sig væsentligt anderledes ud, så væsentligt at adskillige forfattere ikke vil beskrive vor tids internationale relationer i magtbalancens terminologi, men i stedet for taler om bipola-

ritet. For mit vedkommende finder jeg det dog mest hensigtsmæssigt at tale om *bipolær magtbalance* modsat *multipolær magtbalance*.

Hvad der kendetegner den ny situation er, som det ligger i terminologien, først og fremmest det træk i magtkonstellationen at overvældende magt er koncentreret i to gigantmagter og det magtpolitiske felt derfor varigt og eentydigt er struktureret relativt til disse to poler der, ulig de magnetiske, betegnes som den østlige og den vestlige. I dette system findes tre kategorier af stater: (1) de to pol- eller planetstater; (2) drabantstaterne, d.v.s. alle dem der af den ene eller anden grund, og mere eller mindre frivilligt, er allieret med den ene eller anden af polstaterne; og (3) de neutrale eller stjernestaterne der (endnu) ikke er draget ind i feltet om en af planetstaterne men bevæger sig i fri baner.

En anden afgørende forskel der kendetegner vor tids bipolære system (men ikke nødvendigvis ethvert sådant system) er en dybtgående ideologisk kløft mellem de to hovedagenter af en betydningsfuld asymmetri: medens den ene af de konkurrerende ideologier kun kræver eksistensret for sig selv og frihed for ethvert folk til at vælge, gør den anden tro, ligesom den kristne, krav på absolut eneherredømme, et eneherredømme som, modsat kristendommens i vore dage, kræves realiseret om fornødent ved magt.

Det er let at forstå at i et sådant system er der kun ringe mulighed for den elastiske omgruppering der var den multipolære magtbalances vigtigste teknik. Da der kun er to dominerende stater bliver der ikke plads for en mangfoldighed af konstellationer efter som hvem der tænkes at gå til angreb. Alliancerne tenderer mod at blive permanente og at udbygges institutionelt. Derved fikses modsætningen mellem de to ledende magter til en modsætning mellem to blokke. Sålænge der endnu findes neutrale stater af nogen betydning finder der en konkurrence sted om, med politiske, økonomiske eller ideologiske midler, at lokke eller true disse til at indgå i det ene eller andet planetsystem.

Magtbalancens princip finder stadig anvendelse i et fastlåst blok-system for så vidt som hver af parterne nidkært våger over at den andens magtvolumen ikke vokser til decideret overlegenhed. Men muligheden for ved smidig rokering at virkeliggøre dette mål er ikke mere tilstede. Hvis en af parterne efter den andens opfattelse menes at have vundet et forspring kan dette kun udlignes ved en tilsvarende øgelse af den truede bloks magtvolumen. Da man ikke kan sikre sig gennem ny *magtsammenslutning* – alliancer – er der ikke anden udvej end

magtforøgelse. I første række vil dette sige et militært og industrielt rustningskapløb. At sætte en stopper herfor ved en opdeling af verden i interesseområder vanskeliggøres af den ideologiske modsætning. Man går ikke på kompromis med den onde selv. Parolen synes derfor at måtte blive et kapløb uden ende – eller med en forskrækkelig ende.

Nerven i magtbalancens politik er egeninteressen ubundet af ideologiske, herunder også retlige, bånd. Denne forudsætning var opfyldt i det 19. århundrede. Folkeretligt anerkendte man enhver stats ret til at gribe til militære magtmidler mod andre stater – under navn af krig eller militære repressalier – så snart den efter sit eget suveræne skøn fandt sådant skridt påkrævet. Krigeriske operationer i mindre format kunne således uhæmmet af retlige bånd finde sted til opretholdelse af magtbalancen og dermed til forebyggelse af en storkrig. Denne forudsætning for balancepolitikens smidige funktion er ikke mere opfyldt, efter at man i folkeforbundspagten, Briand-Kellogg-pagten, og de Forenede Nationers pagt i stigende grad har accepteret den tanke at forbyde al magtanvendelse der ikke er retligt autoriseret af fællesskabet i overensstemmelse med fællesskabets retsorden. Selvom disse retlige bånd aldrig er blevet taget alvorligt af nogen stat der var i stand til effektiv magtudøvelse, har de dog i nogen grad virket som en hæmsko for en hurtig og smidig justering af balancen.

Da magtbalancens bærepille er staternes naturgivne magtbegær og egeninteresse behøver den ingen organisering, eller anden form for retlig regulering. På den anden side er der intet i vejen for at balance-diplomatiet bringes ind i fastere rammer, fx ved regelmæssig eller lejlighedsvis konsultation mellem de ledende magter, således som vi kender det fra den Europæiske Koncert (kap. I. 1). Balanceprincippet har da først og fremmest funktion i de direkte, indbyrdes forhold mellem de koncerterende stormagter. Men også deres fælles interventioner i andre staters forhold til opretholdelse af freden må vurderes ud fra disse skridts indirekte betydning for magtbalancen mellem de principale magter.

Magtbalanceringen er naturligvis intet ufejlbarligt middel til verdens opretholdelse – dette fremgår med kun altfor stor tydelighed af historiens kendsgerninger. De relativt bedste resultater opnåedes i århundredet mellem napoleonskrigene og den første verdenskrig. I denne periode fandt nok forskellige fejder til konsolidering og reguleringer af visse magtpositioner sted, men ingen storkrig der sigtede mod en radikal omstyrtning af status quo.

Balancepolitikken er en diplomatisk balancekunst der som enhver anden kræver træning og dygtighed for at kunne gennemføres med held. Bristende årvågenhed eller forståelse kan medføre at balancen tabes. Denne politiks grundlag er en vurdering af modspillernes magtkapacitet og magtpolitiske intentioner. Svigtende informationer, eller urigtige vurderinger og tolkninger af foreliggende informationer vedrørende disse forhold, kan føre til at en potentiel angriber uhindret får lov at drive sit spil så længe at han ikke mere kan standses. Sådanne fejlvurderinger forelå fx da Hitler fik lov til at marchere ind i Rhinlandet, og han og Mussolini til at intervenere i den spanske borgerkrig. Gennem en serie af skrækslagne koncessioner og *appeasements* gik vejen over München til den anden verdenskrig.

I et bipolært politisk system bliver denne politiks vanskeligheder ti-fold større. Samtidig har atomteknikken gjort den afgrund hvorover der balanceres tusindfold dybere. Under disse forhold bliver det mere end nogensinde af betydning at der, så snart en situation tilspidser sig kritisk, udfoldes de største bestræbelser for at få tvisten bilagt uden tab af ansigt for nogen af parterne. Her har de Forenede Nationer og de neutrale magter en funktion at udføre. Men det bliver vanskeligere og vanskeligere at løse denne opgave i samme omfang som magter af nogen betydning indrangeres i det ene eller andet bloksystem. Det er derfor af universel interesse at en ikke ubetydelig gruppe af sekundære stater bliver stående udenfor alliancesystemerne. Det er jo ikke antallet det skorter på, men antallet gør det ikke. Det er vel snarere et spørgsmål om ikke det store antal nysfødte stater, der nu får de Forenede Nationers generalforsamling til at svulme op, kan medføre en risiko for at et frelsende initiativ i en kritisk situation forhales og forplumres.

3. *Kollektiv sikkerhed eller fred gennem folkeret.*

Udtrykket „kollektiv sikkerhed“ anvendes ofte, og naturligt nok, i en løs og omfattende betydning således at herunder falder alle tilfælde i hvilke en gruppe stater i fællesskab søger at betrygge deres sikkerhed gennem kollektive arrangementer, som det fx er tilfældet i NATO og andre lignende defensive alliancer. Det er imidlertid ikke i denne betydning udtrykket anvendes i denne fremstilling. I den politiske teori har udtrykket vundet hævd som betegnelse for fredsbevarende arrangementer af den art der for første gang søgtes virkeliggjort gennem

folkeforbundspagten, og det er i denne snævrere betydning det anvendes her.

Det centrale i den kollektive sikkerheds ide, set i modsætning til magtbalanceens princip, er at freden skal sikres gennem et sæt af retlige forpligtelser i stedet for den ubundne egeninteresse og fri magtudøvelse der, som vi har set, er magtbalanceens grundlag. Den kollektive sikkerheds filosofi tager sit udgangspunkt i en sammenligning af det internationale samfund med det velkonsoliderede nationale samfund organiseret i en stat. I staten er det i det hele og store lykkedes at overvinde voldelig løsning af konflikter mellem individer eller grupper af sådanne indenfor staten, og således håndhæve samfundsfreden. Som individer har vi lært, siger denne filosofis tilhængere, at bringe vore konflikter ind for en domstol og bøje os for dens afgørelse. Vi har lært at respektere *retten* der forbyder at nogen selv tager sig tilrette, og da ganske særligt ved anvendelse af vold. Og skulle det hændte at nogen ikke i tilstrækkelig grad har tilegnet sig denne respekt, men forsøger med vold at sætte sig op mod rettens herredømme, vil samfundet ad rettens vej træffe de fornødne foranstaltninger til med magt at overvinde hans modstand. Bevidstheden om at samfundet med overvældende magt vil bringe *sanktioner* til anvendelse mod den der forbryder sig mod retten og freden skaber et stærkt egennyttigt, supplerende motiv til at afholde sig herfra.

Tanken er videre den, at skal freden sikres, også i det internationale samfund, må også staterne lære at give afkald på anvendelse af vold i deres indbyrdes forhold og istedet for bøje sig for retlig afgørelse af alle konflikter (obligatorisk, ubegrænset voldgift). Og overfor den stat der bryder freden og sætter sig op mod rettens herredømme må sanktioner træffes med overvældende magt. Bevidstheden om at dette vil ske vil da skabe et egennyttigt motiv til at afholde sig fra aggression. Disse sanktioner skal tilvejebringes på den måde at alle stater forpligter sig til at stå solidarisk sammen mod den der gør sig skyldig i et fredsbrud. Een for alle og alle for een skal de ramme den skyldige med økonomisk boykot og om fornødent fælles militære aktioner.

Den kollektive sikkerheds centrale indhold er altså to retsregler: (1) et *forbud* mod at nogen stat griber til krig eller anden form for voldsanvendelse som middel til at fremme sine nationale interesser; og (2) et *påbud* om at de alle solidarisk skal vende sig med sanktioner mod enhver overtrædelse af det nævnte forbud. Sanktionerne kan bestå i boykot og/eller militær magtanvendelse. Forbudet mod volds-

anvendelse er absolut bortset fra to undtagelser: (a) det er tilladt den angrebne stat at forsvare sig; og (b) enhver stat har ret, og eventuelt pligt, til at bringe vold til anvendelse når denne har karakter af en sanktion mod en angriber.

Sammenligner man dette system med magtbalancens vil man se at de ligner hinanden deri, at begge sigter mod en ordening der vil medføre at en stat der overvejer at gribe til krig må regne med at møde en overvældende modstand og derfor fornuftigvis afstår fra sine aggressive planer. Forskellen ligger især deri, at medens man i magtbalancens politik regner med at de ledende magters velforståede egeninteresser, udtrykt gennem vekslende alliancer, vil hidføre det ønskede resultat, søges dette i den kollektive sikkerheds system opnået derved, at enhver stat påtager sig en retlig forpligtelse til at stå solidarisk med alle andre mod fredsbrøderen.

Den kollektive sikkerhed kender ingen alliancer. En alliance er udtryk for at en vis gruppe af stater i fællesskab søger at styrke deres specielle sikkerhed, som oftest mod den fare som truer fra bestemt hold. Alliancen er altså speciel i sit mål og konkret i sit sigte. Den kollektive sikkerhed er i begge henseender universel og abstrakt. Det er alles sikkerhed den vil værne mod enhver fare, uanset fra hvilket hold den måtte true. Dens mål er universelt, dens sigte anonymt: sanktionerne retter sig mod hver den, ven som uven, der optræder i rollen som fredsbrøder.

Den praktiske udførelse af den kollektive sikkerheds program rejser adskillige problemer. Hvad angår programmets første punkt, forbudet mod at gribe til krig og anden voldsudøvelse, er der ikke større vanskeligheder forbundet med selve det at formulere et sådant forbud. I folkeforbundspagten var et forbud kun hjemlet i begrænset omfang. I artikel 10 lovede medlemmerne at respektere de andre medlemmers territoriale integritet og politiske uafhængighed, men heri lå ikke noget absolut forbud mod at gribe til krig. Dette fremgår af artiklerne 12, 13, og 15 der foreskrev bestemte regler for, under hvilke betingelser krig var tilladt eller forbudt. Hovedreglen var „afkølingsreglen“. Herefter var det forbudt at gribe til krig før den til grund liggende tvist havde været underkastet enten voldgift, domsafgørelse, eller undersøgelse for forbundsrådet, og der var hengået en frist af tre måneder efter voldgiftskendelsen, domsafgørelsen, eller rådets rapport. Senere, ved Briand-Kellogg pagten af 1928, blev forbudet udvidet idet parterne uden indskrænkninger gav afkald på krig som et instrument for

national politik. Forbudet gjaldt dog kun egentlig krig, ikke andre former for voldsudøvelse selv med militære midler, især militære represalier. Ved de Forenede Nationers pagt blev også disse draget ind under forbudet der nu helt omfattende går ud på, at medlemmerne i deres mellemfolkelige forhold skal afholde sig fra magtanvendelse, eller trusel herom, på nogen måde der er uforenelig med de Forenede Nationers formål.

Derimod opstår store vanskeligheder når det nærmere skal præciseres, hvad der ligger i forbudet, og i praksis afgøres, hvem der har overtrådt det. Sagen er at det altid har været forudsat som en selvfølge, nu udtrykkelig udtalt i de Forenede Nationers Pagt art. 51, at den angrebne part har lov til at forsvare sig. Forbudet mod krig er altså kun et forbud mod *angrebskrig*, og forbudets nærmere indhold kommer derfor til at afhænge af, hvorledes angreb – aggression – nærmere skal defineres, om overhovedet nogen politisk akseptabel definition er mulig.

Når angrebskrig skal være genstand for sanktioner, og ganske særlig når disse sanktioner tænkes iværksat automatisk, er det af stor vigtighed at angreb kan defineres så nøje gennem objektive momenter, at der i praksis, når de faktiske omstændigheder foreligger oplyst, ikke kan opstå nogen tvivl med hensyn til, mod hvem sanktionerne skal rettes.

I mellemkrigsårene blev der udfoldet mange anstrengelser for at finde frem til en sådan definition af begrebet „angreb“ eller „angriber“, men alle forsøg var forgæves. Kendt er især en formulering der i forbindelse med afrustningskonferencen i Genève 1933 blev udarbejdet af en komite under ledelse af Nicolas Politis. Herefter skulle den stat anses for angriber der først har begået en af følgende handlinger: (1) krigserklæring mod en anden stat; (2) væbnet invasion af anden stats territorium; (3) angreb med militære styrker på en anden stats territorium, skibe, eller luftfartøjer; (4) flådeblokade af en anden stats kyster eller havne; (5) understøttelse til væbnede bander der er dannet på dens territorium og har invaderet en anden stats territorium; eller nægtelse af, trods opfordring fra den invaderede stat, på eget territorium at træffe alle foranstaltninger der står i dens magt for at berøve sådanne bander al hjælp og beskyttelse. Det blev derhos tilføjet at ingen politiske, militære, økonomiske, eller andre hensyn skulle kunne anføres som undskyldning for aggression, men at den anførte definition skal fastholdes uanset hvilken uret der måtte være

overgået den angribende stat. Man ville altså ikke anerkende nogen form for provokation som undskyldning for angreb.

Hverken denne eller nogen anden „objektiv“ definition har vundet almindelig tilslutning, og forståeligt nok. Man står nemlig overfor et uovervindeligt dilemma. I samme grad definitionen gøres præcis er den uakceptabel, fordi ingen sådan stiv regel kan rumme de politisk-moralske hensyn der med nødvendighed påtvinger sig når man i praksis skal tage det drastiske skridt at iværksætte sanktioner mod en stat. Det er helt utænkeligt at automatisere en beslutning af denne politiske rækkevidde, specielt at afskære alle hensyn til de underliggende interesser og retsforhold. På den anden side, i samme omfang definitionen smidiggøres, især således at der også kan tages hensyn til provokation og underliggende interesser og retsforhold, opfylder den ikke sin tilsigtede funktion, at afskære skøn, tvivl, og subjektivitet ved anvendelsen i praksis. Sagen er at målsætningen er uopfyldelig.

Disse betragtninger har fået andre til at indtage det standpunkt, at sanktionerne skal iværksættes ganske uden hensyn til skyld og ikke-skyld, simpelthen på samme måde som politiet handler når det griber ind for at bringe optøjer til ophør. De ophører altså med i egentlig forstand at være sanktioner. Det er tidligere (kap. VII. 2) forklaret at heller ikke dette synspunkt lader sig gennemføre i praksis.

De Forenede Nationers pagt har opgivet at give nogen definition af „aggression“. Men ved at begrænse selvforsvarsretten til at gælde kun for tilfælde af et *væbnet* angreb (art. 51) har den indirekte udtrykt, at ingen provokation og intet hensyn til underliggende interesser og retsforhold kan retfærdiggøre magtanvendelse. Det er tidligere forklaret at dette vidtgående forbud har tabt sin mening fordi den forudsætning hvorpå det hviler er bristet, nemlig at de Forenede Nationer er i stand til at værne den krænkede parts interesser og rettigheder (kap. IV. 3).

Med hensyn til udformningen af den kollektive sikkerheds anden hovedregel, reglen om den universelle pligt til at deltage i sanktioner mod angriberen, opstår spørgsmål om pligtens nærmere indhold og betingelser.

Efter folkeforbundspagten var denne pligt umiddelbar og automatisk, d.v.s. selve det faktum at et medlem greb til krig i strid med pagtens forbud herimod medførte *eo ipso* pligt for ethvert andet medlem til øjeblikkelig iværksættelse af sanktioner, i hvert fald i form af boykot. Det måtte da være hvert enkelt medlems sag efter eget skøn at

afgøre, hvorvidt et sådant brud på pagten forelå. Rådet havde ingen myndighed til bindende at afgøre dette spørgsmål, men kunne alene give råd med hensyn til fælles iværksættelse af militære sanktioner.

Det er ikke svært at forestille sig hvilke kaotiske forhold det ville have medført om staterne virkelig havde gjort forsøg på at udføre dette system i praksis. Man måtte i så fald regne med divergerende vurderinger af foreliggende brud på freden med den virkning, at nogle stater iværksatte sanktioner mod den ene, andre mod den anden part. Videre at de sanktioner af militær art der var iværksat af een stat af en anden ville blive bedømt som en angrebshandling og derfor mødt med sanktioner, o.s.v.

Det er forståeligt at der i årene efter 1920 blev gjort forskellige forsøg på gennem supplerende overenskomster at bringe orden og system i sanktionsiværksættelsen. Ingen af disse lykkedes imidlertid.

I forståelse af en decentraliseret og automatisk ordnings umulighed er man i de Forenede Nationers pagt gået over til en ordning hvorefter det er sikkerhedsrådet der bindende for alle træffer afgørelse af, hvorvidt sanktioner skal bringes i anvendelse, hvori de skal bestå, og hvilke stater der på nærmere bestemt måde skal deltage i deres iværksættelse. Som bekendt eksisterer dette system imidlertid kun på papiret.

Har den kollektive sikkerheds ide således fået en teknisk mere hensigtsmæssig udformning i de Forenede Nationers pagt, er dens anvendelsesområde til gengæld blevet stærkt begrænset. Sanktioner kan i kraft af vetoreglen ikke komme på tale overfor en stormagt (d.v.s. et af sikkerhedsrådets fem faste medlemmer), eller en mindre magt som en stormagt i givet tilfælde ønsker at beskytte. I det indbyrdes forhold mellem stormagterne, specielt i forholdet mellem øst og vest, altså i den internationale politiks centrale relationer, er fredens opretholdelse, også efter pagtens fortegning, overladt til magtbalance selvregulerende spil.

At den kollektive sikkerheds ide under de bestående forhold er sat helt ud af spillet på grund af det storpolitiske skisma er en historisk kendsgerning der ikke kan fritage os for en principiel vurdering af bærekraften i denne ide. Vi må overveje om dens hidtidige mangel på succes må antages at bero på principielle og uovervindelige indre brist, eller om dette forhold kan forklares som resultat af tilfældige historiske omstændigheder.

Kernen i den kollektive sikkerheds filosofi er at freden skal bygges

på rettens grundlag. Også i internationale forhold skal rettens herredømme træde i stedet for magtens. Systemets første grundsætning må derfor være et forbud mod krig og anden voldsanvendelse. Hvorfor ikke blive stående herved? Svaret er tydeligt: man tør ikke regne med at staternes respekt for ret og påtagne forpligtelser i sig selv er stor nok til at afholde dem fra, når vigtige nationale interesser taler herfor, at gribe til voldsanvendelse – lige så lidt som man tør regne med at den blotte respekt for lov og ret er tilstrækkelig til at afholde borgerne i en stat fra at begå forbrydelser. Altså, fortsætter man, må der på lignende måde som i staten indføres sanktioner overfor den der bryder freden. Disse sanktioners udførelse betror man til alle staterne i et universelt forbund idet disse i en pagt påtager sig en retspligt til på denne måde at håndhæve retten og freden, om nogen forsøger at bryde den fundamentale fredspligt. Kort sagt: *fredspligten skal håndhæves gennem en sanktionspligt*.

På dette punkt standser desværre analysen og sammenligningen med fredens opretholdelse i det borgerlige samfund. Men tanken må gå videre idet man spørger: når man ikke tør antage at staterne „frivilligt“, d.v.s. af ren respekt for retten, vil opfylde fredspligten, hvorledes tør man da stole på at de af ren respekt for påtagende forpligtelser vil opfylde deres sanktionsforpligtelser?

Efter min mening kan der ikke gives noget fyldestgørende svar på dette spørgsmål. Nissen flytter med! Den første pligt skal sanktioneres ved opstilling af en anden pligt der i sig selv ikke er mere værd. Denne anden pligt måtte da sanktioneres gennem en tredje og således fremdeles uden ende.

Den eneste imødegåelse af denne kritik jeg kan forestille mig skulle være den, at staternes egen nytte og magtbegær af sig selv afføder tilstrækkeligt stærke motiver til at opfylde sanktionspligten. Men dette er, som en smule eftertanke og praktisk erfaring hurtigt vil vise, ikke tilfældet.

Den kollektive sikkerhed er, som omtalt, karakteriseret ved sit abstrakte anonyme sigte. En stat skal være parat til at foretage sanktioner, eventuelt militære, mod hver den der bryder freden. Solidaritetens krav er absolut, uden plads for men'er og hvis'er. Traditionelle relationer af venskab og fjendskab er uden al betydning. Ligeledes den sanktionsudøvende stats egne interesser i forhold til den konfliktsituation der gør sanktioner påkrævede. Intet andet motiv end det abstrakte ønske om at håndhæve freden må gøre sig gældende. Danmark

skal i givet fald udøve sanktioner mod Sverige i en konfliktsituation som dette land har i forhold til Sovjetunionen; England skal gribe til våben mod de Forenede Stater til fordel for Cuba, og således videre. Kort sagt: samtidig med at man forbyder staterne at kæmpe for det de hidtil har kæmpet for, nemlig hvad de anser for deres vitale nationale interesser, pålægger man dem pligt til, til værn for en abstrakt fredside, at gå i kamp på tværs af vitale interesser og traditionelle bindinger. Overfor den der tror at man på denne måde kan få staterne til at handle i strid med alt hvad der hidtil har været udenrigspolitikens drivfjeder, har jeg ikke flere argumenter.

Måske vil man mene at systemet dog er muligt baseret i egennytten når denne blot forstås på langt sigt. Staterne må forstå at hvis de står ubetinget solidarisk, og kun hvis de gør det, kan freden sikres. Hvis hver stat, selv den stærkeste, kan være sikker på at *alle* andre, uden diskussion og betingelser, vil vende sig imod den med forenede kræfter, vil ingen turde begynde en krig. I lys af denne indsigt må hver stat, i velforstået egeninteresse, være villig til at ofre enhver kortere interesse og sætte sig ud over enhver binding af venskab eller fjendskab.

Erfaringen fra dette som fra utallige andre menneskelige forhold hvor et lignende ræsonnement kunne føres, viser at det er en konstruktion uden rod i virkeligheden. Forståeligt nok. Set ud fra staten A's interesseleje vil en handlemåde i solidaritetens ånd kun være anbefalelsesværdig under forudsætning af, at samme handleprincip følges også af andre stater. Da staten A imidlertid ikke har nogen garanti for at dette er tilfældet tør den ikke handle i tillid hertil. Det samme gælder for enhver anden stat, og der er derfor ingen der vil honorere den kollektive sikkerheds krav – medmindre det i den givne situation harmonerer med vedkommende stats interesser.

Hans Kelsen, den fremragende retsfilosof, afviser disse indvendinger mod den kollektive sikkerheds praktiske gennemførlighed, men hans argumentation er i mine øjne kun en sofistisk leg med ord. Den går ud på, at hvis blot systemet effektivt følges medfører det ingen afskrækkende risiko for de deltagende stater. De indvendinger man har fremført mod dets gennemførlighed rammer derfor ikke den kollektive sikkerheds ide, men den indstilling hos medlemmerne der berøver systemet dets effektivitet. Hvad Kelsen hævder i dette ræsonnement er altså, at *hvis* staterne effektivt efterlever forpligtelserne ifølge et kollektivt sikkerhedssystem vil dette realisere sit formål. Javel, det benægtes ikke: Ideen som sådan er god nok. Men det praktisk afgørende spørgs-

mål er, om der, med de indstillinger og motivationer der faktisk bestemmer staternes handlemåde, er nogen udsigt til at disse faktisk vil efterleve systemets normer. Dette spørgsmål må efter min mening besvares benægtende, og Kelsen har intet anført der taler herimod. Hvis vi må acceptere at systemet er uigennemførligt så længe staterne tænker og handler som de faktisk gør, er det en ringe trøst at vide at ideen som sådan er god nok og ville være praktikabel dersom staterne handlede efter andre og mere rationelle principper end de gør.

Kilden til fejlen i den kollektive sikkerheds filosofi ligger i den overfladiske og misvisende måde hvorpå man sidestiller forholdet mellem stater med forholdet mellem individer i det borgerlige samfund. Fortryllet af ordet „sanktion“ tror man, at når blot der indføres noget der går under dette navn har man dermed etableret en retstilstand der kan sidestilles med det borgerlige samfunds fredsorden. Man overser at der er dybtgående forskelle med hensyn til *hvem* der skal håndhæve retten og den *situation* hvori disse retshåndhævere befinder sig.

I staten håndhæves retten af særligt dertil udsete myndigheder. Disse udgøres naturligvis af mennesker der selv som individer er medlemmer af vedkommende samfund. Men der opstår (normalt) ingen kollision mellem varetagelsen af deres offentlige hverv og deres private interesser, ligesom hvervets udøvelse ikke medfører nogen fare for deres velfærd. Politi og dommer der behandler en tyverisag kan ganske lidenskabsløst og frygtløst udføre deres hverv – de er ikke personligt engageret i sagen og har intet at frygte fra tyvens side.

I det internationale samfund, derimod, skal retten håndhæves af de implicerede parter selv, uden at det er muligt at hæve deres „myndighedsfunktion“ op over deres engagement i forhold til den part der anklages for retsbrud, ligesom også selve sanktionshandlingens udførelse kan medføre stor risiko for staten. Nej, denne situation kan ikke sammenlignes med fredsordningen i en stat, men derimod med den *modus vivendi* der kan eksistere indenfor en gangsterbande eller mellem flere sådanne. Der findes faktisk indenfor den amerikanske underverden ikke helt ubetydelige tilløb til etablering af en indbyrdes rets- og fredsorden baseret på territoriale opdelinger og andre aftaler i forbindelse med oprettelse af dømmende og sanktionsudøvende myndigheder. Men freden i denne verden er altid labil, altid undergravet af frygten for at en af makkerne skal foretrække at bryde solidariteten, plaffe chefen eller konkurrenten ned for selv at erobre herredømmet. Ser vi ikke som i et spejl denne verdens store?

Den kollektive sikkerhed i et samfund af suveræne, magtfulde stater betyder kollektiv usikkerhed. Dette er, som påvist, en simpel følge af dette samfunds natur og ikke af tilfældige historiske omstændigheder. Men, kan det tilføjes, de historiske omstændigheder karakteristiske for udviklingen i nyere tid har yderligere bidraget til at gøre ideen uigennemførlig. Hvis vi tænkte os at denne verdens godt hundrede stater alle var omtrent lige i magtvolumen, og at de hver for sig kun var relativt svagt oprustede – ja i så fald ville billedet tegne sig noget lysere. Risikoen ved at deltage i sanktioner ville blive mindre og udsigten til at gennemføre dem med held større. Men således ligger landet jo ikke. Udviklingen er mere og mere gået i retning af en koncentration af magtressourcerne på hænderne af et fåtal af stater. I det indbyrdes forhold mellem disse er tanken om sanktioner blevet meningsløs, ikke mindst fordi den tunge oprustning omtrent med sikkerhed ville gøre udøvelse af militære sanktioner identisk med åbningen af en altødelæggende verdenskrig.

De historiske erfaringer bekræfter denne analyse. I folkeforbunds-pagten var den kollektive sikkerheds ide gennemført med henblik på enhver af medlemsstaterne som mulig angriber. Kun een gang – overfor Italien i anledning af denne stats overfald i 1935 på Etiopien – blev der gjort forsøg på iværksættelse af økonomiske sanktioner. Dette forsøg var imidlertid ikke i stand til at standse Italien netop fordi magtpolitiske hensyn og andre interesser krydsede forpligtelsen i henhold til pagten og medførte at foranstaltningerne med vilje kun blev gennemført så skånsomt at de var virkningsløse (kap. VII. 2).

I de Forenede Nationers pagt er der ikke blevet meget tilbage af den kollektive sikkerheds ide. I realistisk forståelse af, at sanktioner overfor en stormagt blot er indgangsporten til verdenskrig, har man ganske afstået fra at bringe ideen til udførelse med hensyn til den fare for freden der hidrører fra de store selv. Hvad angår forholdene mellem de øvrige stater indbyrdes (for så vidt stormagternes interesser ikke er engageret på konkurrerende måde) har pagten etableret et sanktionssystem under sikkerhedsrådets besluttende myndighed. Bortset fra, at dette system ikke fungerer i praksis, er det tvivlsomt, om det kan siges at virkeliggøre den kollektive sikkerheds ide. Pagten system bygger nemlig på magtpolitiske realiteter og ikke på abstrakte rets-ideer. Dets bærepille er stormagternes politiske enighed. Sålænge denne ikke foreligger kan en stat – efter pagten system – ustraffet begynde krig så galt den vil. Og omvendt, er de store enige kan de træffe

de foranstaltninger som de finder effektive til opretholdelse af international fred og sikkerhed uden at være bundet af hensyn til, hvem af de stridende parter der som angriber har krænket pagten. I det store og hele kan pagtens fredssystem bedst karakteriseres som en institutionaliseret fortsættelse af stormagternes hegemoni i den europæiske Koncert, således at stormagternes ledende rolle yderligere er blevet underbygget gennem reglen om, at alle andre magter er retligt forpligtet til at bistå stormagterne ved iværksættelse af sanktioner og til i så henseende at følge de direktiver der udstedes af sikkerhedsrådet.

Bragt på en kort formel kan den kollektive sikkerheds ides fallit siges at bero på manglende indsigt i folkerettens væsen og dens forskel fra national ret. Man har med det borgerlige samfund som forbillede villet sætte retten i magtens sted, men ikke forstået at retten mellem stater, folkeretten, er af anden art end den nationale ret, og ikke har samme evne som denne til at kanalisere interesser og krav. Hvad er da mere nærliggende end at slutte, at i så fald må opgaven, om freden skal sikres, bestå i mellem stater at indføre et retssystem af samme styrke og karakter som de nationale systemer. Det er det program hvorpå bevægelsen for en verdensstat bygger.

4. *Verdensstat eller fred gennem statslig ret.*

Den moderne bevægelse for oprettelsen af en verdensstat går tilbage til årene umiddelbart før den anden verdenskrig, men det var atombomben der satte liv og fart i bevægelsen. I en brillant velskrevet bog *The Anatomy of Peace* (1946) der blev en international best-seller hamrede Emery Reves den grundtanke fast, at krig altid vil opstå så længe mennesker er organiseret i grupper udstyret med ubegrænset suveræn magt, og at varig fred derfor kun kan vindes dersom staterne går ind på at indskrænke deres suverænitet til fordel for en magtfuld, overordnet regeringsmyndighed, en verdensstat. Denne bog, i forbindelse med de bristede forhåbninger til et effektivt samarbejde mellem stormagterne i de Forenede Nationer og atombombens frygtelige trusel, gav stødet til oprettelsen af en lang række foreninger verden over (udenfor den kommunistiske blok) med det formål at virke for oprettelsen af en verdensstat. Efterhånden lykkedes det at organisere et samarbejde. I de Forenede Stater, hvor bevægelsen straks slog stærkt an, forenede en række organisationer sig i *United World Federalists*.

Denne og andre nationale foreninger sammensluttedes i 1947 under verdensorganisationen *World Movement for World Federal Government*, senere kaldet *World Association of World Federalists*. Denne verdensorganisation har nu tilsluttede afdelinger i over 30 lande (alle udenfor den kommunistiske blok), herunder i Danmark landsorganisationen *Een Verden*, dansk forening for federalistisk verdensstyre.

Den fælles målsætning for bevægelsen er, som det fremgår af verdensorganisationens navn, oprettelsen af et *federalistisk* verdensstyre, altså hvad der på dansk kaldes en *forbundsstat*. Heri ligger en vigtig politisk begrænsning af de vilkår på hvilke man ønsker at købe freden. Det karakteristiske for en forbundsstat er to ting: (1) at den overordnede statsdannelse er udstyret blot med *begrænset* regeringsmyndighed, således altså at de deltagende stater, ledstaterne, ikke ganske absorberes i unionen, men på en række områder (der kan være mere eller mindre omfattende bestemt) beholder regeringsmagten i forhold til borgerne. Det man plejer at kalde „suveræniteten“ er altså delt mellem den overordnede forbundsstat og de underordnede ledstater; (2) at ledstaterne deltager i forbundet på lige fod således at den overordnede stat opstår derved at de alle på samme måde puljer en del af deres regeringsmagt i en fælles „kasse“, forbundet. Gennem disse to momenter adskiller forbundsstaten sig henholdsvis fra *enhedsstaten* i hvilken de tidligere stater helt har mistet al selvstændig magt og nu kun optræder som en slags amter eller provinser og fra *suzerænstaten* der er opstået ved sammenslutning af to eller flere stater på basis af ulighed, idet forbundsmagten udøves af en af de deltagende stater på alles vegne. Denne stat kaldes suzerænstaten, de andre vasalstater.

Overført på verdensstatens struktur betyder dette at federalisterne afviser tanken om et *verdensimperium* hvad enten dette etableres på den måde, at den herskende stat fuldstændig inkorporerer alle andre stater som provinser i sig; eller således at de får lov til som vasalstater at beholde en vis begrænset regeringsmagt. Man kan også sige at federalisternes målsætning er en *frivillig* forbundsdannelse på basis af *lighed* i modsætning til en forening på basis af *erobring* og *ulighed*.

De fleste af os vil sikkert sympatisere med de politiske vurderinger der på denne måde kommer til udtryk i verdensfederalismens målsætning. Samtidig må det erkendes at det, i hvert fald indtil atombombens epoke, måtte anses for mere sandsynligt at en verdensstat ville blive dannet ved erobring end ved frivillig sammenslutning. Der

har dog i tidens løb været gjort tilnærmelser til krigerisk etablering af et verdensherredømme, og der findes også i dag stater der, om ikke risikoen var for stor, gerne sikrede sig den totale magt, ikke blot indadtil men også udadtil. *Pax romana* grundet i det romerske imperium var den virkeliggjorte verdensfred indenfor den tids „verden“, *pax sovjetica* kan blive det i vor tidsalder om den kommunistiske ideologi får lov at sejre.

Det er tillige en klar forudsætning i federalisternes målsætning, at den forbundsmagt der etableres gennem frivillig sammenslutning skal organiseres på demokratisk grundlag, hvilket især vil sige at forbundets lovgivende forsamling skal fremgå af folkelige valg jorden over og selv træffe beslutninger på parlamentarisk vis. Da man dårligt kan tænke sig at de totalitære stater skulle gå med til på denne måde at give deres befolkninger smag for valgrettens goder, vanskeliggør også dette krav målets virkeliggørelse.

Indenfor den angivne fælles ramme har der været en del uenighed om veje og midler. Et af stridspunkterne har netop angået forholdet til de totalitære stater. Til at begynde med var der mange der, af iver efter at få gang i foretagendet, mente at man skulle starte så snart to stater var villige til at slutte sig sammen og foreløbig kun sigte mod et forbund af de demokratiske stater. De fleste blev dog klar over at man ad denne vej blot ville opnå uhjælpeligt at dele verden i stedet for at forene den, og i dag er universalismen et almindelig anerkendt programpunkt. Det betyder at planerne sigter mod at omfatte alle stater, også de totalitære, og først tænkes ført ud i livet når en aldeles overvejende majoritet er villig til at gå med. Clark og Sohn, der har udarbejdet den mest detaljerede plan for oprettelsen af en verdensregering (*World Peace Through World Law*, 3. ed. 1966), har formuleret følgende betingelser for iværksættelsen: (1) mindst fem sjettedele af samtlige stater skal have tilsluttet sig planen; (2) de villige stater skal repræsentere mindst fem sjettedele af hele verdens befolkning; og (3) indbefatte de tolv stater der på vedkommende tidspunkt har de største befolkninger.

En bevægelse som denne er naturligvis i særlig grad egnet til at tiltrække fantasier hvis kundskaber og intelligens ikke står mål med deres gode vilje. Især i begyndelsen prægedes den af en åbenbar mistro til regeringer og diplomater. Verdensstaten skulle dannes direkte af folkene hen over hovederne på alle myndigheder på en folkenes verdenskonvention, altså en grundlovgivende verdensforsamling. Der

blev da også indkaldt til en sådan der skulle mødes i Genève 1951, med een delegeret for hver million indbyggere. Da kun to officielle delegerede gav møde blev verdensstaten ikke stiftet ved den lejlighed. Andre der gik mindre vidt i deres mistro til udenrigsdepartementernes forstokkethed mente at man burde søge at vinde parlamentarikere for sagen for ad lovgivningsvejen at få vedtaget planer til en verdensregering. Denne indstilling førte i 1951 til dannelsen af *World Association of Parliamentarians for World Government*. Denne organisation er imidlertid sygnet hen og stille afgået ved døden. Uanset den store tilslutning som organisationen for en tid vandt, synes det at være gået op for folk at der næppe er større udsigt til at verdensstaten vil blive indført gennem nogen parlamentarisk aktion.

Også i forhold til de Forenede Nationer er strategien blevet lagt om. Medens holdningen til at begynde med var præget af en ligegyldighed der undertiden slog over i direkte fjendskab, går parolen nu ud på at betragte de Forenede Nationer som et første trin i en udvikling frem mod et verdensstyre. I overensstemmelse hermed formuleres bevægelsens umiddelbare målsætning på kortere sigt som en styrkelse og udbygning af den bestående verdensorganisation. Trin for trin håber man ad denne vej at vinde frem til målet på længere sigt, verdensstaten.

Man vil heraf se at bevægelsens program er blevet ligesom sekulariseret. Det store pust er gået tabt i samme grad som verdensstatens virkeliggørelse er blevet skudt ud i en mere eller mindre ubestemt fremtid, og bevægelsen i praktisk henseende blevet en bevægelse for reform af de Forenede Nationer. I overensstemmelse hermed koncentrerer den praktiske vurdering af programmet sig i det spørgsmål, hvilke udsigter det har med en reform af de Forenede Nationer, og hvilke forventninger der tør stilles til at et verdensstyre lader sig etablere ad denne vej.

For at kunne besvare dette spørgsmål er det nødvendigt først at præcisere hvad tanken om en verdensstat nærmere betyder. Heri ligger følgende elementer:

(1) *Total afrustning og oprettelse af en verdens-politistyrke*. Som vi har set lader den kollektive sikkerheds ide sig ikke realisere fordi det er umuligt at håndhæve en retsorden overfor stater der står væbnede til tænderne medens den internationale organisation er magtesløs, eller kun råder over mindre styrker der ikke med ubetinget overvældende magt er i stand til at vende sig mod enhver der bryder fre-

den. Det er på dette punkt den afgørende forskel i forhold til den nationale retsorden viser sig. Individerne er ubevæbnede, al voldsudøvelse (bortset fra nødværge) er monopoliseret hos samfundsmagten. Da enhver ved at han uhjælpeligt vil komme til kort overfor den organiserede samfundsmagt (politi, hær) bliver det (normalt) kun i beskeden omfang nødvendigt at gøre aktuel brug af voldsmaskineriet. Dets væsentlige betydning er givet i og dermed at det eksisterer og den latente trusel der følger deraf. Skal en retsorden af tilsvarende effektivitet indføres i det internationale samfund må det første krav derfor være en tilsvarende monopolisering af voldsudøvelsen og dens midler, og det vil igen sige, dels alle staters totale afrustning (ned til let bevæbnede politistyrker nødvendige for at opretholde indre ro og orden); dels etablering af en central ordensmagt af militær karakter, tilstrækkelig stor og tilstrækkelig stærkt bevæbnet til at kunne møde al modstand med overvældende magt. Først når en sådan omgruppering af magtressourcerne har fundet sted kan forbudet mod egenmagt forventes efterlevet.

(2) *Et sæt af domstole til at afgøre alle retstvister mellem stater.* Modstykket til forbudet mod at tage sig selv til rette og anvisning på en retsvej gennem hvilken den der mener sig krænket kan få sin ret anerkendt. Det siger sig selv at det påhviler verdensstatens ordensmagt at sørge for at afsagte domme også bliver effektueret.

(3) *En højeste, lovgivende myndighed* med magt til at træffe politiske afgørelser til udligning af spændinger indenfor verdenssamfundet – på lignende måde som lovgivningsmagten i det nationale samfund gennem indgreb og reguleringer foretager en stadig tilpasning af godernes fordeling. Der er blandt federalisterne delte meninger om, hvor vidtgående denne magt skal være. De fleste er „minimalister“, d. v. s. at de er af den opfattelse, at verdensstyrets politisk-regulerende magt ikke bør gå videre end nødvendigt for at sikre verdens opretholdelse. Den må derfor bl. a. omfatte magt til at udskrive skatter til bestridelse af verdensstatens budget. Iøvrigt hersker der uklarhed med hensyn til, hvilke andre magtbeføjelser der må anses for påkrævet.

En i alle enkeltheder gennemtænkt udførelse af disse principper findes i Clark og Sohn's omtalte bog *World Peace Through World Law*. I sammentrængt skikkelse findes de udtrykt i verdensassociationens målsætning, som vedtaget på dens kongres i 1961, der har følgende ordlyd:

15 års erfaring har lært os, at en omfattende revision af FN's charter er nødvendig, hvis organisationen skal blive i stand til at mestre dens fundamentale opgave: at hindre krig og bevare freden med lov og retshåndhævelse. Det er derfor afgørende, at FN bliver styrket på følgende måde:

- 1) Myndighed til at afvæbne alle stater ned til en politistyrke, som er nødvendig for at opretholde indre ro og orden.
- 2) Ret til at rekruttere, opøve og kommandere egen inspektion, civilt politi og væbnede styrker.
- 3) Myndighed til at afgøre ved fredelige midler tvister, som opstår mellem stater, og magt til at gennemtvinge domstolenes kendelser.
- 4) Suveræn kontrol over det åbne hav, ydre rum og andre ikke-okkuperede områder.
- 5) Ret til at foretage en betryggende beskatning til at opretholde de funktioner, som loven forudsætter.

For at opnå en strukturændring af FN vil bl. a. følgende være nødvendigt:

- 1) At gøre hovedforsamlingen til en lovgivende forsamling, hvor alle medlemsstater skal være repræsenteret.
- 2) At rekonstruere sikkerhedsrådet som et udøvende organ, ansvarlig overfor hovedforsamlingen.
- 3) At subordinere generalsekretæren og sekretariatet til det nye sikkerhedsråd.
- 4) At oprette lavere domstole, også for kriminelle forbrydelser, under den internationale domstol samt forligs- og mæglingsråd til at behandle internationale tvister, som der ikke er direkte lovanvendelse for.
- 5) At skabe en retfærdigere repræsentation både i hovedforsamlingen og sikkerhedsrådet på det minimumskrav, at stormagterne frasiger sig vetoretten i den ene og småstaterne den lige stemmeret i den anden forsamling.

Ved vurderingen af disse langsigtede mål er det nødvendigt at overveje, om nogen af dem kan løses separat og forfølges som det første skridt, eller om de er uadskillelige dele, som bare kan løses under ét.*

Den sidste sætning i denne programerklæring er meget vigtig. Den kan måske tages som tegn på at det er begyndt at gå op for federalisterne, at et verdensstyre ikke indføres ved en beslutning eller viljesakt på samme måde som en ny vareafgift. Det må hilses med glæde at Clark og Sohn forbeholdsløst har indset afrustningens nødvendige

* Jeg fralægger mig alt ansvar for sproget! Teksten er taget fra en pjece udleveret mig af Landsforeningen Een Verden.

primat: før total gennemførelse af total afrustning er alle andre skridt til programmets virkeliggørelse som slag i luften. Når man gør sig dette klart og betænker de uhyre vanskeligheder der er forbundet med total afrustning, vil sikkert kun de færreste have mod til at dele de nævnte forfatteres optimisme i troen på at verdensstaten vil blive virkeliggjort inden 1975!

For blot at nævne een af disse vanskeligheder: hvordan kan vi have sikkerhed for at de atombevæbnede stater virkelig afleverer deres sidste bombe til verdensregeringen? Der findes som bekendt ingen videnskabelig metode til påvisning af en atombombes eksistens og gemmested.

Har man først erkendt rigtigheden i denne påstand om den totale afrustnings præliminære nødvendighed og praktiske usandsynlighed, falder dermed planerne om styrkelse og udbygning af de Forenede Nationer sammen som interesseløse, fordi rettlige konstruktioner der ikke modsvarer sociale magtforhold kun eksisterer på papiret. Lad os fx se på det reformkrav der går ud på at tillægge generalforsamlingen besluttende myndighed i medfør af afstemningsregler der er således indrettet, at stormagterne ikke har nogen vetoet, men hver stat en rimelig afvejet stemmestyrke. For det første er der ingen grund til at tro at stormagterne, samtidig med at de fastholder deres oprustning, skulle være villige til at underkaste sig en sådan myndighed. For det andet, hvis vi et øjeblik tænker os at en sådan ordning på en eller anden måde virkelig var blevet vedtaget, er der ingen grund til at tro at den ville blive efterlevet. Eller mener man fx at Sovjetunionen, i tilfælde af at generalforsamlingen skulle vedtage en resolution der krævede Unionens rømning af alle besatte eller underkuede stater og afholdelse af frie folkeafstemninger under de Forenede Nations kontrol, ville rette sig herefter? Det ville være en selvmodsigende urimelighed om den gjorde det. Sålange staterne opretholder deres væbnede styrker, og altså baserer deres nationale eksistens på en magtbalance, ville det være absurd om en stat af respekt for en resolution, vedtaget hovedsagelig med rivaliserende staters stemmer, skulle opgive væsentlige magtpositioner. Kort og godt: Man kræver en ordning der sætter retten i magts sted. Hvor kan man tro at staterne skulle være villige hertil sålænge de fastholder deres decentraliserede herredømme hver for sig over de afgørende magtressourcer, specielt de militære? For herved forudsætter de jo netop at det er volden der har det sidste ord.

Hvis læseren blot giver mig medhold i den betragtning, at total afrustning er den nødvendige forudsætning for alle videre skridt, er yderligere argumentering til påvisning af banaliteten og tomheden i federalisternes program overflødig. Thi heraf følger at målet på langt sigt, verdensstatens oprettelse, er rykket ud i en fremtid der ligger hinsides alt vi blot anelsesvis kan forestille os; og at målet på kort sigt, styrkelse og udbygning af de Forenede Nationer, er en misforståelse. Jeg kalder programmet banalt for så vidt det udtrykker den truisme at vi ikke får sikkerhed for fred mellem staterne i denne verden før de har opgivet deres suveræne rådighed over midlerne til at føre krig med og anerkendt et centralt monopol på sådanne midler. Jeg kalder programmet for tomt for så vidt det ikke har anvist nogen farbar vej til hidførelse af en sådan tilstand.

Derfor kan det måske alligevel være af interesse at analysere tankegangen noget nærmere og påvise de dybereliggende kilder til dens brist. For indsigt heri kan være af betydning for en bedre forståelse af, hvilken vej der kan tænkes at føre fremad mod et verdensstyre.

Den fundamentale misforståelse der, omend i forskellig grad, præger federalisternes tankegang, er at de tror at en retsorden af et vist indhold er noget der skabes og indføres ved en vedtagelse når man blot først kan få folk til at indse rigtigheden og nødvendigheden af dens indførelse. En sådan indstilling lægger sig for dagen i de typiske vendinger hvori problemet ofte fremstilles og drøftes. Man taler om at det gælder om at „indføre“ en vis retsorden, eller at „sætte ret i magtens sted“; eller at opgaven er at „tillægge“ eller „udstyre de Forenede Nationer med visse beføjelser, fx myndighed til at afvæbne alle stater ned til en politistyrke; eller at der skal „oprettes“ domstole der „tillægges“ myndighed til at afgøre alle tvister mellem stater. Man spørger ikke om, under hvilke betingelser en retsorden af vist indhold er mulig, og om disse betingelser er til stede. Man går ud fra at ret af et hvilket som helst indhold kan skabes ved en fri viljesakt.

Den der er fortrolig med retstænkningens historie nikker genkendende. Det er oplysningstidens abstrakte rationalisme der går igen. Man var ikke i tvivl om at suverænen – den enevældige konge – som en gud kunne skabe ved sit ords magt: Bliv lys, og se det blev lys! Samme uhistoriske og usociologiske indstilling møder vi hos den store engelske filosof og retsreformatør Jeremy Bentham. Han spekulerede aldrig over hvorledes en retsreform kan indforlives med et folks

kulturtradition, givne sædvaner og fordomme. Lejlighedsvis ytrede han at han lige så let kunne lovgive for Hindustan som for sit eget kirkesogn. Når denne anelseløse tro på fornuftens og viljens almagt i dag forekommer os rørende naiv, som den rene utopi – det vil netop sige noget der ubundet af virkelighedens betingelser svæver frit om i fantasiens verden – skyldes det den indsigt i rettens historiske og folkepsykologiske betingethed som den historiske juristskole og Marxismen – passende fortolket – har bibragt os.

Det er ikke svært at forstå hvorledes den magisk-voluntaristiske opfattelse af rettens tilblivelse kan opstå ved en betragtning af retslivet der ikke trænger tilstrækkelig dybt ned bag overfladen. Vi er jo daglig vidne til hvorledes ret skabes derved at folk samles i en lovgivende forsamling (parlament, folketing, eller hvad den nu kaldes) og foretager afstemninger. Er det ikke bevis for ordets og viljens magt? Hvorfor skulle samme magiske proces ikke kunne foretages også på det internationale plan?

Sagen er at aldrig har ord skabt ret. Den nationale lovgivers magt beror på at han er i stand til at udløse indstillinger af troskab, respekt, lydighed der er dybt forankret i befolkningen og resultat af lang tids liv i fællesskab som nation. Hvorfor lyder de fleste af os lovene? Ikke alene, ikke først og fremmest af frygt for sanktioner, men fordi vi anerkender, jeg kunne fristes til at sige tror på, vor grundlov og dens institutioner som de instrumenter gennem hvilke det nationale fællesskab manifesterer sig som en levende enhed. Dybest ligger viljen til national enhed. Den der vil dette fællesskab, eller rettere den der *føler* dette fællesskab, akcepterer også forfatningen og de organer hvis myndighed er fastsat i denne. Endnu er meget dunkelt for os når det gælder om at forklare hvorledes gennem tiden det fællesskab, den solidaritet, opstår der skaber en nation. Men givet er det at disse folkepsykologiske kendsgerninger trods deres, om jeg så må sige, ufattelige karakter, er det fundament hvorpå den politiske magt i staten hviler og som bevirker at retten – til forskel fx fra en besættelsesmagts voldsregimente – opleves af borgerne som en gyldig orden, en orden der adlydes ikke blot af frygt, også af respekt. Er dette fundament i god orden, d. v. s. står nationen uden separatistiske fraktioner (nationale, religiøse, sociale dissentergrupper) enig i anerkendelse af det politiske system, kan lovgiveren trække store veksler på denne bank. Jeg mener, han kan give love der af betydelige grupper i samfundet vurderes som urimelige og uretfær-

dige i forhold til deres interesser, men som dog vil blive adlydt og respekteret, fordi de kræfter der binder til fællesskabet og dets retsorden er stærkere end de protester egeninteressen afføder.

Lad dette fundament for den politiske magt være nok så u håndgribeligt og i den forstand ufatteligt, det er dog en stenhård realitet, der lige så lidt som nogen anden realitet lader sig skabe gennem ord eller ved en viljesakt. Når lovgiverens ord tilsyneladende er retsskabende, er det kun fordi han virker i kraft af det institutionelle system der bæres oppe af nationens politiske „tro“ sådan som skildret.

Der er yderligere en pointe der må nævnes. Det er i det foregående omtalt at freden i det nationale samfund er betinget af de offentlige myndigheders monopol på voldsudøvelse gennem det dertil indrettede tvangsapparat (politi og hær). Man er ofte tilbøjelig til at forestille sig, at den magt staten således er i stand til at udfolde er et primært faktum og grundlaget for retsordenen. Den der har magt bestemmer hvad der skal være ret. Dette er en misforståelse. Magten er en funktion af retten og den politiske tro, ikke omvendt. De styrendes rådighed over magtapparatet er betinget af at de efter forfatningen indtager de nøglestillinger der berettiger dem til sådan rådighed. Magtressourcerne virker ikke automatisk, de skal betjenes af mennesker. Hvis ikke disse politisk anerkender de styrendes ret til at herske, er magtprætendenten magtesløs. Ingen diktator kan herske blot i kraft af rent ydre magt, der må altid være i hvert fald en vis inderkreds der har rådighed over tvangsmidlerne og som adlyder frivilligt, hvormed jeg mener af retlig-politisk overbevisning.

De her påpegede kendsgerninger forklarer yderligere hvorfor tanken om en verdensstat i en uoverskuelig fremtid må forblive utopi. Den følelse af fællesskab, den integration af menneskers sind, der er den nødvendige forudsætning for den politiske integration, mangler ganske. Vi lever i en verden i hvilken menneskers troskab og loyalitet faktisk er knyttet til nationalstaten der derfor er centret for den politiske og militære magt. Dette er en realitet og den ændres ikke gennem det blotte ønske om at bryde disse bånd ved „oprettelse“ af en verdensstat. Man taler om at „overdrage“ suveræniteten til verdensstyret. Suverænitet – hvis man derved mener den politiske herskermagt – er ikke noget der lader sig frit overdrage, men kun når historiens gang har bragt de nødvendige folkepsykologiske forudsætninger herfor til modning.

Det er ovenfor omtalt at en verdensstat er utænkelig så længe der

ikke har fundet total afrustning sted af alle stater, og til afløsning af de nationale hære skabt et centralt militærapparat til rådighed for verdensstyret. Federalisterne synes at være på vej til at indse dette. Synspunktet kan nu uddybes. Vanskeligheden stikker dybere. Tænk vi os et øjeblik, i et dristigt tankeeksperiment, den nævnte centralisering og monopolisering af de militære magtmidler gennemført, må det alligevel anses for tvivlsomt om en verdensregering ville kunne fungere. En hær skal som bekendt kommanderes af en stab af generaler og andre officerer, og våbnene skal betjenes af soldater. Såvel officererne som de menige er mennesker, og verdensregeringens magt er ganske betinget af de følelser af loyalitet, troskab, og lydighed disse mennesker nærer overfor verdensforfatningen og dens institutioner. Behøver jeg at nævne eksempler på at en hær, når tilsvarende betingelser har svigtet, har udviklet sig til en oprørsfraktion? Sålænge den internationale hærs officerer og menige mere vil føle sig som amerikanere, russere, og indere end som verdensborgere, er en sådan hær ikke til at stole på. Og således tror jeg følelserne faktisk ville være hvis verdensstaten blev realiseret i dag.

Videre uhyggelige perspektiver åbner sig under denne forudsætning. Det må være fristende for en stærk national fraktion indenfor den internationale hær eller dens stab ved et kup at tiltvinge sig rådighed over de afgørende våben og dermed erobre den totale universelle magt, det absolutte verdensherredømme, verdensimperiet. Federalisternes pænt udtænkte demokratiske verdensforbund med deltagelse af alle stater på lige fod ville sandsynligvis hurtigt forvandle sig til et totalitært styre med een stat som absolut herre, et verdensimperium, eller en verdenssuzerænstat med alle andre stater som vasalstater. Da ville freden være kommet til verden antagelig som *pax americana* eller *pax sovjetica*.

Federalisternes optimisme underbygges ofte med en henvisning til planens nødvendighed om ikke menneskeheden skal forgå i atomkrigens ragnarok. Bortset fra at der også uden verdensstyre er en chance for at overleve, er dette ønsketænkning. Nødvendigheden har aldrig før gjort det umulige muligt. Skulle jeg indgå et – formålsløst! – væddemål, anser jeg det for mere sandsynligt at verden indenfor det første hundrede år går til grunde i en atomkrig, end at en verdensstat virkeliggøres indenfor samme tidsrum.

Det bør ikke undre at så mange pæne mennesker, herunder mange politikere, er medlemmer af *Een Verden* og lignende sammenslutnin-

ger, eller at forhv. udenrigsminister Per Hækkerup har siddet som dansk repræsentant i forretningsudvalget for *World Association of Parliamentarians for World Government*. Man kan jo næsten ikke undslå sig for at støtte en forening der så uimodsigeligt har ret i, at der vil blive fred på jorden hvis blot dens program virkeliggøres og troligt efterleves. Der er det bekvemme ved sammenslutninger af denne art at de absolut ikke stiller noget krav – heller ikke til tænkeevnen. Hvis der er nogen der er utilfreds med *Een Verden* kunne de stifte en konkurrerende *Forening til opfyldelse af bjergprædikenens krav*. Den vil med samme ubestridelige ret kunne love fred på jord blot dens program blev virkeliggjort.

5. Konklusion: funktionalismen.

Betragtningerne i dette kapitel har været realistiske, men ikke optimistiske. De har gået ud på at vise at ideen om fred gennem ret – det vil nærmere sige den kollektive sikkerheds og verdensstatens ide – er en utopi, et blændværk kun egnet til at lede tankekraft og handleenergi på vildveje. Det system vi lever på, og i uoverskuelig fremtid vil vedblive at leve på, er den politiske magtbalance, og alle vore overvejelser og bestræbelser bør koncentreres om den opgave at finde ud af, hvad der indenfor dette system kan gøres for fredens opretholdelse. Specielt må vi slå de tågede forestillinger ud af hovedet, at de Forenede Nationer blot er et skridt på vejen hen mod noget større, en spire til en verdensstat, og at det derfor gælder om at udbygge organisationen ved at tillægge den virkelig myndighed og magt. Vi må affinde os med at de Forenede Nationer er og bliver et særegent og ikke unyttigt diplomatisk instrument for den storpolitiske balancepolitik. Det højeste vi tør håbe på er, at der måtte komme en sådan afspænding i forholdet mellem stormagterne at det blev muligt at virkeliggøre de Forenede Nationer i overensstemmelse med pagtens fortegning, altså som en organisering af stormagternes hegemoni på grundlag af koncertideen .

Jeg skal i det følgende forsøge nogle overvejelser over, hvilke opgaver til fredens sikring man kan tænke sig henholdsvis på langt sigt og på kortere sigt.

På langt sigt er spørgsmålet hvorledes man kan tænke sig vejen banet henimod et verdensstyre. Jeg har i det foregående forklaret at den retlige organisering af et folk i en stat forudsætter to væsent-

lige ting uden hvilke retten kun er en tom konstruktion: (1) eksistensen af et veludviklet apparat med monopol på voldsudøvelse; (2) eksistensen af en fællesskabsfølelse der har formaliseret og konsolideret sig i en almindelig indstilling af troskab og lydighed overfor et politisk system og dets institutioner. For nemheds skyld vil jeg i det følgende kort omtale disse to ting som henholdsvis magtapparatet og ideologien.

Disse to momenter er lige vigtige for statens eksistens. De er indbyrdes afhængige af hinanden. De er som hønen og ægget: det er umuligt at sige hvem af dem der er det første og hvem det sidste. Et effektivt magtapparat kan ikke konstrueres og fungere uden rod i en ideologi, samtidig med at ethvert effektivt opretholdt system har tendens til at udvikle og befæste en tilsvarende gyldighedsideologi: alle regeringer *de facto* bliver i tidens løb til regeringer *de jure*. På tilsvarende måde kan en politisk ideologi ikke svæve i luften, men må støtte sig til en orden af en vis effektivitet, samtidig med at den i tidens løb udvikler og befæster den effektive orden.

Dette mærkelige cirkulære samspil mellem gyldighed og effektivitet, ret og magt, har jeg andetsteds studeret mere indgående. (*Virkelighed og Gyldighed i Retslæren*, København 1934).

Hvis denne analyse er rigtig i sine grundtræk, betyder det at en stat udvikles gennem en langvarig historisk proces der består i en fortsat trinvis vekselvirkning mellem fælles ydre institutioner og fælles indre ideologi, hvorved disse faktorer gensidig udvikler og befæster hinanden. Den fællesskabsfølelse der er den nødvendige forudsætning for (de mere udviklede) fælles institutioner opstår ved at praktisere (de mindre udviklede) fælles institutioner.

Dette er grundtanken i funktionalismen: den fællesskabsfølelse der er den nødvendige forudsætning for fremtidens verdensstat kan kun udvikles derved at vi, i beskeden målestok, faktisk praktiserer fællesskabet gennem fælles universelle institutioner til varetagelse af fælles interesser. Jeg tænker på institutioner som Verdenspostunionen og de mange andre særlige institutioner på universel basis der forbinder praktisk taget alle jordens stater i samarbejde og fællesskab. Jeg tænker på de Forenede Nationers omfattende arbejde på økonomiske, sociale, og kulturelle områder; og endelig også på de tilløb til supranationale dannelser som vi kender fra de europæiske fællesskaber.

Men man må gøre sig klart at den ikke blot erkendte, men også

oplevede, følte solidaritet der skal kunne bære en universel integration, ikke ligger lige om hjørnet. Vejen vil blive lang, så lang som et ondt år – eller mange onde år.

På kortere sigt må vi indstille os på at leve med magtbalancen og oprustningen. Også atomvåbnene er her for at blive. Måske kan der opnås en standsning af oprustningskapløbet og en begrænset nedrustning, der vil være økonomisk ønskelig, men ikke i sig selv af afgørende betydning for fredens opretholdelse (kap. IX). Men en nedrustning er næppe tænkelig før den gensidige mistro og frygt er væsentlig mindsket, og det er på dette punkt vore anstrengelser i første række må sættes ind.

Det program for dagen og vejen der kan opstilles på dette grundlag savner unægtelig det store sus. Der kan ikke peges på nogen stor frelsende ide eller nogen revolutionær teknik. I al beskedenhed må opgaven være fra dag til dag, i små som i store spørgsmål, skridtvis at virke til udligning af internationale spændinger og fremme af gensidig forståelse og respekt. Også de midler og den teknik der kan bringes i anvendelse til overvindelse af internationale kriser må stadig søges forbedret.

Enkelte synspunkter af større rækkevidde kan måske anføres til overvejelse. Det forekommer mig en nærliggende tanke at søge de flydende grænser for de principale magters indflydelsesområder konsolideret gennem en opdeling af verden, således at man anerkender een del som østligt interesseområde, en anden som vestligt, og en tredje som neutral. Baggrunden for denne tanke er den fundamentale kendsgerning, omtalt forud i dette kapitel, at der ikke består nogen originær interesse modsætning mellem øst og vest, men at alle brydninger mellem de to parter er afledt af, at hver af disse frygter at den anden skal søge sin *magt* udvidet og en skønne dag blive så stærk at han ville kunne overvinde modparten. Det står i god overensstemmelse hermed at det netop er de skiftende labile kontaktområder (Berlin, Korea, Congo, Cuba) der rummer de eksplosive faremomenter. Skal verden blive ved at gennemgå en serie af sådanne kriser må det før eller senere gå galt. Heraf kravet om en opdeling. Når man ikke kan forenes i een verden, må man hellere adskilles i tre.

Når denne politik utvivlsomt ikke er mulig i dag er grunden hertil den dybtgående ideologiske modsætning mellem parterne. Hver af dem ser i den anden menneskehedens sande fjende med hvem forlig ikke kan sluttes. Set fra vestlig side ville det blive opfattet som uhørt

forrædderi at anerkende at jerntæppet definitivt var gået ned for de tilfangetagne nationer.

Jeg er enig heri og drager heraf den konklusion, at den første opgave må være at søge den ideologiske kløft mellem øst og vest udlignet. Jeg kan ikke tro at den dialektiske materialismes dogmesystem, udsprunget som det er af Hegels metafysiske filosofi og så afgjort i strid med moderne empirisk videnskabs principper, i det lange løb vil kunne holde stand overfor den kritiske tænknings nedbrydende kraft. I Amerika er tydeligt nok den ældre hårdkogte Manchesterliberalisme og individualisme under afvikling til fordel for en voksende forståelse af statens sociale opgaver og nødvendigheden af kontrol med de privatkapitalistiske interesser der bærer erhvervslivet.

I den ideologiske udligning mellem øst og vest har de europæiske demokratier, og specielt de nordiske, måske mulighed for at spille en særlig rolle som demonstrationsobjekter. Overfor de kommunistiske dogmatikere må vi fremholde os selv som levende beviser på at den marxistiske tese, at demokrati er en fiktion og at „proletariatet“ aldrig vil kunne afkaste sine lænker ad denne vej, er falsk. Vi må demonstrere for dem at fremskridt godt kan forenes med frihed. Og overfor den amerikanske konservatisme, der kun vil anerkende *the American way of life*, må vi hævde at vore samfund er beviset for, at en social velfærdsstat er mulig under bevarelse af de frihedsidealers der er en væsentlig bestanddel af vort fælles kulturgrundlag.

Jeg tror at tankens indre magt er så stor at man har lov til at håbe på en nedbrydning af dogmer selv i et lukket samfund hvor dens frihed kun har trange kår. Men det er klart at *åbenhed* og *frihed* vil være egnet til at fremme udviklingens tempo. Åbenhed, således at der er uhæmmet mulighed for enhver person og enhver kommunikation til at passere grænserne til ethvert land; og frihed, således at der er uhæmmet mulighed for enhver til at meddele sine tanker, prædike sin tro, forkynde sine idealer. Den dag det er muligt at få en sådan fri tankeudveksling i gang vil meget være nået. At opnå koncessioner i den retning er måske vigtigere end adskillige af de baser og alliancer hvormed magtbalance søges sikret.

Men er ikke også dette utopi? Jeg tror det ikke. Selvfølgelig forventer jeg ikke at åbenhed og frihed skal realiseres med eet slag. Men der har dog allerede vist sig tøbrudstegn der kan tages til indtægt for troen på en gradvis udvikling i den ønskede retning. På mange måder vil man fra vestlig side kunne gøre sit til at fremme udveks-

lingen af personer og ideer hen over grænserne, og heri ligger, mener jeg, et program for fredens sag. Ikke blot på den måde som ofte anføres i diskussionen om disse emner, at parternes gensidige kendskab til og forståelse af hinanden i sig selv er en fredsbevarende faktor. Mere på den måde, at jeg betragter en ideologisk-kulturel udjævning og tilnærmelse som den nødvendige forudsætning for en politisk stabilisering af magtbalancen gennem en opdeling af verden.

Skulle håbet om en amerikansk -russisk tilnærmelse gå i opfyldelse åbner der sig nye perspektiver for de Forenede Nationer og fredshåndhævelsen. Vejen er da banet for at sikkerhedsrådet kan genindsættes i den centrale position der er tiltænkt det efter pagten – ja måske endog for at pagtens sikkerhedssystem som planlagt i kapitel VII skulle kunne virkeliggøres. Disse perspektiver vil blive omtalt nærmere i det følgende (kap. XII.1).

Henvisninger

1. *Krigens årsager.*

Aron, Raymond, *Paix et Guerre entre les nations* (1962).

Wright, Quincy, *A Study of War* I-II (1942).

Niebuhr, Reinhold, *The Structure of Nations and Empires* (1959).

Waltz, Kenneth N., *Man, the State, and War* (1959).

The Journal of Conflict Resolution. A Quarterly for Research Related to War and Peace (siden 1957). Især vol. I (1957) indeholder adskillige interessante bidrag til bestemmelse af konfliktbegrebet og af konfliktforskningens opgave og metode.

Current Thought on Peace and War. A quarterly digest of literature and research in progress on the problems of world order and conflict (siden 1960).

Benedict, Ruth, *Patterns of Culture* (1934). Også som Mentor Book (1946).

Psychology and International Affairs. Can We Contribute? Proceedings of the XIV International Congress of Applied Psychology (1962).

2. *Magtbalancen.*

Kaplan, Morton A. and Katzenbach, Nicholas de B., *The Political Foundations of International Law* (1961).

Padelford, Norman J., and Lincoln, George A., *International Politics* (1954).

Se også de under punkt 1 citerede værker af Aron, Wright, og Niebuhr.

3. *Kollektiv sikkerhed.*

Martin, Andrew, *Collective Security* (1952).

Collective Security, a Record of the Seventh and Eighth International Studies Conferences of the League of Nations. Ed. by Maurice Bourquin (1936).

Kelsen, Hans, *Collective Security under International Law*. International Law Studies 1954 (1956).

Claude Jr., Inis L., „The Management of Power in the Changing United Nations“, *International Organization* 1961, 219–235 (jfr. Ruth B. Russell, *A.st.*, 630–636).

Hula, Erich, „Fundamentals of Collective Security“, *Social Research* 1957, 1–36.

Johnson, Howard C., and Niemeyer, Gerhart, „Collective Security: The Validity of an Ideal“, *International Organization* 1954, 19–35.

4. *Verdensstater.*

Lent, Ernest S., „The Development of United World Federalist Thought and Policy“, *International Organization* 1955, 486–501.

Clark, Grenville and Sohn, Louis B., *World Peace Through World Law* (2. ed. 1960).

Stone, Julius, *Quest for Survival* (1961).

Schiffer, Walter, *The Legal Community of Mankind* (1954).

Larson, Arthur, *The International Rule of Law*.

KAPITEL IX

Nedrustningens Problemer

Nedrustning som en vej til fred indtager en fremtrædende plads i den offentlige bevidsthed verden over. Denne side af fredens problem er ligesom mere iøjnefaldende end de mere subtile aspekter vedrørende rettens og den politiske organisations betydning der blev drøftet i foregående kapitel. De militære installationer og våbnene af alle arter op til de frygteligste af dem alle, de såkaldte absolutte våben – kernebomberne, de biologiske og de kemiske våben – er håndgribelige realiteter der umiddelbart for tanken fremmaner billeder af uhørte rædsler. Mange mener at oprustning, især når den antager form af et rustningskapløb, er en væsentlig krigsbefordrende årsag. Givet er det at våbenbesiddelse er en nødvendig betingelse for at kunne føre krig. Der er ikke langt til den slutning at krig kan „afskaffes“ blot vi „afskaffer“ våbnene, og at afrustning derfor må være fredspolitikens første og væsentligste opgave. Anskuelser i denne retning får yderligere styrke derved at borgeren gennem skattebilletten på følelig måde erindres om, hvor fantastisk kostbare de dødbringende maskiner er.

Intet under at nedrustning har været et fast punkt på de internationale fredsorganisationers dagsorden fra Folkeforbundets første dage og op til dagen i dag, og samtidig også har været genstand for utallige forhandlinger i konferencer udenfor Folkeforbundets og de Forenede Nationers maskineri. Disse forsøg er stadig blevet fulgt med levende interesse fra offentlighedens side. Jo mere spændt den politiske situation har været, des ivrigere har man krævet forhandling om nedrustning og jo mindre har resultaterne, eller rettere udsigterne hertil, været – for bortset fra et par mindre betydningsfulde flåde-

aftaler i 20'erne har hidtil alle forsøg på aftalemæssig begrænsning af rustningerne været forgæves.

Også denne fredsvej har fået sin folkelige bevægelse. *Kampagnen mod Atomvåben* er modstykket til *Landsforeningen Een Verden*. Da de to bevægelser synes at have rod i samme mentalitet er der måske grund til at tro at de hovedsagelig rekrutteres af samme klientel.

I dette kapitel skal nedrustningens problemer drøftes set i forhold til spørgsmålet om krig og fred. Først gives et kort rids af de hidtidige nedrustningsbestræbelser historie. Dernæst drøftes nogle teoretiske synspunkter om rustningernes krigsbefordrende eller fredsbevarende funktion, altså spørgsmålet om nedrustningens ønskelighed og tjenlighed som vej til fred. Endelig drøftes nedrustningens praktiske gennemførlighed, d. v. s. de vanskeligheder af politisk og teknisk art der hidtil har lagt sig i vejen for afslutning af nedrustningsaftaler.

1. *Trist Tilbageblik.*

Folkeforbundstiden. – De moderne nedrustningsbestræbelser kan dateres tilbage til den første Haagerkonference i 1899. Et afgørende motiv til Czar Nikolaj II's initiativ til sammenkaldelse af denne fredskongres var netop ønsket om gennem nedrustningsaftaler at lette det trykkede russiske statsbudget. I et russisk cirkulære af 1898, tilstillet en lang række regeringer, er med ord der kunne anvendes den dag i dag skildret oprustningens politiske farer og økonomiske byrdefuldhed. Men skønt spørgsmålet om rustningsbegrænsning i overensstemmelse hermed var opført som første punkt på konferencens program, enedes man, da man mødtes, om at udskyde det til fordel for andre punkter. Konferencen kom i første række til at dreje sig om midler til fredelig bilæggelse af tvister mellem stater og om humanisering af krigsførelsen. Hverken på denne eller på den efterfølgende anden Haagerkonference i 1907 opnåedes noget resultat i rustningsspørgsmålet.

Inspireret af Wilsons ideer og troen på at rustningerne er en umiddelbar årsag til krig blev der i Folkeforbundspagtens art. 8 opstillet et sangvinsk afrustningsprogram. Forbundets medlemmer anerkendte „at fredens opretholdelse kræver en indskrænkning af de nationale rustninger til den laveste grænse, som er forenelig med den nationale sikkerhed og med håndhævelsen ved fælles virksomhed af de mellemfolkelige forpligtelser.“ Med denne ledetråd for øje skulle rådet, under hensyntagen til hver stats særlige forhold, udarbejde af-

rustningsforslag til vedtagelse af de pågældende stater. Som grundlag for rådets arbejde forpligtede medlemmerne sig til at give hinanden de mest åbne og fuldstændige oplysninger om målestokken for deres rustninger og rustningsindustri. I overensstemmelse hermed udkom på sekretariatets foranstaltning en *Armaments Yearbook* indeholdende de fra medlemmerne modtagne informationer. Der foreligger, da der ikke var anordnet nogen art kontrol, intet nærmere om disse oplysningers åbenhed og fuldstændighed.

Dette program var lige så smukt som det var urealistisk. Ganske vist søgte man at bane vej for dets gennemførelse ved i fredstraktaterne at gennemføre en tvangsmæssig nedrustning af Tyskland, Østrig, Ungarn, og Bulgarien. Alligevel følte flere af sejrherreerne, og da ganske særlig Frankrig, at det ville være uforsvarligt at blotte sig militært overfor et revancelystent Tyskland, sålænge der ikke var skabt et effektivt internationalt sikkerhedssystem. Fra dette hold betragtede man oprustningen mere som symptom på internationale spændinger og konflikter end som årsag hertil; og følgelig nedrustningen som noget sekundært der på det nærmeste ville følge af sig selv når først man ad anden vej havde virkeliggjort international afspænding og sikkerhed. Devisen var, kan man sige, „gennem sikkerhed til afrustning“ (den indirekte doktrin).

Heroverfor stod der andre, indbefattende de nordiske stater, der var tilhængere af ubetinget afrustning og heri så en vej til afspænding og sikkerhed. („Gennem afrustning til sikkerhed“, den direkte doktrin).

Efter nogle første mislykkede forsøg på at gribe afrustningsproblemet an direkte og isoleret sejrede det franske standpunkt. Det ledende synspunkt blev at freden skal bygges på tre bærepiller af hvilke ingen i sig selv er tilstrækkelig til at modstå krigsfarens tryk, men som i fællesskab vil afgive et sikkert fundament for fredens bygning. De tre piller er afrustning, fredelig bilæggelse af tvistigheder, og kollektiv sikkerhed ved iværksættelse af fælles sanktioner mod enhver angriber.

Der blev i 20'erne gjort flere forsøg på i overensstemmelse med dette program at udbygge sikkerhedssystemet for derigennem at bane vej til afrustning. I 1923 forhandlede man resultatløst om en *traktat om gensidig bistand* og i 1924 opnåedes der tilsyneladende enighed om den såkaldte *Genève Protokol* der kombinerede afrustning med voldgift og indbyrdes bistand. Protokollen faldt dog på modstand fra engelsk side efter at en konservativ regering havde afløst Ramsay MacDonald's arbejderregering. I 1925 lykkedes det at gennemføre *Locarno Trak-*

taterne der var et sæt af aftaler der under garanti fra Englands og Italiens side skulle sikre grænser og fred mellem Tyskland og dets vestlige naboer. Men denne landvinding var ikke tilstrækkelig som grundlag for en nedrustning.

I 1927 besluttede man sig til, uden at afvente yderligere kombinationsbestræbelser, at angribe sagen direkte ved afholdelse af en stor, almindelig nedrustningskonference. Der blev nedsat en kommission til forberedelse heraf. Den arbejdede grundigt i fem år, og i 1932 trådte konferencen sammen i Genève. Men på det tidspunkt havde den almindelige verdenssituation forværret sig i sådan grad, og Folkeforbundet lidt så stort prestigetab, at succes på forhånd måtte anses for udelukket. Efter at Hitler i januar 1933 havde overtaget magten i Tyskland forlod dette land i oktober 1933 konferencen og Folkeforbundet. Hermed gik forhandlingerne faktisk i stå og i juni 1934 blev dens møder udsat – og aldrig genoptaget. Den voksende aggression i de følgende år fra japansk, italiensk og tysk side afskar yderligere forsøg på nedrustning. Hitler forcerede efterhånden åbenlyst Tysklands oprustning, og da det tidspunkt kom da han burde og endnu kunne være stoppet måtte Chamberlain, i Godesberg og München, give ham frie tøjler fordi England, trods Churchill's advarsler, stod magtesløst. Her gav historien et eksempel på at manglende oprustning til opfyldelse af magtbalancens krav virkede krigsbefordrende.

Det eneste resultat der i disse år blev opnået på rustningsbegrænsningens område blev ikke tilvejebragt gennem Folkeforbundet. I 1921 inviterede de Forenede Stater – der ikke var medlem af Forbundet – de vigtigste flådemagter til en nedrustningskonference i Washington med det formål at standse en kaprustning til søs. Resultatet blev Washington Traktaten af februar 1922 hvorved antallet af de største skibstyper (slagskibe og hangarskibe) blev begrænset ved det numeriske forhold af 5 : 5 : 5 : 1,75 : 1,75 for henholdsvis de Forenede Stater, Storbritannien, Japan, Frankrig, og Italien. Samtidig blev der også lagt loft over sådanne skibes tonnage og armering.

De Forenede Nationer: tiden indtil Korea. – Ligesom de Forenede Nationers pagt har opgivet folkeforbundspagten virkelighedsfjerne ide om automatisk, kollektiv sikkerhed og i stedet bygger fredshåndhævelsen på stormagternes koncert, således indtager pagten også et andet og mere realistisk standpunkt til rustningsproblemet. Den opstiller intet afrustningsprogram, men nøjes med (i art. 26) at pålægge sikker-

hedsrådet at udarbejde planer til gennemførelse af et system til *regulering* af rustningerne. Artiklen udtaler indledningsvis at disse planer skal udarbejdes for at freden kan sikres „med det mindst mulige opbud af verdens menneskelige og økonomiske ressourcer“. Samtidig bemyndigedes generalforsamlingen (i art. 11) til at fremsætte forslag med hensyn til de almindelige grundsætninger for afrustning og rustningsregulering. Det fremgår heraf at pagtens fædre har sluttet sig til den skole der betragter rustningsproblemet som et sekundært problem fordi rustningerne mere er et symptom på spænding og konflikt end en årsag hertil. Sikkerhed er vejen til nedrustning og ikke omvendt. Hvad der tilstræbes er ikke afrustning, men regulering af rustningerne, d. v. s. forhindring af et rustningskapløb.

Pagten blev skrevet uden kendskab til atombombens eksistens. De to bomber der i begyndelsen af august 1945 blev nedkastet over Japan skabte med eet slag en helt ny situation og helt nye problemer. Disse blev følt så stærkt at atombomben i begyndelsen ganske stjal billedet fra den konventionelle nedrustning og medførte at nedrustningsforhandlingerne i de Forenede Nationers første år (indtil Koreakrigen) kom til at foregå for to forskellige organer – *Atomenergi Kommissionen* oprettet ved generalforsamlingens beslutning af 24. januar 1946 og *Kommissionen for Konventionelle Våben* oprettet af sikkerhedsrådet d. 13. februar 1947.

Atomenergi Kommissionen der blev nedsat straks på de Forenede Nationers første generalforsamling (men skulle aflægge beretning til sikkerhedsrådet) bestod af 12 medlemsstater: sikkerhedsrådets 11 medlemmer plus Canada. Dens opgave var at fremsætte forslag til at sikre den ny energikildes anvendelse udelukkende i fredeligt øjemed. Det var naturligt at de Forenede Stater som monopolindehaver af atomenergi måtte have udspillet. På kommissionens første møde juni 1946 forelagde den amerikanske delegerede Baruch den plan der blev opkaldt efter ham og som igen i alt væsentligt støttede sig på den såkaldte Acheson-Lilienthal rapport.

Det var de Forenede Stater selv der havde taget initiativet til Atomenergi Kommissionens nedsættelse. Når Amerika valgte at søge en internationalisering af atomenergien fremfor at holde sig til sit monopol, skyldtes det at man rigtigt havde indset at monopolen i alle tilfælde kun ville blive af kort varighed og derefter, hvis ingen ordening blev truffet, fulgt af et byrdefuldt og risikabelt atomoprustningskapløb.

Baruch-planen var af usædvanlig dristig, vidtskuende, og konstruktiv karakter. Tænkt i traditionelle tankebaner skulle modellen for atomkontrollen have været en *international* ordning hvorefter staterne påtog sig forskellige forpligtelser med hensyn til atomenergiens udnyttelse alene i fredeligt øjemed og underkastede sig forskellig inspektion og kontrolforanstaltning til sikring af at overtrædelse ikke fandt sted. Planen gik ud fra at en sådan ordning aldrig ville blive effektiv og gik i stedet for ind for en ordning hvorefter den afgørende rådighed over atomenergiens kilder – minerne og råstofferne uranium og thorium – skulle unddrages den nationale suverænitet og lægges i hænderne på et internationalt – eller rettere: supranationalt – organ. Det var, mig bekendt, det første politisk funderede forslag om oprettelse af et supranationalt organ, tilmed med en magt af sådant omfang at det næsten ville kunne karakteriseres som en verdensregering.

Nærmere gik planen ud på at det internationale organ, kaldet the *International Development Authority*, skulle have

(1) ejendomsret eller i hvert fald driftsmæssig rådighed over alle miner og alt atomart råstof udvundet af disse miner;

(2) direkte kontrol og rådighed over alle industrielle anlæg til fremstilling af det brændstof der umiddelbart kan anvendes i atomenergi-anlæg;

(3) direkte kontrol og rådighed over alle atomenergianlæg;

(4) magt til at fordele brændstofmaterialet til staterne;

(5) eneret til at drive atomforskning med adgang til at tillade staterne at drive sådan forskning;

(6) ret til at foretage inspektion og kontrol og til – uden veto – at iværksætte effektive foranstaltninger mod enhver stat til sikring af at atomenergien kun blev udnyttet til fredelige formål.

Så snart en ordning efter disse linier var gennemført erklærede de Forenede Stater sig villig til (1) at ophøre med produktion af atom-bomber; (2) at tilintetgøre sin beholdning af eksisterende bomber; og (3) at udlevere al sin viden om fremstilling af atomenergi til den internationale myndighed.

Uanset planens storstilede præg led den, som enhver plan om atom-våbnenes afskaffelse nødvendigvis må gøre det, af en mangel der måtte gøre den uacceptabel for russerne: den forudsatte at disse tillidsfuldt skulle stole på at de Forenede Stater, efter at have haft tid til fremstilling af et betydeligt lager af bomber og bombemateriale, troskabsfuldt afleverede hele dette lager ned til den sidste bombe og det sidste

gram brændstof. Det er for store krav at stille til den indbyrdes tillid mellem denne verdens Leviathan'er. Dertil kom yderligere at man fra russisk side måtte befrygte, at det magtfulde supranationale organ ville få en sådan sammensætning, at det ville kunne benyttes til at begunstige vestens atomindustrielle udvikling på bekostning af Sovjetunionen.

Det kan derfor ikke undre at Sovjetunionen afviste Baruchplanen og at langvarige forhandlinger, der strakte sig indtil Sovjet i begyndelsen af 1950 forlod kommissionen i protest mod at Kina stadig var repræsenteret af Formosaregeringen, ikke førte til noget resultat. Det har ikke større interesse at gå nærmere ind på Sovjets modforslag, der i hovedsagen gik ud på, at de Forenede Stater straks skulle udlevere sin beholdning af bomber m. m. og underkaste sig forpligtelse til ikke at fremstille andre. Dette var naturligvis på sin side uantageligt for amerikanerne. Den argumentation der blev ført fra hver af siderne var beregnet for offentligheden og afstemt efter dens propagandamæssige værdi og gik derfor ikke ned til sagens kerne: manglen på gensidig tillid og umuligheden af at skabe et neutralt supranationalt organ.

Kommissionen for Konventionelle Våben, der var blevet nedsat i februar 1947 og som bestod af de stater der var repræsenteret i sikkerhedsrådet, havde ikke bedre held med sig. Forhandlingerne i denne kommission afspejlede den gammelkendte modsætning mellem den „direkte“ og den „indirekte“ afrustningsdoktrin. Fra vestlig side hævdede man at afspænding og sikkerhed måtte gå forud for afrustning og krævede derfor følgende foranstaltninger gennemført først:

(1) Oprettelse af væbnede styrker til rådighed for sikkerhedsrådet ved gennemførelse af aftaler som forudsat i pagtens art. 43;

(2) effektiv iværksættelse af international kontrol med atomenergi; og

(3) afslutning af fredstraktater med Japan og Tyskland.

Fra østlig side gik man derimod ind for den direkte metode. Uden at afvente de andre måls virkeliggørelse skulle der sluttet aftale om nedrustning og nedskæring af militærbudgetterne. Pointen i disse forslag var at de var kombineret med et forbud mod fremstilling og anvendelse af atomvåben. Efter at en resolution der udtrykte vestmagternes standpunkt var blevet vedtaget i kommissionen i august 1948 med alle stemmer mod to (Sovjetunionen og Ukraine), bragte Sovjetunionen sit nedrustningsforslag frem i generalforsamlingen. Det gik ud på, at samtidig med et forbud mod atomvåben skulle sikkerhedsrå-

dets permanente medlemmer hver og een over een kam indenfor et år reducere deres militære styrker med en trediedel.

Dette forslag havde betydelig propagandamæssig effekt. Det var et dygtigt træk i magternes modspil, men uden alvorligt sigte. Dels ville en proportional reduktion på grund af Sovjets afgjorte overlegenhed med hensyn til konventionelle våben (en overlegenhed der alene blev holdt i skak af atombomben!) afgjort forrykke balancen i Sovjets favør, ganske særligt i Europa hvor de vestlige stater endnu – før NATO – stod temmelig forsvarsløse overfor de talrige østlige divisioner straks på den anden side jerntæppet. Dels led planen af den åbenbare mangel, at en brøkmæssig nedskæring er ganske ubestemt og ukontrollabel sålænge man ikke har sikre informationer om den bestående rustningsstilstand. Medens vestmagterne på grund af de demokratiske forfatningsformer ikke er i stand til at skjule relevante fakta er det modsatte tilfældet for diktaturstaternes vedkommende. Dette forhold udnyttede vestmagterne til deres modtræk. De stillede krav om åbenbaring og kontrol (*disclosure and verification*) med hensyn til de bestående rustningsforhold, og da Sovjetunionen ikke ville gå med hertil var man havnet i indbyrdes skakmat.

Med Sovjetunionens boykot af kommissionens forhandlinger i januar 1950 var dens saga til ende.

Optimismens år: 1953–57. – Sålænge Koreakrigen stod på var der ikke udsigt til noget virkeligt fremskridt i retning af at komme overens om nedrustning. Forhandlingerne stod dog ikke stille. De Forenede Stater opgav nu deres modstand mod at behandle afrustningsproblemerne under ét. De to hidtidige kommissioner blev derfor ophævet ved en resolution vedtaget af generalforsamlingen den 11. januar 1952 og erstattet med en *almindelig afrustningskommission* (bestående af samme medlemmer som Atomenergi Kommissionen) der fik til opgave at forberede forslag til omfattende nedrustning og afskaffelse af atomvåben i forbindelse med forudgående åbenbaring og efterprøvelse samt efterfølgende inspektion og kontrol. Forhandlingerne førte ingen steder hen. Sovjetunionen gentog sit forslag om reduktion med en trediedel i forbindelse med atomforbud. Fra den anden side imødegik man med et forslag om absolut numerisk loft af samme størrelse for de Forenede Stater, Sovjetunionen, og Kina (mellem een og halvanden million mand) og for England og Frankrig (mellem 700.000

og 800.000 mand) – et forslag der måtte være lige så uantageligt for Sovjetunionen som dennes forslag for vestmagterne.

Det var først efter at Stalin var død (marts 1953) og våbenhvile i Korea afsluttet (juli 1953) at der kom nyt liv i forhandlingerne. Den 28. november 1953 vedtog generalforsamlingen eenstemmigt (Sovjetblokken afholdt sig fra at stemme) en vigtig resolution i hvilken den ikke blot gentog og præciserede retningslinierne for kommissionens arbejde og betonedes dets afhængighed af storpolitisk afspænding, men foreslog at kommissionen skulle overveje at nedsætte en underkomite „bestående af repræsentanter for de nærmest interesserede stater som skulle søge i lukkede forhandlinger at finde frem til en antagelig løsning, og afgive beretning til afrustningskommissionen.“ Herved tilkendegav man faktisk at man var klar over at den offentlige debat var medbestemt af propagandahensyn, og at man nu ønskede at de ledende magter satte sig omkring et bord for lukkede døre for virkelig at forhandle og handle.

Dette råd blev fulgt og viste sig særdeles hensigtsmæssigt. Fra 1953 til 1957 fandt en række forhandlinger sted, dels i den lukkede underkomite, dels i afrustningskommissionen, og dels i generalforsamlingen, der bragte parterne meget nær sammen og til sidst vakte håb om enighed.

Forhandlingerne bar præg af at parterne var villige til i realistisk ånd at søge frem til en ordening. I marts 1955 foretog de Forenede Stater en nyvurdering af sine forslag til en afrustningspolitik i lys af den indsigt der nu havde vundet almindelig anerkendelse og forståelse i ledende kredse i Amerika, nemlig at *videnskaben ikke kender nogen metode der gør det muligt at opdage skjulte lagre af atomvåben eller materiale til fremstilling af sådanne*. I lys af denne indsigt må ethvert krav om total afskaffelse af atomvåben stemples som ren og skær propaganda. Begge parter ved at ingen af dem ville turde stole på at den anden part troskabsfuldt havde tilintetgjort den sidste bombe og afleveret de sidste lagre af egnet materiale.

Skønt russerne fortsatte med at fremsætte radikale afrustningsforslag anerkendte de rigtigheden af den anførte grundsætning. Følgen heraf var at tyngdepunktet i forhandlingerne nu kom til at angå foranstaltninger af begrænset rækkevidde der, i modsætning til de radikale projekter, lå indenfor mulighedernes verden, og hvis virkeliggørelse kunne virke til at opbygge gensidig tillid og derved muligvis bane vej for vidererækkende planer. Blandt de begrænsede emner der blev

gjort til genstand for drøftelse kan nævnes forbud mod forsøgssprængninger, (der peger videre frem mod spørgsmålet om begrænsning af „Atomklubben“s medlemmer), kontrolforanstaltninger til forhindring af et overraskelsesangreb, og sikkerhedsforanstaltninger til værn mod „krig ved et ulykkestilfælde“. I løbet af foråret og sommeren 1957 nærmede parterne sig mere og mere til hinanden, også i det vanskelige spørgsmål om international inspektion og kontrol i hvilket russerne altid havde vist sig modvillige, fordi et slør af hemmelighedsfuldhed er en betydelig faktor i det russiske magtsystem. Pludselig tog forhandlingerne en dårlig vending. Det står ikke ganske klart hvorfor, men det synes som om årsagen var at Foster Dulles personligt greb ind i drøftelserne på en måde der af russerne blev opfattet som tegn på at amerikanerne ikke mente det alvorligt, men kun ønskede at forplumre forhandlingerne ved at drage andre vidtrækkende og vanskelige problemer (Tysklandsproblemet m. m.) ind i debatten. Russerne tilkendegav at de ikke ønskede at deltage længere i forhandlingerne i denne kommission, og dermed var der sat punktum for denne mest forhåbningsfulde periode i nedrustningsbestræbelsernes historie.

Sidste fase: efter 1959. – Efter at afrustningskommissionen var brudt sammen i efteråret 1957 var der ikke længere noget specielt organ indenfor de Forenede Nationers maskineri til at lede fortsatte forhandlinger. I november 1957 fremsatte Sovjetunionen i generalforsamlingen forslag om nedsættelse af en ny nedrustningskommission der skulle bestå af repræsentanter for samtlige medlemslande. At nedsætte en kommission bestående af 81 medlemmer kunne næppe anses for udtryk for noget ønske om at fremme sagen effektivt. Forslaget blev forkastet og i stedet vedtog forsamlingen den 19. november 1957 at nedsætte en ny udvidet kommission bestående af 25 medlemmer. Sovjet dokumenterede sin fortsatte vrangvilje ved at nægte at deltage i kommissionens møder hvorved kommissionen måtte anses for afgang ved en stille død.

På den 13. generalforsamling i 1958 blev forslag om en *alle omfattende afrustningskommission* fremsat påny og denne gang vedtaget ved en resolution af 4. november 1958, fordi det stod klart at Sovjet ellers ikke ville deltage i nogen kommission. Denne kæmpemæssige kommission var ikke egnet til at være et forum for effektive drøftelser, og almindelige forhandlinger blev da heller ikke optaget før i 1960. I mellemtiden var de fire ledende magter kommet overens om at gen-

optage drøftelserne i et af dem selv skabt organ udenfor de Forenede Nationers maskineri, nemlig den såkaldte *Timagtskomite* bestående, foruden af dem selv, af Bulgarien, Canada, Czechoslovakiet, Italien, Polen, og Rumænien. For dog at opretholde en vis tilknytning til de Forenede Nationer gav de fire magter generalsekretæren meddelelse om komiteens oprettelse med anmodning om, at afrustningskommissionen måtte blive sammenkaldt til møde for at godkende det tagne skridt, hvilket også skete, således at komiteen blev godkendt ved en beslutning af 10. september 1959.

I det tidsrum (fra sammenbrudet i 1957 og til Timagtskomiteens optagelse af arbejdet foråret 1960) i hvilket der ikke havde fungeret noget specielt organ for nedrustning havde der dog fortsat fundet forhandling sted mellem eksperter med hensyn til spørgsmålet om forsøgsstop, ligesom der naturligvis havde fundet almindelige drøftelser sted i generalforsamlingen. De første førte ikke til noget resultat, og de sidste bar præg af uoprigtighed. Dette gjaldt i særlig grad det af ministerpræsident Khrushev personligt i generalforsamlingen den 18. september 1959 fremsatte forslag om almindelig og fuldstændig afrustning. Herefter skulle indenfor en frist af fire år alle verdens militære styrker til lands, til vands, og i luften nedlægges med forbud mod genoprettelse. Kun mindre styrker med interne politimæssige opgaver skulle være tilladt. Samtidig skulle alle former for våben og ammunition, herunder alle kerne- og raketvåben tilintetgøres under forbud mod fornyet produktion. Endvidere skulle alle militære baser, krigsministerier, generalstabe, militære uddannelsesinstitutioner, m. v. nedlægges. Et internationalt kontrolorgan skulle overvåge planens gennemførelse. Grovere misbrug af forsamlingen i propagandaøjemed til påvirkning af naive sjæle kan næppe tænkes. Da det under debatten bl. a. fra dansk side blev gjort gældende at fuldstændig afrustning måtte forudsætte oprettelse af en international politistyrke til opretholdelse af mellemfolkelig ro og orden, blev der hertil fra russisk side svaret, at det ikke var til at se hvad sådanne politistyrker skulle tjene til når alle lande var komplet afrustede og ikke havde lov til at besidde hverken våben eller hære.

Timagtskomiteen begyndte sine forhandlinger i Paris den 15. marts 1960 og de endte resultatløst den 27. juni samme år. Medvirkende til det dårlige resultat var sikkert at mødet fandt sted på et ulykkeligt tidspunkt da spændingen mellem Sovjeunionen og de Forenede Stater nåede et akut højdepunkt. Den 1. maj 1960 var et amerikansk U-2

fly blevet skudt ned flyvende i stor højde over Sovjetunionens territorium og piloten taget til fange. Khrushchev benyttede denne anledning til at vælte et planlagt topmøde i Paris.

Efter at arbejdet i Timagtskomiteen var endt på ildevarslenende måde derved at Østblokkens repræsentanter på demonstrativ måde nægtede at deltage i videre forhandlinger stod sagen i stampe et års tid indtil de Forenede Stater og Sovjetunionen gennem direkte forhandlinger enedes om oprettelse af et nyt forhandlingsorgan, den såkaldte *18-magts nedrustningskomite*. Ved en resolution af 20. december 1961 godkendte generalforsamlingen denne plan hvorved Komiteen, skønt ikke nedsat af de Forenede Nationer, dog fik tilknytning til Organisationen. Den fik sæde i Genève. Forhandlingerne begyndte i marts 1962 og er fortsat gennem årene i langvarige møder. Et af dens medlemmer, Frankrig, har som protest mod planer om at bremse Frankrigs udvikling til atommagt, nægtet at deltage i møderne. Et hovedemne har været indgåelse af en traktat om ikke-spredning af atomvåben. Et vigtigt skridt henimod dette mål blev taget da de Forenede Stater og Sovjetunionen i 1967 enedes om et forslag til en sådan traktat.

Det hidtil mest betydningsfulde resultat på dette område blev nået da direkte forhandlinger mellem den tids tre atommagter, de Forenede Stater, Sovjetunionen og det Forenede Kongedømme, resulterede i en traktat undertegnet i Moskva den 5. august 1963 der forbyder forsøgssprængninger af atomvåben i atmosfæren, det ydre rum og under vandet — men ikke under jorden. Traktaten kan tiltrædes af alle stater og over hundrede har gjort det — men desværre ikke de to hvis tiltrædelse ville have været af størst betydning: Frankrig og det kommunistiske Kina.

Endelig er der i 1967 blevet afsluttet en traktat om fredelig udnyttelse af det ydre rum, herunder månen. Den bandlyser atomvåben fra dette område og udelukker krav på national suverænitæt over dele deraf.

2. *Rustning og krigsfare.*

I dette afsnit drøftes, som grundlag for en vurdering af afrustningsbestræbelsernes fredsbevarende værdi og de Forenede Nationers virke på dette felt, hvilken funktionel sammenhæng der må antages at bestå mellem rustning og krigsfare. Spørgsmål om en vis rustningspolitik praktiske gennemførlighed udskydes til næste afsnit.

Først skal et par ekstreme opfattelser, hvis urigtighed jeg anser for åbenbar, omtales.

Det kan synes nærliggende at antage, at da man ikke kan føre krig uden våben må absolut afrustning være den sikreste vej til fred. Dette er også rigtigt – under een forudsætning, nemlig at der samtidig med den nationale afrustning er foretaget en supranational oprustning indenfor en effektiv retsordens rammer, altså oprettet en verdensregering udstyret med de fornødne, overlegne magtmidler og baseret i den fornødne, universelle fællesskabsideologi. Denne forudsætning blev drøftet i foregående kapitel hvor det blev påvist at tanken desværre ligger langt hinsides det muliges grænse.

Sålænge denne forudsætning ikke er opfyldt, altså i den verden vi lever i i dag, er det rævesnak at hævde at fuldstændig afrustning vil garantere freden. Den ville tværtimod stimulere til krig og fortrinsvis fra visse staters side.

Hvad forstås ved fuldstændig afrustning? Jo, siger man, det betyder afrustning ned til det niveau der er nødvendigt til opretholdelse af ro og orden indadtil i staten. Dette niveau kan imidlertid ikke identificeres med de nu eksisterende politistyrker fordi militæret, selv om det faktisk kun sættes ind under ekstraordinære forhold, også har en ordensbevarende funktion indadtil. Det minimale sikkerhedsniveau må antages at ligge højest forskelligt i forskellige lande. Medens vi her i landet og i andre velkonsoliderede demokratiske stater kunne nøjes med meget lidt, på det nærmeste blot det nuværende politi – fordi styret her er baseret på frihed og ret – skulle det nok vise sig at man i de stater hvis styre er baseret på tvang og diktatur ville have brug for et „folkepoliti“ med både tanks og fly, en virkelig hær af betydelig effektivitet. En afrustning efter dette mønster ville altså være at give diktaturstaterne fribrev på uhæmmet aggression mod demokratierne. Så synge de ræve for de gæs!

Men, lad os nu for argumentationens skyld tænke os at staterne alle er lige i indrepolitisk stabilitet og alle afruster til samme politimæssige niveau nær det absolutte nulpunkt. Hvad skulle i så fald forhindre en moderne industristat i – under fravær af en magtfuld supranational kontrol – at genfremstille våben der overfor de andres magtesløshed ville betyde en let vej til verdensherredømmet? Man ræsonnerer, hvor man går ind for komplet afrustning, naivt idet man hæfter sig ved at våbnene *afskaffes*, medens det afgørende dog må være at de *ikke kan genanskaffes*.

Jeg indrømmer at de her førte ræsonnementer er af en mærkelig vir-

kelighedsfjern og fortænkt karakter – men det er ikke min skyld. Det skyldes at vi foreløbig ser bort fra spørgsmålet om praktisk gennemførlighed. Total afrustning er, som vi senere skal se, en utopi, og af den grund må de her førte ræsonnementer blive uden relation til forhold der kan tænkes som virkelige.

Kort sagt: den tanke, at krig mellem stater skulle blive udelukket simpelthen fordi de står og mangler våben til at slå med, er en urimelighed, ikke mindst i forhold mellem moderne industrisamfund.

Det er ingen indvending herimod at afrustningen tænkes ledsaget af forbud mod genoprustning i forbindelse med international inspektion og kollektive sanktioner. I foregående kapitel er det påvist at forbud og sanktioner på *internationalt*, altså folkeretligt, grundlag ikke kan sikre freden. Ingen inspektionsordning vil kunne forhindre at den stat der planlægger aggression sikrer sig et afgørende forspring i oprustning.

Er tanken om *fred gennem absolut magtesløshed* en illusion, gælder det tilsvarende også om dens modstykke: *fred gennem absolut terror*. Ud fra den antagelse at den bestående atomoprustning virker hæmmende på atommagternes lyst til at begynde krig, selv med konventionelle våben, kunne man tænke sig at drage den slutning at det bedste ville være om alle stater var i besiddelse af disse frygtelige våben. Den absolutte terror ville da medføre maksimal hæmning af krigeriske lyster. På den anden side ville også risikoen for den totale katastrofe, der *måske* kan bemestres så længe bomben kun er på få hænder, vokse uhyggeligt. Tanken er ikke værd at diskutere.

Det er almindeligt erkendt at betydelig forskel i rustningsniveau i forhold mellem potentielle modstandere er en faktor der truer freden. Denne erkendelse indgår i magtbalancens almindelige teori. Hvis den ene parts rustningsforspring er så stort at det giver grund til at tro at den med held kan gennemføre en krig kan der heri ligge et incitament til at drage fordel af denne situation til gennemførelse af visse politiske mål. Hvad atombevæbning angår stiller forholdet sig på særlig måde. Hvis den angribende part ikke er i stand til med første slag fuldstændig at tilintetgøre modstanderen, således at denne ikke får mulighed for noget genslag – hvis altså angriberen må regne med selv at blive udsat for et genslagsbombardement, har vendingen „udsigt til at vinde krigen“ ingen mening. Det er derfor ikke selve antallet af bomber, eller deres størrelse, der er afgørende, men de tekniske og strategiske omstændigheder der er afgørende for genslagets mulighed. En farlig overbalance skabes i det øjeblik en af parterne tør tro sig i stand til at tilintetgøre modstanderen uden risiko for genslag.

Rustningsbalancens betydning er åbenbar og ubestridt, men den politik der kan udledes heraf vil i praksis snarere blive et oprustnings-, end et nedrustningsprogram. I tilfælde af uligevægtig balance er der en klar og stærk tilskyndelse i overensstemmelse med magtpolitikens elementære grundsætninger, for den af parterne der er bagud, til at udligne ved oprustning, hvorimod den overlegne part kun har økonomiske motiver til at nedruste. Det egentlige nedrustningsproblem angår derfor ikke rustningsbalancen, men rustningsniveauets indflydelse på spørgsmålet om krig og fred under forudsætning af ligevægtig balance. Er der større udsigt til krig når de implicerede parter står overfor hinanden med ligevægtig rustning på et højt niveau, end når det samme er tilfældet på et lavt niveau?

Det forekommer mig mest sandsynligt at dette spørgsmål må besvares benægtende, ja jeg er endda tilbøjelig til at tro at højt (og ligeligt) rustningsniveau har en vis fredsbevarende funktion, hvis værdi forringes derved at krigen, selvom mindre sandsynlig, hvis den kommer til gengæld er så meget desto frygteligere. Jeg har nemlig svært ved at se at det høje rustningsniveau som sådant kan afføde nogen motivation til at begynde krig. Man kunne måske mene, at i et samfund i hvilket der ofres store beløb til militære formål, kommer militære myndigheder til at indtage en dominerende rolle i det offentlige liv, hvilket kan virke i retning af en aggressiv politik, da det nu engang er krigsmagtens naturlige mål og opgave at føre krig. Jeg tror ikke dette ræsonnement stemmer. I hvert fald har der, hverken i USA eller i USSR, vist sig nogen tendens til at begrænse de civile myndigheders absolutte ansvar for udenrigspolitikken. Desuden er, tror jeg, militære hoveder professionelt koldt kalkulerende, og militærets indflydelse på den nationale politik kan derfor ligeså vel gå i retning af at fraråde krig som at tilskynde hertil, fx i en situation hvor en oprørt folkestemning kræver en aktion som de militære myndigheder må anse for hasarderet. Det er almindelig kendt at Hitlers generaler i mange tilfælde, både ved indmarchen i Rhinlandet i 1935 og under verdenskrigen, var mere forsigtige og tilbageholdende end Hitler og partiet, der mente at kunne sætte sig ud over militærets pedantiske kalkulationer.

På den anden side medfører et højt rustningsniveau at den indsats hvormed der spilles bliver tilsvarende større. Tænkte vi os at hærene kun bestod af infanteri med konventionelle infanterivåben, og flåderne kun af lettere overfladeskibe, ville indsatsen, altså det tab man løb ri-

siko for at lide ved at erklære krig, være forholdsvis lille. Som det er i dag er indsatsen, selvom vi foreløbig ser bort fra kernevåbnenes rolle, meget større. Den der begynder krig ved at han herved åbner for rædselsfulde ødelæggelser hidført ved luftbombardementer mod byer, sænkninger af skibe på havet, o. s. v. Der må heri ligge et alvorligt incitament til at betænke sig endnu en gang inden dette Ragnarok slippes løs.

Man spørger uvilkårligt om, hvad da forklaringen kan være på den udbredte opfattelse, knæsat også i Folkeforbundspagtens art. 8, at høj oprustning i sig selv er en krigsbefordrende faktor? Mon ikke forklaringen må søges i en forveksling af årsag og symptom, en forveksling der også er velkendt fra sygdomsbekæmpelsen. Det er iøjnefaldende at høj oprustning forekommer netop i de historiske epoker i hvilke den politiske luft er ladet med spænding, og hvor man, ligesom under et optrækkende tordenvejr, lever under et nervepres og med angst afventer om spændingen skal udløses i chokerende udladninger. Det kan være nærliggende ved en kortslutning at forbinde de to fænomener og i oprustningen at se årsagen til de politiske gnidninger, medens det sande forhold er at det er disse der har affødt oprustningen.

Særlig udbredt er den opfattelse at i hvert fald et rustningskapløb nødvendigvis må ende i krig. Hvis der er nogen sandhed heri må den tolkes i overensstemmelse med de anførte synspunkter – det er ikke den fortsatte oprustning, men de bagved liggende opladede spændinger der fører til udladningen.

Oprustningens fredsbevarende funktion frembyder særlige problemer når der er tale om oprustning med atomvåben. Det er almindeligt anerkendt i den vestlige verdens strategiske tænkning (og der er ingen grund til at antage at det samme ikke skulle være tilfældet også i den østlige verdens) at en atomkrig forbyder sig selv såfremt hver af parterne er i besiddelse af genslagskraft, hvilket vil sige at de, udsat for et atomangreb, vil være i stand til at svare igen med samme mønt. Under denne forudsætning er en tilsigtet atomkrig utænkelig fordi intet rationelt motiv kan anføres til støtte for at begynde en krig der nødvendigvis må medføre enorme tab grænsende til udsejelse for hver af parterne. „Jeg kan ikke forestille mig“, erklærede de Forenede Staters udenrigsminister Christian Herter under en senatsafhøring i anledning af hans udnævnelse, „at nogen præsident skulle indblande os i en total atomkrig medmindre kendsgerningerne klart viste, at vi selv stod i fare for at blive totalt udslættede“ (cit. efter Brennan, Donald

G. ed., *Arms Control and Disarmament* (1961), 26). Opgaven er derfor ikke – som en kortsynet offentlig mening gerne vil tro det og en kynisk fredspropaganda som led i den kolde krig vil gøre det til – at forbyde atomkrig: dels er ingen atommagt i stand til at begynde atomkrig uden at møde genslag hvorfor forbudet er af samme karakter som et forbud mod at begå selvmord; dels vil et forbud, om en stat virkelig skulle overveje at tage et så frygteligt skridt, være uden enhver motiverende kraft. Eller kan nogen forestille sig at en stat der var forhærdet nok til at ville iværksætte et angreb, vidende at dette i løbet af få timer ville medføre død og grænseløst fordærv for millioner og atter millioner af mennesker, skulle lade sig afholde herfra kommende i hu at sådan noget jo er forbudt ifølge en af de Forenede Nationer vedtagne resolution? Et forbuds paradoks er en følge af at forbudets kraft er af moralsk natur, men den handling der forbydes efter sin natur hinsides alle moralske betragtningers rækkevidde.

De realistiske opgaver som atomvåbnene stiller og kræver løst er derimod følgende:

(1) Det er forudsat at staten *A* vil reagere med atomild i tilfælde af, og kun i tilfælde af, at *den selv* udsættes for et *atomangreb*. Det samme gælder for *B*. Der tiltrænges derfor mellem *A* og *B* overenskomster hvorved det præciseres hvad der skal forstås ved et „atomangreb“ og ved „den selv“. En sådan *præcisering af de betingelser hvorunder et genslag kan forventes* tjener til at udelukke at en atomkrig sættes i gang på grund af *misforståelse* med hensyn til, hvad der af modparten vil blive opfattet som et første slag der udløser genslag. Desværre vanskeliggøres løsningen af denne opgave derved at hver af parterne strategisk er interesseret i at vildlede modparten til at tro at genslag vil finde sted i videre omfang end det virkelig er tilfældet. Spørgsmålet er, om deres fælles interesse i at forhindre en atomkrig ved misforståelse måtte vise sig stærk nok til at overvinde den modgående særinteresse. Det er den vistnok for tiden ikke, men jo mere det lykkes at løse løbende problemer, og jo mere en fælles ydre fare (*Kina*) bringer atommagterne sammen, des større bliver chancen for at denne vigtige opgave kan løses.

(2) Selvom ingen af parterne tilsigter at begynde en atomkrig består der den fare at en sådan alligevel kan bryde ud, som man siger – *ved et ulykkestilfælde*. Opgaven må være at parterne, hver for sig og ved fælles foranstaltninger, gør alt hvad der står i deres magt for at forhindre en utilsigtet atomkrig.

Det kan fx tænkes at en stat åbner for atomkrigens sluser fordi den på grund af tekniske eller menneskelige fejl må tro selv at være genstand for et påbegyndt atomangreb. Den mulighed består at visse naturfænomener urigtigt af varslingsapparatet registreres som et begyndende angreb, hvad enten fejlen er af ren teknisk art eller skyldes brist hos de mennesker der betjener apparatet. Det kan også tænkes at misforståelsen for så vidt har rod i virkeligheden som der virkelig har fundet noget usædvanligt sted der tager sig ud som en angrebshandling, men i virkeligheden ikke er det fordi det skete skyldes en teknisk eller menneskelig fejl. Man kan fx tænke sig at en raket ved en fejltagelse går af eller at et fly forsynet med en atombombe på grund af pilotens sygdom (sindssygdom) eller død forvilder sig over modstanderens territorium og dér fremkalder en eksplosion; eller at en sindsygt person har trykket på den knap der sætter apparatet i gang. Herhen hører også den mulighed at en trediestat der ønsker at provokere en atomkrig bevidst foretager handlinger der må fremkalde misforståelse af den art der her er tale om. Misforståelsen kan også stamme fra militære eller diplomatiske informationskilder: A mener at have modtaget sikker underretning om at et angreb fra B's side er umiddelbart forestående.

(3) Argumentationen for at tilsigtet atomkrig er utænklig hviler på den forudsætning, at parternes handlemåde dikteres af rationelle overvejelser. Man må derfor søge at sikre sig mod at irrationelle, stærkt følelsesladede motiver får lov til at fortrænge den kolde fornuft. En fare af denne art ligger i at en af parterne gennem trusler og brovtende udtalelser har engageret sig så stærkt, at man af prestigemæssige grunde ikke kan gå med til et tilbagetog i tilfælde af, at den bryske og truende optræden ikke har haft den tilsigtede skræmmevirkning på modparten. Der kan i sådanne tilfælde let opstå en situation i hvilken hver af parterne, i tillid til at modparten bluffer, skridt for skridt drives videre og således bindes af sit eget dristige spil at man havner i katastrofen (Eskalation eller den rullende trappe). Også ophidsede nationale følelser kan tænkes at medføre at fornuften sættes ud af spillet.

De under (1) og (3) nævnte praktiske opgaver til forebyggelse af atomkrig vil alle kompliceres og vanskeliggøres på det uhyggeligste dersom et større antal stater kommer i besiddelse af bomben. Heraf følger endnu en opgave, nemlig

(4) at forhindre at „atomklubben“ forøges med flere medlemmer. Desværre har imidlertid de to ledende atommagter ikke turdet sætte

alt ind på ved fælles resolut optræden at sikre dette mål. Især efter at Frankrig og Kina har udviklet atomvåben er muligheden for en stabil atombalance forskertset. Og chancerne for at det lykkes at standse op her er kun små. Det må anses for det mest sandsynlige at efterhånden en hel række af stater vil sikre sig dette statussymbol, og herved vil risikoen for at det før eller senere ender med en verdenskatastrofe være vokset uhyggeligt.

De under (1) til (4) nævnte praktiske programpunkter i det øjemed at afvende faren for atomkrig er eksempler på den tænkning og fredspolitik der i Amerika benævnes *rustningskontrol* (eller våbenkontrol, *arms control*). Jeg anser det for vor tids måske allervigtigste opgave til imødegåelse af atombombens udfordring, at de bedste videnskabelige, tekniske, og politiske kræfter sættes ind på at gennemarbejde de omfattende problemer som rustningskontrollens program rejser og udvikle programmet i alle enkeltheder. Det er dernæst atommagternes sag, hver for sig og *ved indbyrdes samarbejde*, at søge programmet virkeliggjort på bedste måde og under stadig revision under hensyn til ændrede tekniske og politiske omstændigheder. Jeg understreger „ved indbyrdes samarbejde“ fordi mange af programmets punkter kun kan realiseres på denne måde. Tiden må nu være inde til at de to store atommagter forstår at atombomben knytter dem sammen i et interesse- og skæbnefællesskab der må kunne overvinde de ideologiske modsætninger og magtpolitiske rivaliseringer der adskiller dem.

I det foregående har jeg drøftet atomoprustningens evne til, under forudsætning af en fornuftig rustningskontrol, at gøre atomkrig utænkelig. Et andet spørgsmål er, hvilken virkning denne oprustning må antages at have på muligheden for krig med konventionelle våben.

Man har ment at muligheden for at et angreb med konventionelle våben vil blive mødt med strategisk atombombardement, vil gøre også krig med konventionelle våben umulig mellem to atommagter. Den amerikanske strategi med henblik på Vesteuropas forsvar var længe baseret på den doktrin at angreb af en hvilken som helst art skulle mødes med „massiv“ gengældelse. En sådan strategi kunne også være velbegrundet sålænge de Forenede Stater var i besiddelse af en sådan overlegenhed overfor Sovjetunionen, at man ikke behøvede at frygte noget russisk atomgenslag af betydning. Når denne forudsætning ikke er opfyldt, altså ud fra vor tids rustningsmæssige forudsætninger, er tæsen om atomtruslens evne til at forhindre også konventionel krig for-

kert. Hvis man, som vi har gjort det i det foregående, går ud fra den grundsætning, at atomkrig forbyder sig selv fordi ingen af parterne vil begynde en atomkrig men først gribe til dette våben når den selv har været genstand for et atomangreb, følger heraf med logisk nødvendighed at kernevåbnenes eksistens ikke kan have samme effekt også med hensyn til et konventionelt angreb. For den anførte grundsætning betyder jo netop at den konventionelle angriber har lov til at regne med at der ikke vil blive iværksat noget atombombardement mod ham af den grund.

Det tilsyneladende paradoksale, at atomet forbyder atomkrig men ikke konventionel krig, er den simple følge af at atomkrig (under forudsætning af at begge parter har genslagsevne) er så grænseløs frygtelig, at den ikke egner sig som „sanktion“ mod konventionel angrebskrig. Hvad kan det nytte at sætte en „sanktion“ ind der i lige så høj grad rammer den der skulle beskyttes som den skyldige, en „sanktion“ der sandsynligvis tilnærmelsesvis vil være ensbetydende med begge parters totale udslættelse, og desuden medføre grænseløse tab og lidelser også for den øvrige verden? Derfor kunne de Forenede Stater uden risiko for atomgengældelse stå fast på sine krav om fjernelse af offensive våben fra Cuba. Sovjetunionen, der vidste at Amerika i givet fald kunne og ville gennemføre sine krav ved magtanvendelse, kunne derfor lige så godt gå frivilligt med. Modstykket hertil er, hvad man ikke bør overse fra vestlig side, at Sovjetunionen på tilsvarende måde risikofrit kan ordne omstridte positioner i Østeuropa med magt. Eller tror man virkelig at de Forenede Stater, i tilfælde fx af at russerne besatte Berlin, ville svare med at åbne en atomkrig der antagelig ville koste 25–50 millioner amerikanere livet, udslætte New York og andre store byer, og lægge sin forbandelse af sygdom, nød, og elendighed over generationer af amerikaneres liv? Jeg tror det ikke, og konsekvensen heraf er, at vil man undgå en konventionel krig i Europa i hvilken magtbalancen givet er i russisk favør, bør man for alvor søge udestående konflikter løst ved forhandling.

Selvom atombomben ingenlunde udelukker konventionelle krige af begrænset omfang, er det nok sandsynligt at den lige fuldt, på grund af „den rullende trappe“s fare, lægger en dæmper på parternes lyst til at gribe til magtanvendelse.

3. Nedrustningens praktiske gennemførlighed.

Analysen under foregående nummer har ikke givet støtte for den antagelse at nedrustning som sådan tjener fredens sag. Vi har søgt at vise at et højt rustningsniveau antagelig formindsker risikoen for krig, men til gengæld forøger krigens gru, om krig kommer. For en teoretisk beregning bestemmes den reelle værdi af krigsfaren som produktet af risikoen sandsynlighedsværdi og de tab som krigen, om den kommer, må antages at medføre. Naturligvis kan ingen af disse størrelser beregnes eller blot anslås med en vis tilnærmelse, og man kan derfor efter min mening intet sige om, hvorvidt et højt rustningsniveau formindsker eller forøger den reelle krigsfare. Et ydertilfælde frembyder den maksimale oprustning: atombevæbning med genslagskraft lader risikoen for atomkrig aftage mod nul og størrelsen af skaden vokse mod det uendelige.

Men selv om nedrustning ikke ud fra en krigsforhindringsteori kan godtgøres at være efterstræbelsesværdig kan andre motiver anføres til støtte herfor. Den oprustningsbyrde verden må bære i dag koster fantastiske beløb, anslået til ca. 120 milliarder dollars årligt, eller en 8-9 % af den totale verdensproduktion af goder og tjenester. En kraftig nedrustning ville betyde en væsentlig forøgelse af det nationalprodukt der i de enkelte lande står til rådighed til tilfredsstillelse af ikke-militære behov. Herved må man dog tage i betragtning at en overenskomstmæssig nedrustning ville nødvendiggøre et meget omfattende internationalt kontrolsystem, der må omfatte ikke blot de åbenbare militære institutioner, anlæg, og indretninger, men tillige hele den ikke ubetydelige del af det industrielle apparat der uden større vanskeligheder kan omstilles fra fredsproduktion til krigsproduktion. Selvom udgifterne til en sådan kontrol vil være betydelige kan der dog næppe være tvivl om, at de vil være mindre end de nuværende militærudgifter, og at de vil beslaglægge mindre arbejdskraft. Økonomiske betragtninger taler derfor uden tvivl til fordel for nedrustning og af den grund er det, uanset hvad man end vil mene om nedrustningens fredsbevarende funktion, nødvendigt at spørge, i hvilket omfang nedrustning kan anses for praktisk gennemførlig.

Den praktiske nedrustningspolitik's vigtigste grundsætning går ud på at fastslå at *de eksisterende atomvåben ikke lader sig afskaffe. De er her og de bliver her, og vor opgave er eentydigt den at lære at leve med dem.* Dette gælder i hvert fald så længe videnskaben ikke kender

nogen metode hvorved det er muligt at påvise skjulte våben eller oplag af materiale til fremstilling af sådanne. Denne grundsætnings rigtighed er erkendt såvel fra amerikansk som fra russisk side (jfr. ovf. under punkt 1 om forhandlingerne i nedrustningskommissionen og dens underkomite 1953-1957) og af samtlige de sagkyndige hvis fremstillinger af spørgsmålet jeg har læst. Jeg skal tillade mig at anføre et enkelt citat fra særlig kompetent side. Allerede i 1955 skrev Eugene Rabinowitch, udgiveren af *Bulletin of the Atomic Scientists* en opsats „Living With A-Bombs“ (nævnte tidsskrifts januar nummer 1955, s. 6) i hvilken det bl. a. hedder:

Den tekniske gennemførlighed af en atomafrustning beror nu på tilvejebringelse af en pålidelig *lagerfortegnelse* over eksisterende lagre af spalteligt materiale. I betragtning af disse materials umådelig ringe volumen og fraværet af gennemtrængende radiationer udstrålende fra dem ... består den eneste mulighed for at optage en fortegnelse over dem i at agenterne for FN's kontrolorgan føres til lagrene af nationale embedsmænd som ved hvor de findes. Hverken vesten eller USSR kan forventes at ville basere deres egen atomafrustning på tillid til, at den anden part ikke har skjult en væsentlig del af sin lagerbeholdning ... Hvis denne antagelse er rigtig må vi til vor forfærdelige viden om en atomkrigs materielle og biologiske ødelæggelser føje den erkendelse, at tiden for en effektiv kontrol af atomafrustning uigenkaldeligt er forbi, og at forsøg på at finde en kompromisløsning ... derfor nødvendigvis må blive forgæves ... Menneskeheden må indstille sig på fra nu af at leve med ubegrænsede og ukontrollerede lagerbeholdninger af atomare og termonucleare sprængstoffer der hober sig op, først i Amerika og Sovjetunionen, derefter i Storbritannien og senere også i andre lande.*

Det er forbavsende i så ringe grad forståelse af denne elementære kendsgerning har formået at trænge igennem i den offentlige bevidsthed. I lys af denne kendsgerning er „atomkampagne“ og agitation for afskaffelse af atomvåben og forbud mod fremstilling og brug heraf i bedste fald pølsesnak, i værste fald en kynisk manøvre i den kolde krigs propagandafelttog.

Når afskaffelse af atomvåbnene er udelukket, hvilke praktiske rustningsbegrænsninger kan så komme på tale med hensyn til disse våben?

En nedrustning, således at parterne går ind på at reducere deres be-

* Citatet er, i min oversættelse, hentet fra Claude, Inis L. Jr., *Swords Into Plowshares* (2. ed. 1959), 320.

holdninger af bomber af forskellige typer i overensstemmelse med bestemte normeringer er formentlig hverken af synderlig interesse eller praktisk gennemførlig. Ethvert sådant nedskæringsprogram måtte ligesom den totale afskaffelse, have sit nødvendige fundament i en troværdig lagerfortegnelse – men en sådan kan ikke fremskaffes. Da den fortegnelse hver af parterne møder op med ikke kan kontrolleres tør ingen af dem stole på modpartens opgivelser og gennemføre sin nedrustning i tillid til disses rigtighed.

Det er vel også tvivlsomt om der er nogen udsigt til gennem aftale at standse et fortsat kvantitativt og kvalitativt rustningskapløb. Da selve antallet af bomber, efter at en vis størrelsesorden er nået, vistnok ikke er af afgørende betydning (hvis 100 bomber er tilstrækkeligt til total tilintetgørelse af modstanderen har man ingen glæde af at forøge antallet til 1000) er det især en standsning af det kvalitative rustningskapløb der er af interesse – altså en standsning af de omfattende og kostbare bestræbelser for gennem videnskabeligt og teknisk arbejde at finde frem til ny offensive eller defensive våben, instrumenter, metoder, m. v. Forsåvidt den kvalitative oprustning kræver afholdelse af forsøgssprængninger, opsendelse af satelliter, eller lignende foranstaltninger hvis foretagelse lader sig kontrollere, er der måske mulighed for ved indførelse af forbud mod sådanne foranstaltninger at sætte i hvert fald en bremse på det kvalitative kapløb. Bortset herfra er aftalemæssige ordninger næppe sandsynlige hvorimod det snarere vil kunne tænkes at begge parter, som følge af en almindelig politisk afspænding og voksende indbyrdes tillid, faktisk finder hver for sig at kunne reducere deres oprustningsprogrammer.

De ovenfor under punkt 2 under navn af rustningskontrol omtalte forskellige programmer til forhindring af atomkrig ved misforståelse, ulykkestilfælde, eskalation, eller udvidelse af atomklubbens medlemskreds, må derimod alle anses for at egne sig til praktisk gennemførelse, dels ved ensidige foranstaltninger, dels ved indbyrdes aftaler og arrangementer mellem atommagterne.

Hvad nu de konventionelle våben angår må det også med henblik på dem antages at komplet afrustning er utænkelig. Den forestilling at magterne skulle være villige til at give afkald på disse våben i hvert fald for så vidt de er i besiddelse af atomvåben, er urealistisk fordi atomvåbnene forbyder deres egen anvendelse, men ikke anvendelsen af konventionelle våben.

Som erfaringer viser er det overordentlig vanskeligt at komme over-

ens om internationale aftaler om nedrustning eller blot oprustningsstandsning. Siden 1920 har der så godt som uafbrudt pågået forhandlinger herom, og alt hvad der er kommet ud af disse tusinder af forhandlingstimer og bjerge af papir er den relativt betydningsløse flådeoverenskomst Washington 1922. Vanskelighederne, der på en gang er af teknisk og politisk natur, kan samles under disse punkter:

(1) Tekniske vanskeligheder ved at finde begreber og enheder ved hvis hjælp en stats rustningspotentiel kan udtrykkes og måles;

(2) politiske vanskeligheder ved at enes om normer for den maksimalt tilladte rustning; og

(3) teknisk-politiske vanskeligheder med hensyn til kontrol med og håndhævelse af rustningsaftaler.

Alle aftaler om rustningsbegrænsning tilsigter gennem visse normer at lægge loft over de deltagende staters rustningspotentiel. Hvad enten normen går ud på en direkte fastsættelse af tilladte mål, eller udtrykker sig indirekte ved at referere til status quo (fx ved at fastfryse den bestående rustningstilstand eller ved at kræve en vis procentuel reduktion af den) er forudsætningen i alle tilfælde at en stats rustningstilstand lader sig beskrive i udtryk der giver mulighed for kvantitativ måling. Herved opstår talrige vanskeligheder. Først med hensyn til hvilke genstande, personer, og indretninger der skal medregnes. Hvad er militært udstyr? En bombemaskine naturligvis. Og en tank. Men hvad med fly og motorvogne der hurtigt kan omdannes til at tjene militære formål? Endnu vigtigere end omdannelses- er videredannelsesproblemet. Mangfoldige militære udstyrsgenstande kan på produktionens første trin ikke adskilles fra lignende objekter til fredeligt brug. En stat kan derfor øge sit rustningspotentiel ved at oparbejde lagre af halvfabrikata der kan viderebearbejdes i militært øjemed. Hvor langt skal man gå i retning af at medregne sådanne genstande til militært materiel? Lignende problemer melder sig med hensyn til personellet. Man kender talrige eksempler på at der ved siden af den officielle hær forekommer betydningsfulde formationer af såkaldt paramilitær karakter: politikorps, gendarmerier, skyttekorps, borgervæbninger, o. s. v. helt ned til maskerede gymnastik- og idrætsforeninger. Er disse spørgsmål klarede, opstår vanskelige måleproblemer. En soldat kan ikke sættes lig med en soldat. Der er, for at tage ydertilfælde, stor forskel på en professionel soldat med fuld uddannelse og højeste træning og en soldat, der indkaldes til tjeneste én gang for seks måneder. Hvorledes kan kapacitet på ét område, fx med hensyn til undervands-

både, måleligt sammenlignes med kapacitet af anden art, fx med hensyn til fly?

De politiske vanskeligheder er ikke mindre. For politikeren er det afgørende at magtbalancen ikke forringes i egen disfavør. Han vil på forhånd gå ud fra at ethvert forslag der fremsættes af modparten, eller som denne er villig til at antage, netop derfor må antages at være i modpartens favør og følgelig til skade for ham selv. Grunden til at det er så vanskeligt at enes om aftaler af denne art ligger i en særegenhed hvorved de adskiller sig fra de fleste andre. De fleste overenskomster går ud på udveksling af ydelser, og i så fald er det typiske at begge parter har gevinst herved. Både køber og sælger er rigere efter end før købet, og deres indbyrdes handlen går ud på, hvorledes gevinsten skal fordeles. En nedrustningsoverenskomst er derimod, set ud fra magtbalancens synspunkter, af en sådan art, at gevinst for den ene part er ensbetydende med tab for den anden.

Set ud fra magtpolitiske interesser må altså enhver villighed hos modparten tolkes som et faresignal der må mane til tilbageholdenhed. Nu kunne denne gensidige mistillid måske overvindes dersom det var muligt objektivt at måle et nedrustningsforslags betydning for parternes rustningspotentiel. Som nævnt er en sådan måling imidlertid umulig. Hertil kommer at hver af parterne mangler sikre informationer om modstanderens rustningsforhold. Han vil derfor mene at det er nødvendigt at regne med en vis sikkerhedsmargin og være utilbøjelig til at gå ind på nogen ordning der ikke sikrer ham en vis fordel. Da det imidlertid er udelukket at nogen ordning kan være til fordel for begge parter, kommer ingen aftale i stand.

En nedrustningsaftale har derfor kun udsigt til at komme i stand dersom parterne ikke udelukkende handler ud fra magtpolitiske overvejelser. En nedrustning eller rustningsstandsning vil jo byde hver af dem økonomisk-sociale fordele. Betingelsen for succes i nedrustningsspørgsmålet må derfor være at parterne er villige til at give økonomiske hensyn overvægt over de magtpolitiske betænkeligheder. Udsigten hertil vokser med (1) rustningsbyrdens størrelse; og (2) det almindelige klima af politisk afspænding hvori forhandlingerne foregår.

Sidstnævnte faktor forklarer det sørgelige omvendte forhold der består mellem offentlighedens krav om afrustningsforhandlinger og udsigt til succes for disse. Jo mere politiske spændinger og konflikter gør folk ængstelige, desto stærkere bliver deres krav om nedrustning, og desto mindre politikernes villighed til at indgå aftale herom. Men in-

gen af parterne tør, af frygt for at stemples som fredsfjende, vedgå dette, og forhandlingerne kværner derfor videre i al uoprigtighed.

Enhver aftale der begrænser en stats rustningsfrihed støder an mod noget af det mest ømfindtlige i den nationale bevidsthed. Jeg tænker ikke så meget på, at de med kontrollen forbundne inspektionsforanstaltninger kan føles som en krænkelse af „suveræniteten“ – hvad det nu end skulle betyde i denne sammenhæng. Det afgørende er at staten gennem en sådan aftale fraskriver sig ret til at forbedre sin militære magtbalance om den finder at den politiske situation har ændret sig, eller at vurderinger den gik ud fra har vist sig fejlagtige. Naturligvis kan aftaler altid enten opsiges eller brydes, men begge dele vil i den offentlige verdensmening stille staten i et ugunstigt lys. Dette er yderligere en omstændighed der vanskeliggør rustningsaftaler.

De vanskeligheder kontrolsystemet afføder er såvel af teknisk som af politisk natur. Erfaringerne fra Tysklands hemmelige oprustning under Hitler – som det faktisk i betydelig tid og omfang lykkedes at holde skjult for de allierede – har vist at et effektivt kontrolsystem forudsætter et meget stort apparat med ret til at foretage inspektion af militære anlæg, fabrikker m. m. Særligt kræves der en omfattende kontrol med den del af industrien der uden større vanskelighed kan omstilles til produktion i krigsøjemed. Sådan vidtgående inspektion vil være særlig ufordelagtig for en part hvis politiske system muliggør betydelig mørkelægning af dens rustningsforhold og industrielle kapacitet. På den anden side må modparten, om den skal kunne nære tillid til at aftalen holdes, netop på grund af hemmelighedsfuldheden kræve et effektivt kontrolsystem. Dette dilemma har med stor tydelighed præget alle afrustningsforhandlinger i de Forenede Nationers tid. Sovjetunionen har ustandseligt været modvillig til eller tilbageholdende overfor vidtgående krav om inspektion fra vestlig side der stereotypet er blevet stemplet som maskeret spionage. Det ville være urigtigt at tyde dette som et tegn på ond vilje til hemmeligt at kunne sætte sig ud over indgåede aftaler. Unionens holdning forklares fyldestgørende i overensstemmelse med det anførte synspunkt. Uden at antage at inspektionen skulle blive misbrugt til spionage er der den kerne af sandhed i spionageargumentet, at inspektionen, udøvet på fuld legal vis, vil bidrage til at lette på røgsløret og svække den effekt der ligger i det hemmelighedsfulde.

Den pessimistiske analyse af udsigten til med held at gennemføre afrustningsaftaler synes at stemme vel med de historiske erfaringer.

Jeg tror man har lov at sige, at intet andet emne har været genstand for så mange internationale forhandlinger der praktisk taget har været resultatløse. Washingtonoverenskomsten af 1922 vedrørende tunge krigsskibe er undtagelsen der bekræfter reglen. Det er klart at slag- og hangarskibe indtager en særstilling i teknisk henseende, såvel hvad angår maximalnormernes formulering (udtrykt i tons, bestykning, maskinkraft, o. lign.) som med hensyn til kontrollen. I politisk henseende var flådeoverenskomsten led i et større politisk afspændingsarrangement hvorved parterne enedes om en række spørgsmål med hensyn til Kina og deres interesser i Stillehavsområdet.

Hvilken rolle kan de Forenede Nationer forventes at spille i bestræbelserne for rustningskontrol og afrustning? Den foretagne analyse taler for, og erfaringerne bekræfter, at generalforsamlingen er det dårligst tænkelige forum for forhandlinger af denne art. Håbet om fred, og troen på at afrustning er vejen til fred, er for udbredt i verdensopinionen til at man tør lade denne lejlighed gå fra sig til at puste sig op som fredens forkæmper. Efter at Khrushchev personligt i generalforsamlingen havde lanceret sit program for almindelig og fuldstændig afrustning turde man ikke stå tilbage herfor fra den anden side, og siden er diskussionen officielt blevet ført på dette programgrundlag som begge parter godt ved er illusorisk. Er der ikke noget barn der i generalforsamlingen kan stå frem og sige sandheden om Kejserens Klæder? Nej, for generalforsamlingen er ikke et sted for børn, men for kloge politikere.

Den første betingelse for at forhandlinger om afrustning eller rustningskontrol skal kunne forventes at føre til et resultat er, efter min mening, at de føres for lukkede døre; og den anden at de føres direkte mellem de nærmest interesserede parter, eventuelt med bistand af neutrale mæglere. Disse omstændigheders betydning er anerkendt af de Forenede Nationer selv. Ovenfor under punkt 1 er omtalt resolutionen af 28. november 1953 ved hvilken generalforsamlingen tilrådte afrustningskommissionen at nedsætte en fortroligt forhandlende underkomite; og resolutionen af 20. december 1961, ved hvilken den godkendte nedsættelsen af en 18-magts komite, hvis særkende var, at der i den fandtes repræsentanter for otte neutrale magter.

I virkeligheden har de Forenede Nationer halvt om halvt opgivet at være forum for disse forhandlinger. Afrustningskommissionen der

tæller alle organisationens medlemmer er lige så uegnet til reelle forhandlinger som generalforsamlingen. Hverken den nuværende 18-magtskomite eller den foregående 10-magtskomite er egentlige FN-organer, men står i et løsere forhold til organisationen derved at denne har godkendt (*sponsered*) komiteens sammensætning og nedsættelse, og udtalt ønske om at den vil afgive beretning til afrustningskommissionen.

Det ville, efter mit skøn, være ønskeligt om disse forhandlinger kunne foregå i større stilhed udenfor offentlighedens søgelys. Afrustningsforhandlinger der ikke fører til noget resultat er værre end ingenting. De oppustede forventninger („almindelig og fuldstændig afrustning“) og de stadige skuffelser, ofte i forbindelse med heftige indbyrdes udfald, beskyldninger, og insinuationer, er kun egnet til at puste til den internationale uro og spændings ild og vanskeliggøre reelle drøftelser i saglig ånd.

Man kan tvivle om afrustningens fredsbevarende værdi, men de problemer der under punkt 2 er omtalt under navn af rustningskontrol er uden tvivl af største vigtighed. Deres tilfredsstillende løsning kan blive afgørende for, om vor kultur skal overleve eller ej. Disse spørgsmål egner sig ganske særlig ikke til offentlig drøftelse i de Forenede Nationer, men til direkte, fortrolig forhandling mellem atommagterne. Hvad de Forenede Nationer kan og burde gøre, er at stimulere til at atommagterne, nu i elvte time, bliver sig deres ansvar bevidst og i fællesskab tager disse spørgsmål op, først på ekspertmæssigt, senere på politisk plan.

Henvisninger

1. *Trist tilbageblik.*

Documents on Disarmament 1945-1959 vol. I-II. Department of State Publication 7008 (1960).

Seidenfaden, Erik, og Adler, David Jens, *Nedrustning. Genvej eller Blindvej til Fred?* (1962).

Bechhoefer, Bernhard G., *Postwar Negotiations for Arms Control* (1961).

Martin, Andrew, *Collective Security* (1952).

Om den enighed der blev opnået i årene 1955-57 og forhandlinger-

nes sammenbrud se Jacob, Philip E., „The Disarmament Consensus“, *International Organization* 1960, 233–260.

The United Nations and Disarmament 1945–1965. U. N. publication sales no. 67. I. 9.

2. *Rustning og krigsfare.*

Brennan, D. G. ed., *Arms Control and Disarmament* (1961).

Beaton, Leonard and Maddox, John, *The Spread of Nuclear Weapons* (1962).

Aron, Raymond, *Paix et Guerre* (1962), 622–653.

Claude, Inis L. Jr., *Swords Into Plowshares* (2. ed. 1959), 295–323.

Seidenfaden, Erik og Adler, David Jens, *Nedrustning* (1962).

Gihl, Torsten, *Om freden och säkerheten* (1962).

Om President Kennedys omlægning af de Forenede Staters atomstrategi, se Sorensen, Theodore C., *Kennedy* (1965), 625 f., jfr. 513, 711. I 1963 udtalte Kennedy: „I am haunted by the feeling that by 1970, unless we are successful, there may be ten nuclear powers instead of four . . . I regard that as the greatest possible danger and hazard“, *a. st.*, 729.

3. *Nedrustningens praktiske gennemførlighed.*

Economic and Social Consequences of Disarmament. Report of the Secretary-General Transmitting the Study of His Consultative Group (1962. Doc. E/3593/Rev. 1).

KAPITEL X

Samarbejde for Fremskridt mod Velfærd

I kap. III blev det omtalt at de Forenede Nationers yderste målsætning kan udtrykkes ved slagordene „fred“ og „fremskridt“. I de tre foregående kapitler er de Forenede Nationers virke for fredens sag blevet skildret, analyseret, og vurderet. I nærværende og følgende kapitel skal organisationens arbejde for fremskridtets sag omtales. I nærværende kapitel behandles samarbejdet for fremskridt mod velfærd i almindelighed, i det følgende specielt arbejdet for fremme af de afhængige folks velfærd – særligt deres udvikling til politisk selvstændighed, hvorved organisationens funktion for så vidt antager også politisk præg.

De to yderste målsætninger, fred og fremskridt, er indbyrdes forbundne. Der kan i hvert fald ikke være tvivl om, at freden tjener fremskridt mod velfærd. Og det er vel nok også sandt, at fremskridt mod velfærd i vidt omfang virker fredsbefordrende, fordi økonomisk-social nød og elendighed er egnet til at afføde bitterhed og had der igen kan give sig udslag i revolution og krig. Men det ville være urigtigt at tro, at fremskridt mod velfærd ubetinget og altid også er fremskridt mod fred. Der er fx ingen grund til at antage, at det at lære negerbørn at læse eller at bibringe dem tro på menneskelige rettigheder, altid fremmer fredens sag. Læsefærdigheden og budskabet om deres menneskelige værdighed og ligestilling åbner ny horisonter, men det er meget muligt at det ny udsyn fører netop til protest mod den bestående orden og dristige krav om omvæltning til ny sociale og politiske livsformer. Det er som bekendt ikke de elendigste der gør oprør. Den koloniale frigørelsesproces der har gået for sig i de sidste decennier har da også tydeligt demonstreret at fremskridt ikke altid betyder fred.

Derfor: skulle man vælge mellem fred og fremskridt for at opstille

en af disse dele som det yderste formål måtte valget falde på fremskridtet. De Forenede Nationers pagt har imidlertid vendt op og ned på dette forhold. I art. 55 siges det at organisationens arbejde til fremme af mellemfolkeligt økonomisk og socialt samarbejde skal ske „med henblik på at skabe en sådan tilstand af ligevægt og velvære som er nødvendig for fredelige og venskabelige forhold mellem nationerne“. Samarbejdet for fremskridt begrundes altså med dets nytteværdi for det højeste formål, fredens sag. I overensstemmelse hermed er også flere af særinstitutionernes forfatninger konstrueret idet deres specifikke formål er angivet som et middel til fremme af fred og sikkerhed. I UNESCO's forfatning art. 1 siges det således at „organisationens formål er at bidrage til fred og sikkerhed ved at fremme samarbejde mellem nationerne i opdragelse, videnskab, og kultur ...“; og i indledningen til ILO's forfatning begrundes organisationens virke til forbedring af arbejdernes kår med, at social retfærdighed er en nødvendig forudsætning for universel og varig fred.

Man kan imidlertid ikke af denne definition af målsætningen drage nogen slutning i retning af at begrænse samarbejdsfunktionen og gøre kompetencen betinget af et bevis for, at fremskridt mod velfærd på et vist område virkelig tjener fredens sag. De citerede udtalelser i pagten og særinstitutionernes forfatninger må forstås som deklARATIONER af en filosofisk tro der tjener til motivation for, men ikke til begrænsning af, den tildelte samarbejdskompetence.

At pagten betragter samarbejdet for økonomisk og socialt fremskridt som en afledt og underordnet opgave, begrundet alene i dens indirekte værdi for fredens sag, lader sig forstå ud fra de interesser der bevægede staterne til oprettelse af de Forenede Nationer. For stormagterne lå hovedvægten så afgjort på organisationens politiske karakter som et instrument gennem hvilket de kunne udøve deres koncerterende hegemoni til opretholdelse af international fred og sikkerhed. Sovjetunionen gik endog så vidt at den ønskede de Forenede Nationer gjort til en ren politisk sikkerhedsorganisation medens man overlod velfærdsformålene til de bestående eller ny institutioner uden for de Forenede Nationer – en holdning der vel må forstås ud fra det marxistiske synspunkt, at internationalt samarbejde til fremme af almindeligt velfærd kun er lapperier og blændværk der i det højeste kan forhale fuldbyrdelsen af historiens indre lov: de kapitalistiske staters sammenbrud og den kommunistiske verdensrevolutions sejr. På den fortrolige konference mellem stormagterne i Dumbarton Oaks, august til september

1944, gik Unionen efter adskillig modstand med til oprettelsen af det økonomiske og sociale råd med en målsætning der netop betonede at det yderste sigte for rådets arbejde var af politisk natur – at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Iøvrigt var rådets funktioner omtalt i knappe og abstrakte vendinger. På San Francisco konferencen, april til juni 1945, gjorde andre synspunkter sig gældende. Mange af de mindre stater betragtede det upolitiske samarbejde som en opgave af stor vigtighed og værdi i sig selv. De pressede på og fik gennemført at det økonomiske og sociale råds funktioner og myndighed blev defineret mere positivt og konkret. Selvom man i pagtens art. 55 bibeholdt den fra Dumbarton Oaks overtagne vending om det yderste sigte for rådets virksomhed, kan der herefter ikke være tvivl om, at de velfærdsopgaver der er henlagt til rådet står fast i kraft af deres egen ret og værdi og ubetinget af deres tjenlighed til fremme af den politiske målsætning.

Der består på to punkter en karakteristisk forskel mellem på den ene side reglerne i pagtens kapitlerne VI, VII, og VIII om organisationens politiske funktioner, og på den anden side reglerne i kapitlerne IX og X om det økonomiske og sociale samarbejde. For det første hviler, som tidligere omtalt (kap. VII.4), den førstnævnte regelgruppe på det princip, at ansvaret for fredens opretholdelse universelt og centraliseret ligger hos de Forenede Nationer, nærmere bestemt sikkerhedsrådet. Organisationen gør, hvad angår tvangshåndhævelse af freden, principielt krav på en monopolstilling, idet regionale organisationer ikke må iværksætte tvangsforanstaltninger uden sikkerhedsrådets samtykke og derfor aldrig – efter pagtens system – kan blive andet end redskaber i rådets hænder uden selvstændigt ansvar. For det andet er der (kap. III.2 og kap. V.2) givet sikkerhedsrådet myndighed til at handle på alle medlemsstaternes vegne og til at give disse bindende befalinger om deres deltagelse i iværksættelse af tvangsforanstaltninger til håndhævelse af freden. Sikkerhedsrådet er altså udstyret med international befalingsmyndighed. I modsætning hertil gør de Forenede Nationer, for så vidt angår organisationens virke for fremskridt mod velfærd, ikke krav på nogen monopolstilling, ligesom der ikke ved udøvelse af funktionerne i dette øjemed er tillagt noget organ befalende myndighed. Selv om den upolitiske målsætning i art. 55 er defineret så omfattende at den rummer alt hvad der praktisk kan tænkes at blive gjort til genstand for internationalt samarbejde, er tanken dog ikke at de Forenede Nationer skulle overflødigøre og fortrænge alle andre sam-

arbejdsinstitutioner. Det forudsættes tværtimod at en række andre institutioner fortsat bliver bestående og at ny kan oprettes, hver med sine særlige opgaver for øje. Pagten er altså på dette område klart gået ind for en *saglig udspecialisering og decentralisering*. Den indskrænker sig til, for dog at få orden og system i dette omfattende virksomhedsområde, at udtale ønske om at de forskellige særlige institutioner gennem frivilligt afsluttede overenskomster bringes i forbindelse med de Forenede Nationer. Følgen af denne decentralisering er at de Forenede Nationer kommer til at virke, dels sideordnet med de særlige institutioner til løsning af sådanne specielle opgaver der ikke varetages af nogen af disse; og dels som et overordnet organ til koordinering af de forskellige institutioners arbejdsindsatser. I alle tilfælde gælder det at de Forenede Nationer ved varetagelse af disse supplerende og koordinerende opgaver er *uden al befalingsmyndighed*. Derfor taler pagten om internationalt økonomisk og socialt *samarbejde* hvori netop ligger at ethvert enkelt skridt en stat går med til på dette område forudsætter dens frivillige tilslutning, og at organisationen som sådan aldrig kan foretage noget skridt hvis kraft går ud over hvad der ligger i saglig oplysning, diskussion, og anbefalinger som udtryk for en herskende verdensopinion.

Disse to karakteristika – altså decentraliseringen og fraværet af befalingsmyndighed – forklarer at reglerne i kapitlerne IX og X om samarbejdet for fremskridt ikke er udformet med samme detaillering og præcision som reglerne i kapitlerne VI, VII, og VIII om de bilæggende og fredshåndhævende funktioner. Dette gælder såvel hvad angår definitionen af organisationens funktioner som bestemmelsen af de pligter medlemmerne påtager sig. Man får indtrykket af at formuleringen ofte er resultatet af et kompromis: man har villet imødekomme visse staters ønske om at sætte høje og omfattende mål for det økonomisk-sociale samarbejde, og samtidig respektere andre staters afgjorte uvilje mod at pagten på dette område skulle forpligte til noget som helst. Resultatet er da blevet ordrige og velklingende, men dunkle, upræcise, eller intetsigende vendinger. Den største spænding mellem modstridende tendenser lod man henstå uden at gøre noget forsøg på dens opløsning. Det er den der består mellem målsætningen i art. 55, hvorefter organisationen skal virke til fremme bl. a. af forbedring af levevilkårene og fuld beskæftigelse i de enkelte medlemsstater og andre lignende forhold der normalt henregnes til en stats indre anliggender; og så grundsætningen i art. 2 (7), hvorefter intet i pagten skal give de

Forenede Nationer ret til at gribe ind i forhold der i det væsentlige henhører under en stats indre anliggender.

At give blot en oversigtsmæssig beskrivelse af det omfattende arbejde der udføres gennem de Forenede Nationer og de særlige institutioner til fremme af velfærd på mangfoldige områder ville naturligvis ganske sprænge rammerne for dette arbejde der tilsigter at give et billede af organisationens natur og virke i brede træk og at drøfte nogle af de mere almene problemer der opstår i denne forbindelse. Fremstillingen i nærværende kapitel indskrænker sig derfor i det væsentlige til at belyse de almindelige rammer for organisationens virke sådan som fastlagt i pagtens kapitler IX og X. Først omtales den nærmere udformning af målsætningen for det økonomiske og sociale samarbejde; dernæst nogle organisatoriske problemer; for det tredje beskrives samarbejdets forskellige former, altså de forskellige veje ad hvilke målsætningen kan søges virkeliggjort; endelig gives i skematisk form en oversigt over det arbejde der faktisk udfoldes til løsning af en række opgaver.

1. *Samarbejdets målsætning.*

I pagtens art. 55 er målsætningen for det mellemfolkelige upolitiske samarbejde nærmere bestemt således at de Forenede Nationer skal virke til fremme af:

- a. Forbedring af levevilkårene, fuld beskæftigelse samt fremskridt og udvikling med hensyn til økonomiske og sociale forhold;
- b. løsningen af mellemfolkelige spørgsmål på de økonomiske, sociale, sundhedsmæssige og beslægtede områder; samt mellemfolkeligt kulturelt og undervisnings-samarbejde; og
- c. almen respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion.

Denne formulering er mere detaljeret og vidtrækkende end den tilsvarende bestemmelse i Dumbarton Oaks-forslaget der havde indskrænket sig til at sige at organisationen skulle

lette løsninger af mellemfolkelige spørgsmål på økonomiske, sociale, og andre humanitære områder og fremme respekt for menneskerettigheder og fundamentale friheder.

Pagtens videregående formulering er resultatet af en langvarig tovtækning på San Francisco konferencen mellem på den ene side man-

ge af de mindre stater, anført især af Australien og Canada, der ønskede den moderne demokratiske velfærdsstats ideer og målsætning akcepteret også på det internationale plan; og på den anden side andre stater, og da i første række Amerikas Forenede Stater, der var imod at give organisationen myndighed til at blande sig i anliggender der traditionelt var blevet betragtet af dem som indre anliggender. For den amerikanske delegation måtte erindringen om Folkeforbundspagten skæbne stå som et mareridt, og den måtte ustandselig skele til hvad senatet kunne formodes at ville kapere. Når man fra amerikansk side bøjede sig for et overvældende pres og gik med til den mere omfattende og forbindende formulering, skyldtes det at man samtidig fik udvirket at forbeholdet for de indre anliggender – der i Dumbarton Oaks-forslaget havde knyttet sig alene til reglerne om bilægelse af tvister – blev ophøjet til en almindelig grundsætning bindende for samtlige organer ved udøvelse af samtlige funktioner, således som forbeholdet nu er formuleret og anbragt i pagtens art. 2(7). Yderligere bevægede den amerikanske repræsentant i den tekniske komite der behandlede disse spørgsmål komiteen til eenstemmigt at vedtage en udtalelse af følgende indhold til optagelse i rapportørens rapport:

Medlemmerne af kommission II's tredje komité er fuldt ud enige om, at intet i kapitel IX [pagtens kapitlerne IX og X] skal kunne fortolkes som givende organisationen myndighed til at gribe ind i medlemsstaternes indre anliggender.

Bevæbnet med denne erklæring og forbeholdet i art. 2(7) gik amerikanerne med til formålsformuleringen i art. 55. Da nu ingen regel i kapitlerne IX og X tillægger noget organ myndighed til at udstede bindende befalinger, må betoningen af forbeholdets betydning i relation til disse kapitler forudsætte at „indblanding“ kan foreligge også selvom der blot er tale om diskussion og anbefalinger. Men antages dette synes målsætningen i art. 55 at blive gjort illusorisk for så vidt som der her netop er tale om anliggender der sædvanligvis anses som indre. Forhandlingerne på San Francisco konferencen giver ingen anvisning på, hvorledes denne indre modsigelse skal løses. I praksis er indsigelse mod rådets kompetence kun sjældent blevet rejst, alene bortset fra spørgsmål om respekt for og overholdelse af menneskerettigheder. Ovf. kap. III.3 er det forklaret at den foreliggende praksis kan forstås som udtryk for den fortolkning, at en stats indre anliggender er sådanne der ikke berører andre staters rettigheder og ej heller på væsentlig må-

de deres interesser; og at forbudet mod at „gribe ind i“ anliggender af denne art betyder at de ikke kan gøres til genstand for nogen art forhandling i organisationens organer.

Betragtet i brede træk betyder målsætningen i art. 55 at de Forenede Nationer bekender sig til de progressive og konstruktive ideer der i Amerika er kendt under navn af *the New Deal* og herhjemme betegnes som velfærdspolitik. Herved har organisationen og dens enkelte medlemmer (jfr. ndf. under punkt 3) forpligtet sig til på det internationale plan at fortsætte det arbejde som de enkelte stater hver for sig udfører på det nationale plan til fremme af økonomisk og social velfærd. Det kan måske undre at man fra amerikansk side gik med til en sådan målsætning der er udtryk for en samfundsfilosofi der langt fra er anerkendt af alle kredse indenfor det amerikanske samfund. Men brodden tages af deklarationen i art. 55 når det erindres at organisationen er uden al befalingsmyndighed og at medlemmernes forpligtelser er så luftigt formuleret at de faktisk ikke lægger noget bånd på handlefriheden.

Betragtet i enkeltheder er formuleringen af målsætningen i art. 55 uklar i sin logiske struktur. Det er især ikke til at forstå hvorledes de tre rubra forholder sig indbyrdes i systematisk henseende. Når der under rubrum *b* tales om løsning af *mellemfolkelige* spørgsmål, synes heri at ligge en forudsætning om at de under *a* og *c* omtalte anliggender ikke angår mellemfolkelige, men rent nationale spørgsmål. Denne forudsætning er naturligvis uholdbar. Alle de anliggender der omtales i art. 55 er umiddelbart nationale anliggender, genstand for hver enkelt stats regulering i den nationale lovgivning. De antager alle international karakter i og dermed at de gøres til genstand for international drøftelse og samarbejde. Desuden synes de fleste specielle målangivelser overflødige for så vidt som den generelle vending under rubrum *a*: „Fremskridt og udvikling med hensyn til økonomiske og sociale forhold“ må være egnet til at dække dem når begreberne „økonomisk“ og „social“ forstås i sædvanlig vid forstand således at de omfatter også sundhedsmæssige, humanitære, og kulturelle, herunder undervisningsmæssige, forhold.

Det har imidlertid ingen interesse at søge at udarbejde en præcis fortolkning af art. 55 og dens enkelte udtryk. Artiklens retlige betydning ligger alene deri at den giver det sociale og økonomiske råd en praktisk taget ubegrænset kompetence til at beskæftige sig med ethvert anliggende der kan tænkes gjort til genstand for internationalt sam-

arbejde. Hvad der siges herudover har karakter af ideologiske deklamationer.

2. Organisatoriske problemer.

Hvad angår det økonomiske og sociale råds sammensætning, virkemåde, og organisation henvises til fremstillingen ovf. kap. V.3. Her skal blot pointeres at det apparat hvorigennem det økonomisk-sociale samarbejde udføres er yderst kompliceret og afspejler en stærk saglig decentralisering, idet forskellige opgaver er fordelt på et stort antal forskellige organer og institutioner. Apparatet omfatter

- (1) generalforsamlingen,
- (2) dennes 2., 3., og tildels 5. komite,
- (3) det økonomiske og sociale råd,
- (4) dettes stående komiteer og et vekslende antal ad hoc komiteer og arbejdsgrupper,
- (5) 6 funktionelle kommissioner med 1 underkommission,
- (6) 4 regionale kommissioner,
- (7) 14 særlige institutioner, og
- (8) de såkaldte *special bodies*, d. v. s. organer der uden at være hjælpeorganer skabt af det økonomiske og sociale råd dog står i en vis organisk forbindelse med dette, som fx det Permanente Central Narkotikums Råd, de Forenede Nationers Børnefond (UNICEF), og Rådet for Udviklingsprogrammet.

Af særlig vigtighed i dette apparat er de 14 særlige institutioner. Disse er ikke organer for de Forenede Nationer men autonome indretninger der hver har deres egen forfatning fastlagt i en selvstændig traktat der tillige bestemmer de opgaver vedkommende institution skal varetage. Når de alligevel omtales i en fremstilling af de Forenede Nationer er det fordi de gennem overenskomster er bragt i en vis forbindelse med de Forenede Nationer i det øjemed at de alle tilsammen skal udgøre et omfattende hele, de *Forenede Nationers familie*, som man ofte siger, der på harmonisk måde samarbejder til fremme af velfærdsformålene.

Der har været en del diskussion om hvorvidt det ville have været bedre at sløjfe alle de særlige institutioner og centralisere alt økonomisk-socialt samarbejde under een hat i de Forenede Nationer. Til fordel herfor kan anføres at den vidtgående decentralisering medfører fare for bristende harmoni i arbejdet, dels overlapninger, dels huller, og dels manglende saglig koordinering ved løsning af opgaver der sag-

ligt har mange sider og derfor kræver samvirke af specialister fra flere områder. Også i administrativ henseende vil manglen på enhed kunne føre til spild af kræfter og penge. På den anden side er opgaverne så mangfoldige og omfattende at en central ledelse nærmest må blive en fiktion. De opgaver der varetages fx gennem Verdenspostunionen (UPU), den Internationale Bank for Rekonstruktion og Udvikling, og de Forenede Nationers pædagogiske, videnskabelige, og kulturelle Organisation (UNESCO) er så forskelligartede at man ikke kan tænke sig dem varetaget gennem en og samme stab af tjenestemænd. En centralisering måtte derfor blive ret formel og kunne kun bestå i en vis fælles overbygning under bibeholdelse af hver af de særlige institutioner som selvstændige departementer indenfor helheden. Også politiske grunde taler for en decentralisering. Da de Forenede Nationer blev skabt bestod allerede en del af de særlige institutioner eller i hvert fald forløbere for disse. Der var allerede betydelige interesser investeret i disse dannelser og det var da lettere at arbejde videre på det givne grundlag end at skabe et nyt. Når opgaverne er delt ud er det også lettere at mobilisere offerviljen hos de stater der har interesser på det specielle område. Kort sagt: centraliseringsideen kan være en smuk og storladet tanke i den teoretiske konstruktion, men livets realiteter taler afgjort for at gå mere brudstykkevis til værks. Men konsekvensen heraf er at det bliver en vigtig opgave at søge at samle de mange brudstykker således at de tilsammen danner et harmonisk mønster.

Forinden koordineringens problemer omtales må der først redegøres for fordelingen af funktioner og ansvar på forskellige organer indenfor organisationen.

Selvom det økonomiske og sociale råd – ECOSOC – i pagtens art. 7 henregnes til de Forenede Nationers hovedorganer, indtager det dog langt fra en stilling der kan sidestilles med den som tilkommer sikkerhedsrådet hvad de politiske funktioner angår. Medens pagten har lagt hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed på sikkerhedsrådet og kun givet generalforsamlingen visse supplerende og subsidære beføjelser på dette område, er det økonomiske og sociale råd derimod afgjort underordnet generalforsamlingen. I art. 60 siges det at ansvaret for udøvelsen af organisationens funktioner på det økonomisk-sociale område påhviler generalforsamlingen og, under dennes myndighed, det økonomiske og sociale råd som med dette formål for øje skal have de i kapitel X omhandlede beføjelser. Når man gennemgår de nærmere bestemmelser herom vil man se at disse beføjelser i en

række tilfælde demonstrerer rådets afhængige stilling idet der til deres udøvelse udkræves udtrykkeligt samtykke hertil fra generalforsamlingen (art. 62(3), 62(4), 63, 66(2), og 96(2)).

Art. 60, sammenholdt med art. 10 og art. 13, må vistnok betyde at generalforsamlingen i alle henseender, altså også med hensyn til sådanne beføjelser der i kap. X er tillagt rådet uden forbehold, er overordnet myndighed i forhold til rådet, hvori ligger at generalforsamlingen har almindelig beføjelse til at udstede bindende instruktioner og til at omgøre trufne beslutninger. På den anden side er rådet ikke blot et hjælpeorgan skabt af generalforsamlingen. Dets funktioner har direkte hjemmel i pagten og det må derfor, for så vidt generalforsamlingens samtykke ikke udtrykkeligt udkræves, kunne udøve disse funktioner på eget initiativ.

Selvom generalforsamlingens overmagt i praksis ikke har været sat på spidsen i form af ordrer eller omgørelser, men altid har holdt sig indenfor henstillingens og forslagets form, har den dog ingenlunde været uden praktisk betydning. Generalforsamlingen har i flere tilfælde sendt resolutioner vedtaget af rådet tilbage til dette med anmodning om at behandle sagen påny i nærmere angivet øjemed, ligesom forsamlingen også i adskillige tilfælde har rettet henvendelse direkte til organer underordnet rådet, fx dets funktionelle kommissioner.

Denne tendens fra generalforsamlingens side til at hævde sin afgørende indflydelse i økonomisk-sociale anliggender, der synes at være blevet mere udtalt i de senere år, er udtryk for en politisk forskel mellem forsamlingens og rådets sammensætning. Medens de mindre udviklede lande kan mønstre en talstærk majoritet i generalforsamlingen har dette, ihvertfald indtil udvidelsen af dets medlemsantal, ikke været tilfældet i rådet. Her har de ledende industrielle og kapitaleksporterende stater traditionelt været fast repræsenteret hvilket har bevirket at dets indstilling til radikale krav om økonomisk bistand gennemgængende har været præget af en vis konservatisme og forsigtighed. Realisme og saglighed har bedre kår i rådet end i generalforsamlingen og dens komiteer der er den ideelle tumleplads for retoristiske og propagandistiske udgydelser.

Generalforsamlingens kontrol med det økonomiske og sociale arbejde kan dog aldrig blive hverken indgående eller effektiv – dertil er arbejdet for mangfoldigt og forsamlingen (og dens komiteer) med dens brogede og mere end hundredtallige medlemsskare for u håndterligt et instrument. Det er fra kyndig side blevet sagt at forsamlingens forsøg

på kontrol vækker det indtryk at „denne mangehovede kæmpe er entusiastisk humanitær, men befængt med ulykkelig tilbøjelighed til at være organisatorisk kluntet, tungtarbejdende, overpolitisk, undersaglig og ambitiøs over evne“ – en karakteristik der er endnu mere træffende i dag end da den blev fremsat for snart ti år siden.

Hvor tungtarbejdende de Forenede Nationers maskineri på dette område er kan man forestille sig når man tænker på hvor mange led med idelige gentagelser der indgår i den procedure et forslag må gennemgå. Lad os fx tænke os at et spørgsmål rejses i en af de funktionelle kommissioner. Ofte vil det blive henvist til forberedende behandling i et udvalg eller en arbejdsgruppe. Dennes rapport gøres derefter til genstand for drøftelse i kommissionen der muligvis resulterer i et forslag der da forelægges det økonomiske og sociale råd, hvor en drøftelse påny finder sted der kan tænkes at resultere i vedtagelse af en resolution der oversendes til generalforsamlingen. Her går den først til enten 2. komite (for økonomiske sager) eller 3. komite (for sociale, humanitære, og kulturelle anliggender), hvorefter den endelige debat finder sted i plenarforsamlingen. For en stor del vil det være de samme mennesker der har med sagen at gøre på de forskellige stadier af dens behandling, hvilket naturligvis ikke er egnet til at gøre gentagelserne mere spændende.

Det er ovf. kap. V.3 omtalt at den voldsomme stigning i medlemsantallet der har fundet sted i de senere år har affødt stærke krav om øget repræsentation for den asio-afrikanske gruppe i det økonomiske og sociale råd der resulterede i en ændring af pagtens art. 61 således at rådets medlemstal blev forhøjet fra 18 til 27. Indtil denne ændring trådte i kraft i 1965 havde man søgt at afbøde underrepræsentationen ved at udvide medlemstallet af visse af de funktionelle kommissioner der sorterer under rådet. Efter pagtændringen er kommissionernes medlemsantal blevet sat yderligere i vejret således at det nu ligger på fra 24 til 32 mod oprindelig 15. Det vigtige *Administrerende Råd for de Forenede Nationers Udviklingsprogram* tæller endda 37 medlemmer valgt af det økonomiske og sociale råd i overensstemmelse med regler fastsat i generalforsamlingens resolution 2029 (xx).

Hvad koordinationsproblemerne angår omtales først hvilke mål det er der søges virkeliggjort gennem koordineringen; dernæst dennes retsgrundlag; derefter de midler og veje der står til rådighed for at virkeliggøre de tilstræbte resultater; og endelig det maskineri der er skabt i dette øjemed.

Koordineringsopgaven er dels af saglig, dels af administrativ natur. I saglig henseende søges harmoni tilvejebragt dels ved opgavernes fordeling, dels ved deres løsning. Det første betyder at man søger de forskellige organers og institutioners funktioner indbyrdes afgrænset på en sådan måde at der opstår hverken dobbeltdækning eller huller. Det sidste betyder at man søger de handleprogrammer og konkrete projekter der opstilles af de forskellige handlende enheder indbyrdes afstemt på en sådan måde at de effektivt understøtter hverandre i stedet for at hinke afsted hver for sig og hver i sin retning. Ofte vil dette kræve at der opnås enighed om den prioritetsorden i hvilken en række opgaver skal gribes an, og om positivt samvirke mellem flere instanser til løsning af en omfattende opgave. Hvis det fx drejer sig om at hjælpe en nydannet stat over visse begyndervanskeligheder vil der hertil kræves bidrag fra mange sider. Man kan tænke sig at der med bistand af de Forenede Nationers specialfond ønskes iværksat undersøgelser vedrørende udnyttelse af visse ressourcer; at FAO's bistand ønskes til fremme af agerbruget, WHO's til opbygning af et sundhedsvæsen, UNESCO's til fremme af undervisning og uddannelse, o. s. v. Det er da klart at et tilfredsstillende resultat forudsætter at de forskellige implicerede instanser griber opgaven an efter en fælles plan og i overensstemmelse med fælles retningslinier.

I administrativ henseende er koordineringens mål at de saglige opgaver løses gennem et maskineri der arbejder så effektivt og så billigt som muligt. Der kan især blive tale om større eller mindre fællesskab hvad angår hovedkvarter, tjenestestab, bibliotek, statistiske undersøgelser, programtilrettelægning m. v.; eller i hvert fald om samarbejde på forskellig vis ved rekruttering eller udveksling af personale eller ved løsning af mange teknisk-administrative opgaver.

Hvad det retlige grundlag angår må der sondres mellem den interne og den eksterne koordination. Hvad den interne koordinering angår, altså den der vedrører det indbyrdes forhold mellem de forskellige kommissioner nedsat af ECOSOC, er sagen ligetil. Som hjælpeorganer skabt af rådet er de undergivet dettes myndighed. En tilsvarende myndighed har rådet derimod ikke i forhold til de autonome, særlige institutioner. Det retlige grundlag for den eksterne koordinering er udelukkende de overenskomster der er blevet afsluttet med disse institutioner. Man kunne teoretisk have tænkt sig – og nogle havde måske faktisk håbet på – at der ved disse overenskomster skulle være tildelt de Forenede Nationer en virkelig magt til med myndighed at dirigere det

økonomisk-sociale samarbejde på alle dets felter og til håndfast at integrere de mange separate agenturer i en stor organisatorisk enhed. Sådan er forholdet imidlertid ikke. De overenskomster der er blevet afsluttet er af ret ensartet struktur og indhold, og det er et gennemgående træk at de anerkender den særlige institutions autonomi og ikke på noget punkt tillægger de Forenede Nationer stilling som overordnet myndighed. De trufne arrangementer går i det væsentlige ikke ud over sædvanlige rammer for frivilligt samarbejde mellem to ligestillede parter. De går fx ud på gensidig repræsentation i møder, indbyrdes rådslagning (fx om dagsorden for møder), udveksling af information og dokumenter, forskellig indbyrdes bistand og samarbejde af administrativ art, hvortil så kommer at den særlige institution påtager sig pligt til at afgive regelmæssige rapporter om sit arbejde og anerkender det økonomiske og sociale råds adgang til at fremsætte anbefalinger der vil blive forelagt for vedkommende kompetente organ og om hvis behandling der vil blive afgivet særlig rapport. Disse anbefalinger kan angå såvel institutionelle programmer og virksomhed som administrative anliggender, specielt budgettet.

I visse tilfælde er koordinationen endnu tyndere og noget nær et skin. Det er forståeligt at institutioner som den Internationale Bank og den Internationale Valutafond, der driver deres virksomhed i forretningsmæssige former og hvis deltagere har stemmевægt i forhold til deres kapitalindskud, ønsker at begrænse de velmenende, men økonomisk uansvarlige FN-organers adgang til at give deres besyv med. Det er derfor i overenskomsterne med disse institutioner bestemt at ingen formelige anbefalinger skal fremsættes uden efter forudgående indbyrdes rådslagning, og at der overhovedet ikke skal fremsættes anbefalinger til banken vedrørende konkrete lån og finansieringsvilkår. Desuden er informationspligten og adgang til repræsentation begrænset.

De midler der kan bringes i anvendelse til virkeliggørelse af koordinationsformålene afhænger ganske af de indgåede overenskomsters indhold. Da man affattede de Forenede Nationers pagt kunne man ikke vide noget om hvad de særlige institutioner ville gå med til i så henseende. Men af en række bestemmelser i pagten (art. 17(3), 58, 59, 63, 64, og 70) fremgår dog at man havde regnet med at overenskomsterne skulle give hjemmel for i hvert fald følgende minimumsforanstaltninger:

- (1) gensidig repræsentation, art. 70;
- (2) indbyrdes rådslagning, art. 63(2);

- (3) afgivelse af regelmæssige beretninger om de særlige institutioners arbejde, art. 64;
- (4) anbefalinger til institutionerne vedrørende tilrettelæggelse af deres politik og udøvelsen af deres virksomhed sigtende såvel til saglig som til administrativ koordinering, art. 58 og 63(2);
- (5) afgivelse af særskilt beretning om de skridt en institution har foretaget til gennemførelse af anbefalinger, art. 64; og
- (6) tilvejebringelse af budgetmæssige arrangementer der giver de Forenede Nationer mulighed for at øve en vis indflydelse især på institutionernes administrative budgetter, art. 17.

Desuden kan organisationen, hvad naturligvis ikke kræver hjemmel i nogen overenskomst, fremme saglig koordination til dækning af huller i opgavefordelingen ved at tage initiativ til forhandlinger mellem vedkommende stater med henblik på oprettelse af ny særlige institutioner.

De foreliggende overenskomster har, som det vil fremgå af det foregående, når bortses fra banken og valutafonden, realiseret disse minimumsfordringer.

Ansvar for koordineringsopgavernes udførelse ligger formelt i første række hos generalforsamlingen for så vidt som det er dette organ der godkender overenskomsterne med de særlige institutioner og udsteder de principielle direktiver og anbefalinger til rådet, de særlige institutioner, og medlemsstaterne om koordineringens gennemførelse. Men det siger sig selv at forsamlingen mangler alle forudsætninger for at kunne beskæftige sig med konkrete spørgsmål.

Det er det økonomiske og sociale råd der beskæftiger sig med de løbende, stadig tilbagevendende spørgsmål om saglig og administrativ koordinering. Men heller ikke dette organ er umiddelbart i stand til at varetage disse opgaver, dels fordi det kun mødes periodisk, dels fordi det mangler den fornødne sagkundskab på de mangfoldige og vidt forskellige virkefelter for de særlige institutioners og kommissioners aktivitet. Rådet bistås derfor af generalsekretæren og en i dette øjemed nedsat særlig komite den *Administrative Komite for Koordination* (ACC), der består af generalsekretæren som præsident og den tilsvarende ledende embedsmand fra hver af de særlige institutioner. Denne komite, der altså ikke er noget rådsudvalg men et rent tjenestemandsgorgan med alsidig sagkundskab, har til opgave at udarbejde prioritetsforslag og andre forslag til koordinering. Desuden udarbejder generalsekretæren oversigter over programmer for en vis kommende årsperiode. På dette grundlag finder der så en almindelig drøftelse sted i rådet for at nå frem

til en samlet vurdering af samtlige programmer for det økonomisk-soziale arbejde der udføres indenfor de Forenede Nationers familie.

Visse opgaver er af en sådan art at de kræver et særlig intimt samarbejde mellem mange institutioner og et særligt maskineri til organisering af samarbejdet. Dette gælder i særlig grad de Forenede Nationers arbejde til fremme af udviklingen i de underudviklede lande, der omtales nedenfor under punkt 8. Dette arbejde udføres nemlig i samvirke mellem 12 organisationer: de Forenede Nationer og 11 af de „særlige institutioner“ omtalt ovf. s. 138, nemlig de der nævnte 14 med undtagelse af numrene 7, 8 og 9. Desuden har arbejdet traditionelt været fordelt på to „programmer“: det *Udvidede Program for Teknisk Bistand* og de *Forenede Nationers Specialfond*. Med virkning fra 1. januar 1966 er imidlertid disse to forgreninger af ulandshjælpen i administrativ henseende blevet slået sammen under navn af de *Forenede Nationers Udviklingsprogram*, men således at begge programmets særlige karakteristika og aktiviteter beholdes, og at bidrag som hidtil kan ydes særskilt til dem. Som konsekvens heraf er det administrative maskineri blevet rationaliseret. Den øverste ledelse ligger nu hos et *Administrerende Råd for de Forenede Nationers Udviklingsprogram* bestående af 37 medlemmer valgt af EGOSOC, deraf 19 repræsentanter for udviklingslandene. Derved har disse altså sikret sig selv den afgørende indflydelse på administrationen af den hjælp der ydes dem. Dette råd bistås af et *Consultative Board* der er et sagkyndigt tjenestemandsgorgan bestående af den højeste embedsmand i hver af de deltagende organisationer under forsæde af en *Administrator* og *Co-Administrator*.

Det må vistnok erkendes at det, under den bestående, i sig selv hensigtsmæssige decentralisering af det økonomiske og sociale arbejde, er en praktisk taget uløselig opgave at samarbejde alle disse mere eller mindre autonome bestræbelser til et harmonisk hele. Den væsentligste kilde til vanskelighederne er vistnok ikke så meget den retlige mangel af en overordnet myndighed til planlægning og direktion, som opgavens sagligt komplicerede karakter. Koordineringsopgavens relative løsning kræver selv en koordinering af forskellige faktorer, nemlig dels dem der repræsenterer det politiske og økonomiske ansvar, dels dem der repræsenterer sagkundskaben. Selvom resultatet ikke tilfredsstillende ideelle krav, ja vel næppe engang de forventninger man ved pagtens affattelse nærede i retning af en egentlig integration, er det dog, efter mit skøn, lykkedes at opnå resultater der, ud fra de givne forudsætninger, må bedømmes som tilfredsstillende – hvilket naturligvis ikke betyder at der ikke fortsat må arbejdes henimod større effektivitet og forenkling.

3. *Veje og Midler.*

Ifølge pagtens art. 55, jfr. art. 1, punkt 3, er det, som nærmere omtalt ovf. under punkt 1, de Forenede Nationers opgave at virke for fremskridt i retning af større økonomisk-socialt velfærd på alle områder, fx forbedring af levevilkårene, fuld beskæftigelse, gode sundhedsmæssige og undervisningsmæssige tilstande, o.s.v. Da nu de målsætninger der her er tale om umiddelbart er tilstande i hver enkelt medlemsstats indre, underkastet vedkommende stats nationale lovgivning og politiske foranstaltninger (til fremme af beskæftigelse, vedrørende social for-sorg, undervisning, o.s.v.); og da de Forenede Nationer på disse områder er uden enhver magt til enten selv at gribe umiddelbart regulerende ind (supranational magt), eller til at udstede bindende befalinger til staterne om foretagelse af visse skridt (international befalingsmagt); opstår det spørgsmål: ad hvilke veje og med hvilke midler er de Forenede Nationer i stand til at virke til forbedring af tilstande og forhold over hvilke organisationen aldeles ingen magt har?

Svaret giver sig af sig selv. Indflydelse kan udøves på anden måde end gennem retlig befalingsmyndighed, fx ved saglig oplysning, diskussion, og rådgivning; ved moralsk kritik; og ved økonomiske midler for så vidt man er i stand til at betale for iværksættelse af sådanne foranstaltninger som man ikke har magt til at befale. Det er disse metoder, der i effektivitet ofte kan måle sig med de retlige, de Forenede Nationer er henvist til at betjene sig af. Organisationens må søge at nå sine mål ved at oplyse og belære, anspore og formane – for så vidt den ikke er i stand til ved egne midler og i forståelse med vedkommende stat direkte at bekoste iværksættelse af velfærdsfremmende foranstaltninger. Organisationens magt på dette område er upolitisk, de ressourcer der betinger dens evne til at øve indflydelse er sagkundskab, opinion, og pengemidler.

I det følgende omtales først de forpligtelser som pagten umiddelbart pålægger medlemmerne; derefter, under titlerne „oplysning“, „diskussion“, „anbefaling“, „tilskyndelse“, og „aktion“ forskellige former for virksomhed fra organisationens side der har det tilfælles at de til-sigter at påvirke staternes handlemåde enten på det nationale eller internationale plan; og tilsidst de aktioner i velfærdsøjemed der foretages og bekostes direkte af de Forenede Nationer (og tilsluttede særlige institutioner).

Medlemmernes pligter. – I pagtens art. 56 bestemmes det at „medlemmerne forpligter sig til i forening og hver for sig, i samarbejde med organisation, at virke for opnåelse af de i artikel 55 anførte formål“. Formuleringen er uklar og resultatet af et kompromis. På San Francisco konferencen blev der oprindeligt fremsat forslag om en formulering der indebar at hver enkelt stat forpligtede sig til hver for sig, altså i den nationale lovgivning, at fremme de i art. 55 angivne formål – fx fuld beskæftigelse. De Forenede Staters repræsentant i vedkommende kommission ønskede ikke at gå med til en så vidtgående forpligtelse, hvorefter resultatet blev den ovenfor citerede formulering af art. 56. Herefter omfatter et medlems forpligtelse såvel handlinger foretaget „i forening“ med andre stater – altså internationale arrangementer – som handlinger foretaget „hver for sig“ – altså rent nationale foranstaltninger. Men i begge tilfælde er forpligtelsen begrænset til at angå foranstaltninger der træffes „i samarbejde med organisationen“.

Et medlems pligt betyder altså herefter en vis pligt til at samarbejde med de Forenede Nationer til foretagelse af sådanne internationale eller nationale skridt der foreslås af organisationen. Heri ligger naturligvis ikke at medlemmerne skulle være forpligtet til at efterkomme organisationens anbefalinger, for dette ville jo betyde at der i virkeligheden ikke var tale om anbefalinger, men om befalinger, noget der ganske klarligen aldrig har været meningen og aldrig er blevet hævdet fra nogen side. Men hvad løber så egentlig medlemmernes forpligtelse ud på? Retlig set ingenting, for så vidt man aldrig vil kunne anse en stat forpligtet til at foretage nogen bestemt defineret handling. Af en pligt til at fremme en vis målsætning kan nemlig ikke udledes pligt til noget bestemt skridt, idet den omtalte målsætning må afvejes overfor andre hensyn. Forpligtelsen efter de Forenede Nationers pagt art. 56 er af samme løse og nærmest moralske karakter som den der ifølge dansk grundlovs § 75 (1) påhviler regering og folketing til at tilstræbe, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der beskytter hans tilværelse. At fuld beskæftigelse er et mål der bør tilstræbes betyder naturligvis ikke at det bør fremmes på bekostning af ethvert andet mål og hensyn. Bestemmelsen forpligter retligt ikke til noget bestemt, men har karakter af en moralsk-politisk deklaration.

Oplysning. – Kendsgerningerne taler ofte deres eget stærke sprog. At blotlægge dem med tørre tal, og ved analyse at påvise deres afhængighed af faktorer vi er i stand til at påvirke, er ofte det kraftigste in-

citament til at foretage et vist politisk indgreb. I erkendelse heraf nævner pagten i art. 62 først og fremmest blandt det økonomiske og sociale råds funktioner og beføjelser, at rådet kan „iværksætte eller tage initiativet til *undersøgelser* og *betænkninger*“ vedrørende ethvert forhold indenfor dets forretningsområde.

Rådet har i vid udstrækning gjort brug af dette det mest elementære våben i dets hænder. Der er i de forløbne år blevet iværksat i hundredvis af undersøgelser på alle mulige af samfundslivets områder. Kan man ikke enes om andet er det ofte en nærliggende udvej at beslutte at et spørgsmål skal gøres til genstand for nærmere undersøgelse.

I de fleste tilfælde har rådet overladt det til generalsekretæren at iværksætte en undersøgelse og afgive betænkning, men det er også forekommet at opgaven er blevet overgivet til en særlig arbejdsgruppe af eksperter, til en af kommissionerne, eller til en af de særlige institutioner. Sekretariatet er mest velegnet i tilfælde hvor opgaven alene går ud på objektiv indsamling og analyse af informationer. Hvis opgavens løsning forudsætter en vis politisk stillingtagen og vurdering kan det være hensigtsmæssigt at indskyde et politisk organ der kan tage ansvaret for denne side af sagen.

Undersøgelsens resultat vil foreligge i form af en beretning eller betænkning der som regel vil blive afgivet til det økonomiske og sociale råd der herefter kan tænkes at tage forskellige skridt, fx simpelthen at offentliggøre betænkningen, at henlede særligt interesserede parterers opmærksomhed på den, eller at gøre den til grundlag for videre diskussion og rådslagning enten i rådet selv eller et af dets underordnede eller forbundne organer.

En særlig rolle spiller det omfattende og kontinuerlige arbejde der udføres til indsamling, bearbejdning, og publikation af statistiske data. Alle overenskomsterne med de særlige institutioner indeholder bestemmelser om en vis arbejdsfordeling. I overensstemmelse hermed strømmer informationerne fra de nationale statistiske kontorer, dels til de Forenede Nationer, dels til de særlige institutioner. Efter disse steder at være gjort til genstand for analyse og anden bearbejdelse fremtræder de i periodiske eller specielle publikationer der på det universelle plan sammenfatter de oplysninger der er indhentet fra de enkelte stater. (Fx de Forenede Nationers *Statistical Yearbook*, *Demographic Yearbook*, *World Economic Report*, *Report on the World Social Situation*).

Der har været og er tildels stadig betydelige vanskeligheder såvel af politisk som af teknisk art forbundet med dette arbejde. Visse stater blandt de mindre udviklede har i vidt omfang ikke været villige eller i stand til at afgive ønskede oplysninger hvorved betydelige huller og usikkerheder er opstået. Teknisk er det en forudsætning for sammenlægning og sammenligning at statistikken bygger på ensartet klassifikation. De Forenede Nationer har gjort et betydeligt og værdifuldt arbejde til fremme af ønskelig standardisering af statistikken fx ved udarbejdelse af *Standard International Trade Classification*, *Standard Industrial Classification of all Economic Activities* og lignende rettesnore der efterhånden er blevet akcepteret af næsten alle stater som grundlag for deres statistik på de pågældende områder.

Diskussion. – I alle de mange forskellige organer og institutioner der beskæftiger sig med økonomisk-sociale anliggender finder en diskussion af problemerne sted i hvilken modstridende vurderinger og argumenter brydes. Ganske særlig i generalforsamlingen og dens komiteer har hver eneste medlemsstat adgang til at lufte sine særlige interesser og synspunkter. Selvom talestrømmen ofte kan forekomme endeløs og båret af andre hensyn end rent saglige, må det vistnok erkendes at debatten som sådan, jeg mener bortset fra de beslutninger den kan føre til, kan være af værdi i sig selv. I vidt omfang vil den have informativ og belærende funktion for så vidt som deltagerne fremlægger kendsgerninger og hævder synspunkter der ikke forud var almindeligt kendte. I bedste fald kan tankeudvekslingen bidrage til en afklaring af problemerne der fører frem til deres løsning. I værste fald kan debatten udarte til propagandistiske indlæg der tilsigter at miskreditere visse andre stater og stille sig selv i et sympatisk lys. I mange tilfælde ligger diskussionens største betydning i den moralske vurdering og kritik den giver udtryk for – fx ved at belyse og fordømme de krænkelser af menneskerettigheder der finder sted i et vist land. Erfaringen viser at ingen stat, selv ikke den mægtigste, er ufølsom overfor dadel og fordømmelse, især ikke når den fremføres af en nogenlunde eenstemmig verdensopinion. Dette vil naturligvis ikke sige at den kritiserede altid retter sig efter den fremførte kritik, men denne er dog næppe uden al praktisk virkning.

Anbefaling. – Ifølge art. 62 (1) er rådet bemyndiget til at fremsætte anbefalinger overfor generalforsamlingen, til medlemmerne af de Forenede Nationer, og til de pågældende særlige institutioner. At kommis-

sionerne og andre subsidiære hjælpeorganer ikke nævnes skyldes at disse jo fuldtud er underkastet rådets instruktionsbeføjelse.

For så vidt anbefalingen retter sig til generalforsamlingen eller de særlige institutioner må den efter sagens natur nødvendigvis angå videre skridt på det internationale plan, fx at en undersøgelse iværksættes, en konference afholdes, eller lignende. For så vidt anbefalingen er rettet til medlemsstaterne kan det samme være tilfældet, men i dette tilfælde kan den også direkte angå det endelige mål for bestræbelserne: etableringen af visse økonomisk-socialt tilstande i staten.

Rådet har i praksis i stor udstrækning gjort brug af denne beføjelse, også i forhold til staterne på den sidst omtalte måde. Der er vedtaget i hundredvis af anbefalende resolutioner af hvilke et stort antal har angået forhold vedrørende manglende respekt for menneskerettigheder. Anbefalingerne har været rettet til medlemmerne i almindelighed, til bestemte kategorier heraf (fx de stater der søger teknisk bistand), eller til bestemte stater nævnt ved deres navn. Den opfattelse af det sidste skulle ligge udenfor rådets kompetence er blevet afvist. Diskussionen herom hænger sammen med den vanskelige fortolkning af forholdet i pagtens art. 2(7) for indre anliggender. Efter den opfattelse der er blevet gjort gældende ovf. kap. III. 3 er det afgørende ikke hvem anbefalingen retter sig til – enhver anbefaling, ja selv den blotte diskussion er efter min mening en „indgriben i“ i art. 2(7)'s forstand – men anliggendets natur: et anliggende er af indre natur dersom det ikke berører andre staters rettigheder og ej heller på væsentlig måde deres interesser. De Forenede Nationers praksis kan, også for så vidt angår det økonomiske og sociale råd, forstås i overensstemmelse hermed.

En begrænsning af rådets kompetence til at fremsætte anbefalinger følger af den almindelige afgrænsning af dets virkefelt til økonomisk-socialt anliggender. Et par gange har man fra visse hold ønsket at rådet skulle stille forslag til løsning af en tvist vedrørende økonomiske forhold mellem to medlemsstater, men rådet har med rette indtaget det standpunkt at anse sig for inkompetent til at ytre nogen mening om tvistens afgørelse for så vidt striden også er af juridisk natur.

Tilskyndelse. – Ifølge art. 62(3) og (4) kan rådet udarbejde udkast til konventioner (mellemfolkelige overenskomster) og sammenkalde mellemfolkelige konferencer, begge dele naturligvis kun med henblik på sager der falder indenfor rådets myndighedsområde. Denne virksomhed går videre end de blotte anbefalinger. Rådet nøjes nemlig i

disse tilfælde ikke med blot at anbefale at en konvention afsluttes eller en konference afholdes men griber aktivt ind ved at foretage visse forberedende handlinger der er egnet til at tilskynde staterne til at gå videre i den ønskede retning.

Det siger sig selv at det står staterne frit for om de vil tiltræde (under tegne og ratificere) forelagte konventionsudkast, eller deltage i konferencen hvortil rådet har indkaldt. For at øge chancerne for et gunstigt resultat vil rådet altid i forvejen gennem udstedte spørgeskemaer og på anden måde kontakte medlemmerne for at sondere interesse og indstilling i forhold til et påtænkt projekt.

Et udarbejdet konventionsudkast vil normalt blive forelagt for generalforsamlingen der træffer beslutning om, hvorvidt sagen skal fremmes og i så fald på hvilken måde. Rådet kan dog også benytte sig af sin adgang til selv at indkalde en statskonference og dér forelægge udkastet.

De „mellemfolkelige konferencer“ rådet kan indkalde til kan være såvel statslige som ikke-statslige. Nærmere regler herom er fastsat af generalforsamlingen.

Rådet har i betydeligt omfang benyttet sig af sin beføjelse til at udarbejde konventionsudkast. Over en snes stykker er blevet forelagt for generalforsamlingen og omtrent lige så mange for internationale konferencer. For tiden behandles i generalforsamlingens 3. komite udkast til en konvention om fjernelse af alle former af intolerance og trosdiskrimination, og til en anden om afstraffelse af krigsforbrydere. Af de særlige institutioner har i særlig grad den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) benyttet sig af samme taktik. Den har udarbejdet godt over hundrede konventioner vedrørende arbejdsforhold og af disse har langt størstedelen opnået sådan tilslutning at de er trådt i kraft.

Når en stat har tiltrådt og ratificeret en konvention og denne er trådt i kraft er staten retligt forpligtet til at opfylde dens bestemmelser. Men dette er desværre ikke altid ensbetydende med at overenskomsten faktisk også efterleves. For at stimulere hertil er der ofte truffet bestemmelse om at staten skal afgive årlig beretning om de skridt den har foretaget til opfyldelse af sine forpligtelser. ILO er gået et skridt videre. Denne organisations forfatning hjemler såvel arbejdernes som arbejdsgivernes foreninger adgang til at sætte en vis klageprocedure i gang under påberåbelse af at en stat ikke har opfyldt påhvilen forpligtelser.

Aktioner. — De hidtil omtalte metoder har det tilfælles at de tilsigter, direkte eller indirekte, at stimulere staterne til at iværksætte visse foranstaltninger til fremme af velfærden. Men det hænder også i vist omfang at den internationale organisation griber til direkte aktion og selv umiddelbart iværksætter foranstaltninger i velfærdssøjemed. Det er en selvfølge at foranstaltninger på en stats territorium aldrig træffes uden i forståelse med statens myndigheder.

Det mest velkendte eksempel herpå er den storslåede virksomhed der går under navn af de Forenede Nationers Udviklingsprogram og som omfatter dels det udvidede program for teknisk bistand og dels de Forenede Nationers Specialfond.

Endvidere kan nævnes forskellige hjælpeaktioner foranlediget af en konkret nødsituation, nemlig UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) der var navnet på den hjælpeaktion der straks efter den 2. verdenskrigs ophør blev iværksat til fordel for de befriede lande; UNKRA (United Nations Korean Reconstruction Agency); og UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees).

Af mere varig karakter er aktionsprogrammerne til fordel for børn og flygtninge, henholdsvis UNICEF (United Nations Children's Fund) og UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).

Også den virksomhed der udfoldes gennem den Internationale Bank (med aflæggerne IDA og IFC, jfr. nedf. punkt 8 b), og det Internationale Valutafond kan medtages under synspunktet: handling, ikke blot ord.

4. Skematisk oversigt over det økonomisk-sociale samarbejdes forgreninger: Økonomiske anliggender.

International handel. — Det er en sørgelig kendsgerning at staternes økonomiske liv, deres produktionsforhold og samhandel, indtil nyeste tid kun i ringe grad har været genstand for international regulering. Hver stat bestemmer autonomt sin egen handelspolitik. I kampen om råstoffer, markeder, og beskæftigelse søger hver stat sine egne mål, og de interessemodsatninger der herved opstår kan selv under militær fredstilstand føre til handelskrig.

Ganske vist er der nok siden 1860 blevet afsluttet en uoverskuelig mængde *handelstraktater*. Men disse har så godt som alle været tosidede overenskomster, midler for en efter omstændighederne afpasset

handel om indrømmelser og tilsagn, og ikke for en international koordination. Efter at de fleste lande havde forladt den ortodokse frihandelslære har deres indhold væsentlig bestået i at fastsætte bindinger på toldsatserne, og lignende beskyttelsesforanstaltninger.

Alligevel opnåedes der i årene før den første verdenskrig ad denne uorganiserede tilpasnings vej et ikke helt ringe resultat. Handelstraktaterne spandt sig som et net over hele jordkloden og åbnede mulighed for en verdensomsætning der nåede maximale højder. Gennem den stående *mestbegunstigelsesklausul*, der tilsikrer medkontrahenten lige så fordelagtig stilling som den nation der for øjeblikket er eller fremtidig bliver den mestbegunstigede, affødtes faktisk en vis generalitet i handelstraktaternes mangfoldighed.

Efter den første verdenskrig indtraf der et fuldstændigt omslag i denne udvikling henimod frihandel. Motiveret bl. a. af militære hensyn slog forskellige stater ind på *selvforsyningspolitikken*, der nødvendigvis måtte fremkalde tilsvarende reaktioner også hos andre stater der egentlig var indstillet på frihandel. Overalt indførtes kontrol med indførsel, og handelstraktaterne blev ikke blot bindingen på toldsatserne, men aftaler om eksportkontingenter og priser. Denne udvikling kronedes da selv England, gennem Ottawa-traktatværket 1932, definitivt opgav frihandelsideerne til fordel for en imperialistisk beskyttelsespolitik. Mestbegunstigelsesklausulerne undermineredes og erstattedes til dels af *præferenceideen*, hvorefter stater indenfor en vis gruppe indbyrdes indrømmer hinanden handelspolitiske fordele. Genèvekonventionen af 1927, undertegnet af et stort antal stater, om ophævelse af alle ind- og udførselsforbud og -restriktioner står som et mindesmærke over de liberalistiske ideer. Men udviklingen førte med sig, at den aldrig fik praktisk betydning. Den store økonomiske depression, der startede med sammenbrudet i Wall Street 1929, tvang staterne videre ad restriktionernes vej. Herhjemme tog lovgivningen til værn for den danske valuta fart fra begyndelsen af 30'erne. Heller ikke to senere forsøg fra Folkeforbundets side i 1930 og 1933 førte til noget resultat. Op til den anden verdenskrig fortsatte systemet med restriktioner, præferencer, og tosidede handelsaftaler at brede sig til stor skade for den internationale samhandel.

Efter den anden verdenskrig blev der gjort et storstilet fremstød for at skabe fred i verdenshandelen og tilvejebringe en plan for harmonisk og fremadskridende udvikling af verdensøkonomien. I dette øjemed blev der i 1948 vedtaget en pagt, *Havanna Pagten*, undertegnet af 53

nationer, i hvilken der blev fastlagt en række principper til fremme af fuld beskæftigelse, fuld udnyttelse af verdens økonomiske ressourcer, udvikling af tilbageblevne områder, genopbygning af krigshærgede egne, og især frigørelse af handelspolitikken henimod fri og lige adgang for alle til alle markeder og råstoffer. Til varetagelse af disse opgaver skulle den *Internationale Handelsorganisation*, ITO, tjene. Vistnok fordi sigtet var for højt og ideerne for abstrakte opnåede pagten ikke de fornødne ratifikationer til ikrafttræden, og ITO blev aldrig til virkelighed. Derimod fik den mere begrænsede GATT organisation (*General Agreement on Tariff and Trade*), der især har arbejdet for nedbrydning af toldskrankerne, mere held med sig. GATT overenskomsten blev indgået i 1947. Gennem en række verdensomspændende konferencer er det lykkedes at sænke eller stabilisere toldsatserne for titusinder af vareposter der indgår i den internationale handel. Den sjette af disse konferencer var af særlig vigtighed. Den indvarsledes i Genève 1964 og afsluttedes i 1967 og er almindelig kendt under betegnelsen „Kennedy-Runden“. En vigtig bestanddel af overenskomsten er en garanti for behandling som den mest begunstigede stat, hvorved alle opnåede resultater kommer alle til gode.

I de seneste år er bestræbelserne for universel frigørelse af handelen i nogen grad blevet fortrængt af bestræbelser for på regional basis at forene stater i frihandelsområde eller toldunion med indbyrdes tilpasning af økonomien. Disse bestræbelser har i Europa resulteret dels i det *Europæiske Økonomiske Fællesskab* (EEC, „Fællesmarkedet“, „de seks“) og dels i den *Europæiske Frihandelssammenslutning* (EFTA, „de syv“).

Indenfor den internationale vareomsætning indtager handelen med råstoffer en særstilling. Det er for enhver stat af livsvigtig betydning at den har adgang til, på lige fod med andre, i fri handel at opnå adgang til at købe sådanne råstoffer som den ikke selv besidder. For mange af de mindre udviklede lande hvis økonomi overvejende er baseret på eksport af råstoffer er stabile priser på disse af afgørende betydning for en sund og jævn udvikling af deres økonomi.

Det økonomiske og sociale råd har beskæftiget sig med disse problemer. I 1947 tog det initiativet til oprettelse af et særligt organ (*special body*) kaldet den *Midlertidige Koordinerende Komite for Internationale Råstofsordninger* (the Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements, ICCICA) der består af repræsentanter for FN, FAO, og GATT og hvis opgave det er at frem-

me og koordinere bestræbelser for at tilvejebringe råstofordninger. Efter denne komites tilskyndelse er der på de Forenede Nationers initiativ blevet indkaldt til konferencer vedrørende forskellige vigtige råstoffer der har resulteret i arrangementer med hensyn til tin, sukker, hvede, og olivenolie. Også kakao, kobber, bly, gummi, uld, og te har været genstand for studier, forhandlinger, og visse ordninger.

I 1954 oprettede det økonomiske og sociale råd en ny funktionel kommission kaldet *Kommissionen for International Råstofhandel* (Commission on International Commodity Trade, CICT) med den opgave at søge at modvirke uheldige svingninger i råstofpriserne og i det hele at studere og overvåge den internationale råstofhandel. I 1965 blev kommissionen ophævet og dens funktioner overtaget af UNCTAD's råd, medens ICCICA bevarede som rådgivende organ for rådet.

ECOSOC har også på forskellig vis arbejdet for at forbedre de retlige og forretningsmæssige vilkår hvorunder den internationale samhandel finder sted. På dets initiativ afholdtes i 1958 en konference i New-York der førte til afslutning af en *Konvention om Anerkendelse og Gennemtvungelse af fremmede Voldgiftskendelser*. Konkurrencebegrænsende aftaler og metoder har gennem længere tid været genstand for studier og rådgivning.

Internationale finansforhold. – Selvforsyningspolitikken og de deraf betingede restriktioner i den internationale handelsomsætning trækker også valutariske restriktioner med sig, hvilket vil sige at guldindløseligheden ophæves og adgang til at købe fremmed valuta begrænses. Her ved ophæves også de på guldindløseligheden baserede „naturlige“ vekselkurser, og hver stat fastsætter de kurser til hvilke den vil omsætte sin valuta. Under en restriktiv handelspolitik kan det være fristende at benytte en valutadevaluering som et eksportfremmende middel. Det lider som andre reguleringer af den svaghed at det opfordrer andre stater til at træffe lignende modforanstaltninger hvorved man kommer ind i en svikmølle.

Da man efter den anden verdenskrig satte alle kræfter ind på at frigøre den internationale handel måtte man nødvendigvis hermed forbinde bestræbelser for at skabe også fri og stabile internationale betalingsforhold. I dette øjemed blev den *Internationale Valutafond* (International Monetary Fund, FUND) oprettet på en konference afholdt i Bretton Woods (New Hampshire) i 1944. Fonden er anerkendt som en af de med de Forenede Nationer forbundne særlige or-

ganisationer. Dens formål er at fremme internationalt samarbejde på det valutariske område for derigennem at skabe stabile og velafbalancerede betalingsforhold til gavn for den internationale handels trivsel. I dette øjemed er der, gennem kvoter pålignet deltagerne, skabt en fond i guld og valutaer på hvilken medlemmerne i overensstemmelse med nærmere regler kan trække gennem køb af sådan valuta som de har brug for til at imødegå underskud på deres internationale betalingsbalance. Medlemmet forventes at tilbagekøbe sin egen valuta indenfor en vis frist. Endvidere fastsættes en paritetsværdi udtrykt i guld for hvert medlems valuta og der fastsættes begrænsninger i friheden til at foretage ændringer i denne kurs der andrager mere end 10 procent op eller ned.

Den *Internationale Bank* og de dertil sig sluttende finansieringsinstitutter, vil blive omtalt nedenfor i forbindelse med omtalen af hjælpen til de mindre udviklede lande.

Trafik (transport af personer, gods, og meddelelser). – Det er i særlig grad indlysende at staternes trafikproblemer kun kan løses i internationalt samarbejde. Hvad kunne det hjælpe at en stat havde udviklet de fineste transportsystem hvis det ikke var koordineret med andre staters tilsvarende systemer på en sådan måde at transporten let kan fortsætte ud over den enkelte stats grænser? Det var da også indenfor dette område den første internationale forvaltningsunion opstod, nemlig den internationale telegrafunion oprettet i Paris 1865. I dag er store dele af trafikken undergivet international regulering og kontrol der administreres gennem fire af de særlige institutioner, nemlig:

den *Internationale Telekommunikations Union*, ITU, der dækker telegraf, telefon, radio, og fjernsyn. Organisationens grundlag er den *Internationale Telekommunikations Konvention*, indgået Madrid 1932, senere hyppigt revideret. Unionen udøver selv ikke nogen form for telekommunikationstjeneste. Dens formål er at fremme internationalt samarbejde til forbedring af telekommunikation og at harmonisere de forskellige staters arbejde i dette øjemed. Et særlig vigtigt arbejdsfelt har været fordelingen af bølgelængder og foranstaltninger til undgåelse af skadelig interferens;

Verdenspostunionen (Universal Postal Union, UPU) der organiserer den internationale posttrafik. Den hviler på grundsætningen om transitfrihed der dog ikke udelukker visse gebyrer herfor. Hele unio-

nen udgør et fælles postgebet med samme gebyr (porto) uanset afstand. Der finder ingen indbyrdes afregning sted, hvert land beholder uafkortet sin portoindgang;

Organisationen for International Civil Luftfart (International Civil Aviation Organisation, ICAO) oprettet ved en konvention af 1944 der bygger på princippet om at hver stat har fuldstændig og udelukkende højhedsret over luftrummet over dens territorium. Der anerkendes altså efter almindelig folkeret ikke nogen passageret i luften svarende til den der gælder for fremmede skibe på søterritoriet. Men ved konventionen har deltagerne tilstået hverandre ret til overflyvning af og tekniske mellemlandinger på deres territorier. Dette gælder dog kun for civile maskiner, kun i fredstid, og ikke for ruteflyvning. Ved supplerende aftaler, der dog ikke er tiltrådt af alle deltagerne i ICAO, er der hjemlet yderligere friheder, også for rutefarten. Organisationen arbejder løbende på stadig forbedring af teknikken og højnelse af sikkerheden i lufttrafikken. ICAO har således formidlet en nordatlantisk vejrmeldetjeneste baseret på ni flydende stationer samt landstationer på Grønland og Færøerne samt i Island. Udgifterne herved fordeles på 21 nationer hvis fly krydser Atlanten; og

den *Rådgivende Internationale Søfartsorganisation* (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO) hvis opgave det er dels at fremme navigation og sikkerhed til søs, dels at modvirke flagdiskrimination og andre konkurrencebegrænsninger. Forskellige traktater ligger til grund for organisationens virksomhed, vigtigst blandt disse en konvention om sikkerhed for livet til søs med tilhørende regulativer vedrørende skibssammenstød, samt en konvention om forhindring af forurening af havet med olie.

Udvikling af naturlige ressourcer. – For at højne levestandarden, ganske særligt i de egne af jorden hvor befolkningen lever på sultegrænsen, er det af største betydning at jordens naturlige ressourcer, agerjorden, havets rigdomme, og kraftkilderne, udnyttes så rationelt som muligt til produktion af levnedsmidler og andre livsfornødenheder. Det internationale arbejde i dette øjemed har i store træk været fordelt således at FAO har taget sig af agerbrugsproduktionen, IAEA af atomenergiens udvikling, og det økonomiske og sociale råd af de øvrige energi- og rigdomskilder.

De *Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation*, (the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, FAO)

har til formål at fremme dækningen af det mest elementære af alle behov, behovet for føde. Ud fra den levestandard der hersker i vore lande har vi svært ved at forestille os hvad det elementære problem om føde betyder. Mætte, også af statistik, glider de oplysende tal forbi os. Kan vi virkelig forestille os hvad det vil sige at omkring halvdelen af jordens befolkning, eller op mod halvanden milliard mennesker, lider under jævnlig sult og konstant underernæring. Og sult, vel at mærke, ikke som vi kender den, det bedste krydderi til et godt måltid, men som en kronisk tilstand af svækkelse forbundet med apati, lidelse, sygdom, og død.

Problemet skærpes i uhyggelig grad derved at jordens befolkning i den sidste menneskealder er taget til at vokse i et hidtil ukendt tempo. Herved opstår et kapløb mellem befolkningstilvækst og forøgelse af levnedsmiddelproduktionen – et kapløb i hvilket befolkningstilvæksten i store dele af verden kommer ind som nummer eet. Det uhyggelige misforhold er skyggesiden af noget der ellers i sig selv er et af civilisationens goder som også de fattige lande har fået andel i: bekæmpelsen af dødeligheden, især børnedødeligheden, med medicinske og hygiejniske midler. Medens tidligere dødeligheden så nogenlunde holdt fødselstilgangen i skak, vokser befolkningen nu i de lande der i forvejen dårligt kan ernære sine indbyggere med fra 2-3,5% årlig (Indien 2%, Kina 2,5%, Columbia, Venezuela, Malaya, Ceylon m. fl. 3-3,5%). Til sammenlignings tjener at befolkningen her i landet vokser med noget under 1% om året, og i verden som helhed med 1,9%. Den totale årlige tilvækst udgør (1966) omkring femogtredeks millioner eller ca 170.000 hver dag. Af disse falder langt den største del på de mindre udviklede lande. Det er dem der skal skaffes ekstra forsyninger til ved fortsat udvikling af levnedsmiddelproduktionen og her er det FAO sætter ind.

Naturligvis er der en anden og langt mere effektiv måde at gribe problemet an på, nemlig at lære de primitive folk fødselskontrol for derigennem at begrænse befolkningstilvæksten. Desværre må man regne med at denne metode indtil videre vil støde på en række hindringer hos dem der skulle anvende den – befolkningens absolutte mangel på forståelse af spørgsmålets betydning, religiøse indvendinger, traditionelle forestillinger om at børnerigdom er en velsignelse, og manglende økonomisk evne til at indkøbe præventive midler. Opgaven må derfor på længere sigt være gennem oplysning og forbedret økonomi at søge disse hindringer overvundet. Forslag i denne retning er hidtil

løbet mod en mur af fordomme, især fra de katolske landes side. I 1966 lykkedes det dog, under indtryk af det stadig lige katastrofale misforhold mellem befolkningstilvækst og levnedsmiddelforøgelse, at få vedtaget en resolution der i forsigtige vendinger berører problemet. 30 stater har (1967) undertegnet en *befolkningsdeklaration*, overrakt de Forenede Nationer, hvori forældrenes mulighed for at bestemme deres børns antal erklæres for en fundamental menneskeret.

FAO's arbejdsområde omfatter ikke blot landbruget, men også skovbrug, fiskeri, og almindelige ernæringsproblemer. For femåret 1960-65 er der lanceret en storstilet kampagne under devisen „Frihed for Sult“, der omfatter såvel oplysning og undervisning, som forskning og nationale aktioner. Blandt de metoder der står til rådighed til forøgelse af produktionen kan især følgende nævnes: indvinding af ny jord (kun ca. en fjerdedel af jordens dyrkbare overflade er opdyrket); forbedring af den jord der er under dyrkning (fx ved gødning, vanding, afvanding, bekæmpelse af erosion, sandflugt m.m.); forbedring af afgrøder og stammer; bekæmpelse af plante- og kvægsygdomme; forbedring af dyrkningsmetoderne i forbindelse med indførelse af mere hensigtsmæssige redskaber; forbedring af distributions- og markedsforhold til nedsættelse af det kolossale spild der indtræder under oplagring og transport gennem angreb af svamp, insekter, gnavere, varme o.s.v. Men alle disse og andre metoder forudsætter først og fremmest højnelse af menneskematerialet: oplysning til overvindelse af sløvhed og fordomme; og forbedring af sundhedstilstanden for at overvinde den onde cirkel der består mellem sygdom og fattigdom.

Atomenergien åbner ny perspektiver til fremme af produktionen på alle områder. Den synes at være blevet opdaget i det historisk rette øjeblik netop som man begyndte at øjne enden på de andre eksisterende brændselskilder, især kul og olie. Atomerne kan udnyttes først og fremmest til produktion af elektricitet der er den energiform der lettest lader sig transportere og udnytte i såvel små som store industrielle anlæg. Også indenfor medicin og landbrug kan de store kræfter der slumrer i de små partikler udnyttes til fremme af forskning, eksperimenter, terapi og teknik. Men atomenergiens udnyttelse er ikke så lige til en sag. Den er afhængig af den højeste videnskabelige indsigt, fortsat forskning, og opbygning af store tekniske anlæg. Indsatsen er så stor og krævende at den løses bedst i internationalt samarbejde, ganske særlig i betragtning af at mange mere eller mindre udviklede lande overhovedet ikke ville være i stand til at løse opgaven på egen hånd.

I dette øjemed er den *Internationale Atomenergi Organisation* (the International Atomic Energy Agency, IAEA) oprettet. Dens formål er at fremskynde og forøge atomenergiens bidrag til fred, sundhed, og velstand over hele verden. Der er mellem de Forenede Nationer og IAEA indgået en overenskomst om samarbejde, men da denne ikke er tilvejebragt på den i pagtens art. 57, jfr. art. 63, foreskrevne måde kan IAEA formelt ikke betegnes som en „særlig institution“, uanset at den i realiteten indtager samme stilling som disse bortset fra at den aflægger beretning direkte til generalforsamlingen og sikkerhedsrådet – og altså ikke til det økonomiske og sociale råd. Organisationen, der blev stiftet i 1956, har udsendt studiekommissioner til en række mindre udviklede lande for at foretage forberedende undersøgelser. Den har stillet rådgivere og eksperter til rådighed og uddelt studiestipendier. Videnskabelig forskning er blevet iværksat og konferencer afholdt. Forskningens resultat søges viderebragt og udnyttet gennem afholdelse af kursus og anden oplysende virksomhed.

Til supplerung af det arbejde der som omtalt er udført af de to omtalte institutioner har det økonomiske og sociale råd beskæftiget sig med en række opgaver indenfor samme felt. Dels gennem sin stående *Komite for Industriel Udvikling*, nu de *Forenede Nationers Organisation for Industriel Udvikling* (UNIDO), dels ved afholdelse af konferencer har rådet beskæftiget sig med spørgsmål om udnyttelsen af naturlige kraftkilder og ressourcer såsom vandkraft og olie, jordreformer, beskyttelse af havets naturlige rigdomme og andre lignende problemer.

Regionalt samarbejde. – Den i det foregående skildrede virksomhed udfoldet gennem de Forenede Nationer og visse af de særlige institutioner griber de økonomiske problemer an på universel basis. De *fire regionale økonomiske kommissioner* – for henholdsvis Europa (ECE), Asien og det fjerne Østen (ECAFE), Latinamerika (ECLA), og Afrika (ECA) – beskæftiger sig med tilsvarende problemer på regionalt grundlag. Disse er alle hjælpeorganer under det økonomiske og sociale råd men har i praksis opnået betydelig selvstændighed, hvilket især viser sig deri at de er kompetente til at fremsætte anbefalinger direkte til regionens regeringer. Disse kommissioners mere begrænsede sigte i geografisk henseende medfører at de problemer de beskæftiger sig med ofte er mere overskuelige og at det i højere grad er muligt at gå i gang med konkrete, konstruktive opgaver. Som et FN-organ falder den europæiske kommission uden for de forskellige europæiske fællesskaber

organiseret af de vesteuropæiske stater. Kommissionen får herved den særlige betydning at den er den eneste af de europæiske organisationer i hvilke også østblokkens stater er deltagere.

5. *Fortsættelse: Sociale og humanitære anliggender.*

Arbejderbeskyttelse. – Ud fra den opfattelse at social uretfærdighed og den dermed forbundne nød og elendighed er en fare for verdensfreden og den gode forståelse mellem folkene, blev der ved Versailles-traktatens 13. kapitel oprettet en selvstændig, permanent institution, den *Internationale Arbejdsorganisation* (the International Labor Organisation, ILO) med den opgave at arbejde for en forbedring af arbejdsvilkårene. Efter en revision af dens forfatning i 1945-46 blev organisationen i 1946 tilsluttet de Forenede Nationer.

I organisatorisk henseende indtager ILO en interessant særstilling idet ikke blot de deltagende regeringer men også arbejderne og arbejdsgiverne er direkte repræsenteret i organisationens styrende organer. Til det øverste organ, generalkonferencen, sender hvert af medlemmerne fire repræsentanter, to valgt af regeringen og en af henholdsvis arbejderne og arbejdsgivernes mest repræsentative organisation (om nogen sådan findes). Også styrelsesrådet, der leder bureauets arbejde, er sammensat efter samme trekants-model (24-12-12). Desuden er der indrømmet såvel arbejderne som arbejdsgivernes faglige organisation klageret i tilfælde af at et medlem ikke overholder sine forpligtelser ifølge en konvention vedtaget af ILO og tiltrådt af vedkommende medlem.

ILO har arbejdet for en højnelse af arbejderne vilkår især ved at udarbejde udkast til konventioner der fastslår visse minimumsstandarder, fx med hensyn til regulering af arbejdstiden, forebyggelse af arbejdsløshed, beskyttelse af børn, unge, og kvinder, mindstelønninger, foreningsret, natarbejde, ugentlig hviledag, ferie med løn, alderdoms- og ulykkesforsikring, etc. Sådanne udkast kan vedtages af generalkonferencen med to trediedels flertal. Konventionerne er kun bindende for de medlemsstater der tiltræder (ratificerer) udkastene, men regeringerne er forpligtet til at forelægge udkastet for det nationale organ der er kompetent til at lovgive på området, her i landet folketinget, ligesom de også har forpligtet sig til at afgive beretning om gennemførelse af de konventioner de har tiltrådt. Formålet med sådanne konventioner er at stimulere de stater i hvilke vilkårene er dårligst til at forbedre disse og bringe dem op på højde med de ansatte minimums-

standarder. Det kan derfor ikke nytte at disse skrues for højt op fordi resultatet i så fald må befrygtes at blive at konventionsudkastet ikke vil blive ratificeret netop af de lande på hvilke det først og fremmest tager sigte. Siden starten i 1919 har organisationen udfoldet en meget livlig og effektiv virksomhed. Godt over hundrede konventionsudkast er blevet vedtaget og af disse har langt størsteparten opnået ratifikation fra mange af medlemmernes side. Desuden er et lignende antal anbefalinger blevet vedtaget.

Sundhedsvæsen. – Til op i det 19. århundrede søgte hvert land at værge sig mod de værste smitsomme sygdomme – især pest, kolera, og gul feber – ved rigorøse karantæneforanstaltninger der som lokale barrierer skulle værne territoriet. Efterhånden indså man at den fælles fjende måtte bekæmpes i fællesskab, og at kampen måtte begynde allerede i disse sygdommes oprindelseslande. Suezkanalens åbning (1869), og den deraf betingede livligere forbindelse med de asiatiske smitekilder, gav stødet til forskellige internationale konventioner hvorved der dels skabtes et internationalt sundhedspoliti til overvågelse af sanitetsforvaltningen i Orienten, og dels et samarbejde mellem de forskellige staters beskyttelsesforanstaltninger.

Samarbejdet på dette område varetages nu af *Verdenssundhedsorganisationen* (the World Health Organization, WHO), stiftet i New York 1946, der træder i stedet for det tidligere internationale kontor for offentlig hygiejne i Paris og Folkeforbundets hygiejneorganisation. Hovedkvarteret er i Genève. I statutterne fastlægges visse almindelige formål og principper, men iøvrigt er de af organisatorisk natur og fortrænger ikke de bestående sundhedskonventioner. At det principielle sigte nu går videre end blot at bekæmpe visse farlige epidemiske sygdomme markeres ved, at sundhed defineres som „en tilstand af fuldkommen fysik, åndelig, og socialt velvære og ikke blot frihed for sygdom og invaliditet“, og samtidig erklæres for en fundamental menneskerettighed for alle og af grundlæggende betydning for opnåelse af fred og sikkerhed.

De sygdomme der først gav anledning til internationalt samvirke er nu sjældne. WHO har især beskæftiget sig med bekæmpelse af malaria, tuberkulose, og kønssygdomme, og stiler nu mod fuldstændig udryddelse af en række smitsomme sygdomme. Organisationen arbejder også for fremme af ernæring og hygiejne.

Atomenergien har stillet det internationale sundhedsarbejde overfor

ny opgaver. Den lyse side af sagen er at radioisotoperne kan finde anvendelse i medicinsk forskning, diagnose, og behandling. Den mørke side, at det radioaktive nedfald forårsaget af forsøgssprængninger kan medføre de alvorligste farer for den offentlige sundhed, muligvis endog med beskadigelser af arveanlæggene med virkninger for kommende generationer. Begge sider af sagen stiller opgaver der forudsætter organiseret forskning og samarbejde.

En særlig side af bestræbelserne for at højne sundheden er bekæmpelsen af misbrug af berusende gifte (narkotiske midler) der i visse lande undertiden har anrettet større ulykker end de værste sygdomme har kunnet gøre. De naturlige narkotika udvindes i det væsentligste af tre planter: opiumsvalmuen, cocabusken, og cannabisplanten. Opium er basis for fremstilling af morfin og andre opiater; af cocabuskens blade udvindes kokain; cannabis er også kendt under navne som marihuana, hashish m.fl. Sidstnævnte vækst frembyder særlig vanskelige problemer fordi den geografisk er den mest udbredte og vanskeligst kontrollerbare, idet den, foruden at vokse vildt, også dyrkes for industrielle formål. Hertil kommer i nyere tid en stor mængde syntetisk fremstillede gifte.

Den internationale aktivitet på dette område udøves gennem en række i dette øjemed særligt skabte organer. Den øverste styrende og planlæggende ledelse ligger hos *Kommissionen for Narkotiske Midler*, der er en af det økonomiske og sociale råds funktionelle kommissioner sammensat således at den blandt sine medlemmer fortrinsvis tæller de vigtigste producenter af narkotika. Administrative og kontrollerende funktioner udføres af det *Internationale Narkotikums Kontrolråd*.

Grundlaget for disse organers virksomhed er den i 1961 vedtagne *Enheds-Konvention om narkotiske gifte*. Gennem denne er det lykkedes (1) at kodificere de hidtil i ni overenskomster indeholdte regler; (2) at udbygge kontrollen, der hidtil i det væsentligste alene har angået omsætningen af narkotiske midler, til også at omfatte produktionen af råstofferne; og (3) at forenkle det organisatoriske apparat. Enhedskonventionen, der trådte i kraft i 1964, betyder en mærkepæl i kampen mod misbrug af narkotiske stoffer. Gennem den forenes mere end hundrede nationer i bestræbelser for at beskytte mennesket mod — sig selv. Kampen vanskeliggøres derved at disse midler også i stor udstrækning tjener nyttige formål i medicin og videnskab. For at muliggøre skøn over om misbrug finder sted i større udstrækning opfordres enhver stat til for det kommende år at anslå størrelsen af det legale

forbrug. Import af narkotika må kun finde sted indenfor det anslåede forbrugs grænser. Hvis de indgåede anslag må forekomme for høje kan de give anledning til forhandling med krav om forklaring.

Hjælp til børn. – I 1946 besluttede de Forenede Nationers generalforsamling at der som et led i foranstaltninger til genoprettelse af krigens ødelæggelser skulle oprettes en international fond til hjælp for børn fortrinsvis i de lande der havde været ofre for angrebskrig. Fonden blev kaldt United Nations International Children's Emergency Fund, forkortet til UNICEF. Efter nogle års forløb trådte hensynet til krigens specielle skadevirkninger i baggrunden. Det blev (i 1950 og 1953) besluttet at fonden skulle fortsætte som en varig børnehjælpsinstitution med videre sigte, især på de mindre udviklede lande. Fondens navn forandredes til United Nations Children's Fund – men forkortelsen UNICEF var så godt indarbejdet at den blev bibeholdt uforandret.

De *Forenede Nationers Børnefond* (UNICEF) er nu en „special body“ under det økonomiske og sociale råd. Fonden har dog en ret uafhængig stilling og dens udgifter afholdes ikke over de Forenede Nationers budget men dækkes gennem frivillige bidrag af hvilke ca. 85 % fremkommer ved tilskud fra ca. hundrede regeringer og resten ved bidrag fra private, salg af julekort, m. m.

Da der er over 1 milliard børn i verden, og da over halvdelen vokser op under nød, er der nok for fonden at gøre. Dens arbejdsprogram har i første række omfattet sundhedspleje, sygdomsbekæmpelse, ernæring – også ved direkte uddeling af mælk og andre vigtige levnedsmidler – katastrofehjælp, og almindelige velfærdsforanstaltninger for barn og familie. Siden 1961 er programmet blevet udvidet til også at omfatte hjælp til oplæring og faglig uddannelse.

Nødhjælpsforanstaltninger. – De voldsomme politiske omvæltninger og to verdenskrige i den sidste menneskealder har skabt et yderst alvorligt og vanskeligt flygtningeproblem. I 20'erne ydede Fridtjof Nansen og Folkeforbundet hjælp til armenere flygtet for tyrkiske forfølgere og til russere der havde forladt deres hjemland efter revolutionen. Efter 1933 kom dertil tusindvis af tyskere og østrigere, for en stor del jøder, der flygtede for Hitlers voldsregimente og forfølgelser. Den 2. verdenskrig føjede hertil en ny kategori, de forflyttede personer (displaced persons). I millionvis slæbte nazisterne folk fra deres hjemsted i forskellige besatte lande til koncentrationslejre eller fabrikker i Tysk-

land. Desuden flygtede mange fra de baltiske lande for den russiske fremrykning. Senere hen har diktaturregimet øst for jerntæppet yderligere forøget strømmen af hjemløse. Opstanden i Ungarn i 1956 medførte en flygtningestrøm på over 200.000. Mellem en halv og en hel million kinesere er flygtet fra kommunistregimet til Hong Kong og strømmen synes stadig at fortsætte. Kampene i forbindelse med den israelske stats opståen i 1948 førte til at op mod 1 million arabere flygtede fra Palæstina til de omliggende arabiske stater. De mangeårige kampe og terrorhandlinger i Algeriet skabte en gruppe hjemløse på over 300.000. De sidste års omvæltninger i Afrika har skabt et nyt problem med ca. 700.000 flygtninge. Hertil kommer mindre grupper rundt om i verden.

I alle tilfælde er disse mennesker ulykkeligt stillet. Som flygtninge fra deres hjemland er deres statsborgerskab intet værd og de har derfor behov for en særlig international retshjælp. Herudover er opgaven at hjemsende dem der ønsker det, og at skaffe dem der ikke ønsker at vende tilbage, et nyt hjem etsteds i verden. Desuden skal der, indtil det lykkes at skabe en endelig ordening af den ene eller anden art, skaffes begge kategorier tag over hovedet og tåleligt underhold.

Da de allierede hære rykkede ind i Tyskland befriede og hjemsendte de indtil udgangen af 1946 ca. 7 millioner mand. Men endnu var, samlet i lejre, mere end 1 million flygtninge tilbage der for størstedelen ikke ønskede at repatrieres. For at hjælpe disse og andre flygtninge stiftedes i London 1946 den *Internationale Flygtningeorganisation* (the International Refugee Organization, IRO) der havde stilling som en af de autonome, særlige institutioner. Da dennes virksomhed indstilledes med udgangen af 1951 havde den hjemsendt ca. 93.000 og etableret over 1 million.

Sidenhen er arbejdet blevet fortsat direkte gennem de Forenede Nationer idet man i dette øjemed har oprettet et særligt hjælpeorgan under generalforsamlingen, de *Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge* (United Nations High Commissioner for Refugees, UNCHR), hvis virksomhed for tiden (1968) omfatter mellem to og halvtredje million flygtninge. Kontorets administrative udgifter dækkes over de Forenede Nationers budget, hjælpeaktionerne derimod gennem frivillige bidrag. For at stimulere forståelsen for problemet og fremme offervilligheden afholdtes 1959-60 et verdens-flygtningear.

UNHCR har arbejdet efter samme retningslinier som IRO, altså for hjemsendelse, etablering, underhold, og retshjælp. På dens initia-

tiv er der i 1951 blevet vedtaget en konvention om flygtninges retlige status.

Hjælpen til de arabiske flygtninge fra Palæstina er underkastet særskilt administration gennem de *Forenede Nationers Hjælpebureau for Palæstinaflygtninge* (the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, UNRWA) der er et hjælpeorgan under generalforsamlingen. Udgifterne til hjælpen dækkes af frivillige bidrag. Dette flygtningeproblem er særlig vanskeligt fordi de humanitære sider af det er vævet sammen med de politiske modsætninger mellem jøder og arabere. Det har derfor vist sig særlig vanskeligt at iværksætte enten hjemsendelse eller etablering. Endnu (1962)* udgør antallet af registrerede flygtninge over 1 million fordelt på Jordan, Gaza, Libanon, og Syrien. Af disse er 877.000 berettiget til alle former for hjælp. Omkring halvdelen af disse er børn. Ca. 40 % af flygtningene lever stadig i lejre af hvilke der findes 57. Det påhviler UNRWA ikke blot at forsyne denne befolkning med nødtørftigt ernæringstilskud (15-1600 kalorier om dagen pr. person), men også at sørge for sundhedstjeneste, skolegang, videre uddannelse, og anden form for nødvendig forsorg. Hver lejr er udstyret med de vigtigste institutioner til formidling af UNRWA-hjælpen: skoler, køkkener, spisesale, og klinikker.

De forenede Nationer har i en række tilfælde organiseret hjælp i akutte nødsituationer, især efter krig. I årene umiddelbart efter den anden verdenskrig formidledes den første hjælp til den europæiske genopbygning gennem de *Forenede Nationers Hjælpe- og Genopbygningsadministration* (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA). På lignende måde blev der efter Koreakrigens afslutning organiseret en hjælp til Koreas genopbygning gennem et særligt apparat (UNKRA), hvis virksomhed blev indstillet i 1960.

Rådets supplerende virksomhed. – Til supplerung af de i det foregående omtalte opgaver der alle varetages af særlige organer skabt i dette øjemed har det økonomiske og sociale råd og dets kommissioner taget sig af en række sociale og humanitære anliggender. Idet bemærkes at menneskerettigheder og hjælp til underudviklede lande vil blive omtalt særskilt i det følgende kan især følgende arbejdsopgaver fremhæves:

(a) Sociale velfærdsprogrammer med tilhørende administrative problemer, herunder forsorg for familien, unge, og børn, alderdoms-

* Oplysninger for tiden efter krigshandlingerne i 1967 har ikke kunnet fremskaffes.

forsorg, hjælp til invaliderede, uddannelse af socialhjælpere og andet forsorgspersonale;

(b) social udvikling, herunder almindelig beretning om sociale tilstande, udviklingstendenser og -programmer verden over i forbindelse med studier af spørgsmålet om international sammenligning af levestandarder;

(c) socialt forsvar, herunder kriminalitetsbekæmpelse, særlig ungdomskriminalitet, og behandling af forbrydere, bekæmpelse af prostitution, handel med kvinder, m. v.; og

(d) befolkningsspørgsmål, herunder befolkningstilvækst og levestandard, befolkningsvandring, befolkningens sammensætning af produktive og ikke-produktive grupper.

6. *Fortsættelse: Kulturelle anliggender.*

Som almindeligt organ på dette område fungerer de *Forenede Nationers Organisation for Undervisning, Videnskab, og Kultur* (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO) der er en af de „særlige institutioner“. Organisationen hviler på den tanke, „at eftersom krige begynder i menneskers sind må forsvaret for freden ligeledes opbygges i menneskers sind“, og dens formål er „at bidrage til fred og sikkerhed ved at befordre samarbejdet mellem nationerne om undervisning, videnskab, og kultur, for derved at fremme den almindelige respekt for retfærdighed, for loven, for menneskerettighederne og for de fundamentale frihedsrettigheder, som ved de Forenede Nationers pagt er tilsikret jordens folk uden forskel med hensyn til race, køn, sprog, eller religion.“

Som navnet angiver falder UNESCO's virkefelt i tre områder, undervisning, videnskab, og kultur.

Arbejdet på det første af disse områder har først og fremmest været bestemt ved den kendsgerning at omkring halvdelen af jordens voksne befolkning hverken kan læse eller skrive, og at omkring 250 millioner børn ikke går i skole. Kampen mod analfabetismen er begrundet ikke blot med at læse- og skrivefærdighed i sig selv er en kulturel berigelse, men også ud fra det synspunkt, at disse færdigheder er den nødvendige forudsætning for al videre opdragelse og belæring til kamp mod sygdom, fattigdom, og social uretfærdighed. Et storstilet projekt indenfor dette område er gået ud på at skaffe skoler og lærere til børnene i 20 latinamerikanske stater. Indenfor et tiår er der blevet bygget 73.000 ny skoler og oprettet 380.000 ny lærerstilling.

Indenfor videnskaberne søger UNESCO særligt at fremme sådan forskning hvis udførelse kræver et organiseret samvirke mellem nationerne. Indenfor naturvidenskaberne kan blandt de løbende projekter nævnes dem der er rettet mod internationalt samarbejde i fag som oceanografi, astronomi, geofysik og jordskælvsforskning der i særlig grad nødvendiggør fælles planlægning i global målestok. Blandt de samfundsvidenskabelige opgaver er den der går ud på at stimulere freds- og konfliktforskningen et typisk UNESCO program. Det samme gælder studier af økonomiske og sociale problemer i de ny stater.

På det kulturelle område ser UNESCO det i første række som sin opgave at sprede viden og forståelse om andre folkeslags kulturelle frembringelser indenfor kunst, videnskab, religiøs og filosofisk tænkning for derigennem at fremme mellemfolkelig forståelse. For nylig udløb fx en tiårs-plan til fremme af gensidig forståelse og værdsættelse af Østens og Vestens kulturelle frembringelser og værdier.

Visse videnskabelige fagområder der i særlig grad er beroende på internationalt samarbejde er udskilt og henlagt under særlige institutioner. Dette gælder meteorologien hvis teoretiske og praktiske interesser varetages af *Verdensorganisationen for Meteorologi* (World Meteorological Organization, WMO). Den teoretiske atomfysik sorterer under *IAEA* der blev omtalt ovenfor i afsnittet om økonomiske anliggender.

En kulturel opgave der indtager en særstilling er det mellemfolkelige samarbejde til kodifikation og udvikling af folkeretten. Pagtens art. 13 pålægger generalforsamlingen at tage initiativ til undersøgelser og fremsætte forslag med dette formål for øje. Dette er sket derved at forsamlingen i 1947 har nedsat en *Folkeretskommission* (International Law Commission) bestående af (nu 25) personer af anerkendt sagskundskab i folkeret og repræsenterende civilisationens hovedformer og de vigtigste retssystemer i verden. Dens opgave er at studere folkeretlige spørgsmål og udarbejde udkast til konventioner. Kommissionen kan på eget initiativ optage et emne, men langt de fleste af de opgaver den har beskæftiget sig med har været forelagt den af generalforsamlingen.

Kommissionens arbejde har kun ført til små resultater og i det store og hele været en skuffelse. Den har beskæftiget sig med godt et dusin emner, men arbejdet er kun i få tilfælde resulteret i vedtagelse af en konvention. Det drejer sig om (1) fire søretskonventioner Genève 1958; (2) en konvention om begrænsning af statsløshed New York

1961; (3) en konvention om diplomatiske forbindelser Wien 1961; og (4) en konvention om konsulære relationer Wien 1963.

I andre tilfælde har kommissionen udarbejdet udkast men disse har ikke fra politisk side fundet sådan interesse eller tilslutning at de har kunnet føre til nogen vedtagelse. Dette gælder især et problemkompleks omfattende definition af aggressionsbegrebet, affattelse af en international lov om forbrydelser mod menneskehedens fred og sikkerhed, og oprettelse af en international kriminaldomstol til afstraffelse af dem der måtte gøre sig skyldige i aggression eller anden krænkelse af fredsloven. Efter langvarige drøftelser i kommissionen, generalforsamlingen og dennes 6. komite gennem årene 1950-57 kan sagen betragtes som henlagt fordi man vistnok er ved at indse at det er en forfæjlet og håbløs opgave at overføre strafferetlige principper på dette område, og illusorisk at tro at man ad denne vej kan værne den internationale fred og sikkerhed. På dette punkt har folkeretskommissionen ikke vist sig sin opgave voksen. I stedet for at lade sig rive med af den „idealisme“ der i Nürnbergprocessen og -dommen ville se indgangen til en ny retlig æra i kampen mod krigen, burde disse jurister have besiddet så megen realistisk indsigt i rettens væsen og teknik, at de havde stemplet projektet som en kimære og sparet sig selv og de Forenede Nationer for mange ørkesløse anstrengelser. Det må tilføjes at enkelte af kommissionens medlemmer, herunder det nordiske medlem, justitierådet Emil Sandström, udtalte sig imod en international kriminaljurisdiktions effektivitet. Også et udkast til en erklæring om staternes rettigheder og pligter og til en konvention om den internationale voldsprocedure må anses for strandede.

Generalforsamlingen har også uden om folkeretskommissionen givet sit bidrag til udviklingen af folkeretten. Den 9. december 1948 vedtog den eenstemmigt en *Konvention om Forebyggelse af og Straf for Folke­drab*. En klarere manifestation kan næppe tænkes af tomme og ørkesløse deklamationer iklædt højtidelige former. Efter denne konvention, der er ratificeret af et stort antal stater, derunder Danmark, forpligter staterne sig til at straffe personer der gør sig skyldige i folke­drab, d. v. s. visse handlinger, især drab, der tilsigter helt eller delvis at tilintetgøre en national, etnologisk, racemæssig, eller religiøs gruppe som sådan. Det eksempel man havde for øje var naturligvis Hitlers forsøg på at udrydde jøderne. Nu er handlinger af denne art næppe tænkelige som enkeltmandsværk, men kun som planlagt og udført gennem et statsapparat. Hvad konventionen kræver er altså at den rege-

ring der er forbryderisk og korrupt nok til at begå folkedrab dog skal være retsindig nok til bagefter at sørge for sin egen afstraffelse ved statens egne domstole – nogen international påtale og retspleje er ikke hjemlet i konventionen. Det alvorligste ved sagen er, at bortset fra en lille kreds af tomhovede „idealister“ må konventionens ophavsmænd og de ratificerende regeringer meget vel have været klar over at dette er det rene nonsens. Men ingen har vovet at sige dette og forstyrre spillet når hele verden skulle tro at nu gjorde de Forenede Nationer virkelig en indsats til forhindring af en gentagelse af verdens afskyeligste forbrydelse.

7. Fortsættelse: – Menneskerettigheder.

De Forenede Nationers pagt nævner det udtrykkeligt (art. 1, 13, og 55) som en opgave for organisationen at fremme „almen respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog, eller religion“. En tilsvarende målsætning forekom ikke i Folkeforbundspagten. I mellemtiden havde verden oplevet hvilket barbari det fører til når i en stat den respekt for mennesket der er kernen i den kristelig-humanistiske tradition går i opløsning, og regeringen kynisk bekender sig til racemyter og racehad og „herrefolket“s ret til at beherske, fornægte, ja udrydde andre folkeslag eller racer. Pagtens bestemmelser om respekt for menneskerettigheder er baseret i troen på at en mentalitet som den nazistiske er en fare for det fredelige samliv mellem folkene, og at det derfor må være en opgave for organisationen at virke for at humanistiske idealer baseret i respekt for mennesket, og som kan anerkendes af alle folk uanset race, religion, og politisk ideologi, overalt holdes i hævd og ære.

Denne målsætning stiller organisationen overfor en opgave af ekstraordinær vanskelighed. For det første fordi opgaven, for så vidt den fundamentalt er af moralsk natur, egentlig ligger udenfor det arbejdsfelt der egner sig til behandling af statslige eller internationale institutioner. Der er næppe noget emne der i højere grad har opfordret til ordgyderi og svulst samtidig med at taleflommen har efterladt et forstemmende indtryk af mangel på oprigtighed og kontanter bag ordene. For det andet fordi de dybtgående skel der faktisk findes mellem forskellige folks og staters kulturtraditioner og økonomisk-politiske ideologier gør det vanskeligt, uden at gribe til fiktioner, tvetydighed, og tilsløringer, at finde formuler der kan akcepteres af alle.

Arbejdet på dette område er blevet udført så godt som udelukkende indenfor de Forenede Nationer selv. Det økonomiske og sociale råd har nedsat en særlig *Kommission for Menneskerettigheder* med en *Underkommission vedrørende Forhindring af Diskrimination og Beskyttelse af Mindretal*. Desuden en *Kommission for Kvinders Status* hvis virke for en stor del er faldet indenfor dette område. De af kommissionerne udarbejdede forslag går til det økonomiske og sociale råd og efter behandlingen her derfra videre til generalforsamlingen, hvor sagen først drøftes i 3. Komite og senere i plenarforsamlingen.

Pagten henviser altså til ideen om menneskerettigheder som en standard eller et ideal der kræver moralsk respekt og praktisk efterkommelse – men den definerer intetsteds hvori menneskerettighederne består. Organisationens første og mest centrale opgave måtte derfor være at formulere disse rettigheder i en slags humanismens grundlov, og at få medlemmerne til at påtage sig retlig forpligtelse til at lyde denne lov, jfr. ndf. under *a*. Herudover er arbejdet blevet udbygget og specialiseret på to måder: dels således at man af grundloven har udtaget enkelte rettigheder til fordybet undersøgelse og normering (nedf. under *b*); dels således at man har gjort visse persongrupper rettigheder til genstand for særskilt behandling (*c*). Ud over disse bestræbelser på at normere rettighederne har de Forenede Nationer også på anden måde virket til fremme af moralsk respekt for og praktisk overholdelse af dem (*d*).

a. Arbejdet for den grundlæggende formulering af menneskerettighederne er foregået i to faser. Først satte man sig for at oprette et dokument der skulle formulere de moralske idealer og aspirationer som menneskerettighedsideen er udtryk for, men uden at pålægge staterne pligter i juridisk forstand. Dette første mål blev nået ved vedtagelsen i generalforsamlingen den 10. december 1948 af *Verdenserklæringen om Menneskerettigheder*. Derefter gik man over til den langt vanskeligere og mere delikate opgave at udarbejde udkast til en eller flere konventioner om menneskerettigheder således at staterne ved at tiltræde og ratificere disse ville påtage sig bestemte retlige forpligtelser. Dette mål blev nået ved generalforsamlingens vedtagelse december 1966 af *to Konventioner om Menneskerettigheder*. De blev begge vedtaget enstemmigt hvilket dog ikke må tages som udtryk for at der var opnået fuldstændig enighed, men kun for at de overstemte mindretal ved den endelige afstemning undlod at markere deres modstand.

Af de to konventioner angår den ene de borgerlige og politiske, den

anden de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Grunden til denne opdeling er at de to grupper af rettigheder er af principielt forskellig juridisk natur; derfor forudsættes forskelligartede regler angående det retlige maskineri til kontrol med staternes praktiske gennemførelse af deres forpligtelser. De borgerlige politiske rettigheder er af samme type som de traditionelle frihedsrettigheder der udgør en normal bestanddel af de vestlige landes forfatninger og har deres rod i en liberalistisk filosofi. De betyder et krav om at lovgiveren skal afholde sig fra visse indgreb i individets livssfære og kan derfor håndhæves umiddelbart ved at give domstolene myndighed til at erklære indgreb i strid hermed for ugyldige. De andre rettigheder, derimod, er af den type der forekommer i de kommunistiske landes forfatninger. De begrænser ikke lovgiverens kompetence men opstiller lovgivningspolitiske idealer som ledetråd for kommende lovgivning. De er løfteparagraffer der ikke giver individet nogen mulighed for umiddelbart at hævde sine krav ad rettens vej. I overensstemmelse hermed angår den ene konvention sådanne rettigheder som retten til liv og personlig frihed, til en fair retspleje, til respekt for privatliv, hjem og korrespondance, til tanke-, tros- og ytringsfrihed, forsamlings- og foreningsfrihed. Hertil slutter sig retten til på demokratisk vis at deltage i statens styre. Den anden konvention, derimod, opstiller „rettigheder“ der udtrykker standarder med hensyn til lovgivningen om adgangen til arbejde og uddannelse, den sociale lovgivning, bolig-, sundheds- og kulturlovgivningen m. v.

Een ting er at disse konventioner retligt forpligter de stater der undertegner og ratificerer dem. En anden ting hvorledes man sikrer at de effektivt efterleves. Uden et internationalt maskineri med adgang for den der mener sig forurettet til at klage og opnå at hans sag undersøges og afgøres, løber man risiko for at konventionerne kun bliver mundsvejr. Men netop om iværksættelsesapparatet herskede der stor uenighed idet de kommunistiske stater og en del af ulandene har modsat sig ethvert internationalt apparat der kunne føre til en bindende afgørelse. Resultatet er blevet, at man for begge konventioners vedkommende som obligatorisk ordning er blevet stående ved et rapportsystem. Hertil kommer for den borgerlige og politiske konventions vedkommende en adgang for de stater der måtte ønske det til at tiltræde fakultative ordninger der giver henholdsvis andre stater og den der mener sig forurettet en vis adgang til at rejse sag.

Rapportsystemet består i at de deltagende stater er forpligtede til

regelmæssigt at afgive rapporter om foranstaltninger truffet til opfyldelse af konventionerne og om de fremskridt der er sket. Rapporterne afgives for den sociale konventions vedkommende til ECOSOC, for den politiske konventions vedkommende til en 18-mands *menneskerettighedskomite*. I begge tilfælde skal rapporterne granskes og behandles efter visse regler der dog aldrig kan føre til andet end almindeligt holdte anbefalinger.

Efter den borgerlige og politiske konventions art. 41 kan staterne afgive erklæring om at de anerkender komiteens kompetence til at modtage klager (forsigtigt kaldt „communications“) fra andre stater (der selv har afgivet samme erklæring) over påståede krænkelse af konventionen. Komiteen skal i så fald tilbyde sine gode tjenester for at opnå en venskabelig løsning og, hvis dette ikke lykkes, offentliggøre en rapport i hvilken den redegør for sagens kendsgerninger og parternes anførsler — uden selv at ytre nogen stillingtagen.

Ved at ratificere den valgfri protokol anerkendes klageret også for individer der hævder at være genstand for en konventionskrænkelse. Efter at have undersøgt sagen skal komiteen i dette tilfælde udtale sit syn på den overfor såvel vedkommende stat som individet.

Allerede på et tidligere stadium havde Ulandene gennemtvunget optagelse i begge konventioner af en indledende bestemmelse om ret for alle folk til national selvbestemmelse — skønt dette ubestemte princip (kap. III. 7) ihvertfald intet har med menneskerettigheder, altså rettigheder for individet, at gøre. Endvidere blev selvbestemmelsesretten kædet sammen med et ømtåleligt spørgsmål om „suveræniteten“ over naturlige rigdomme og ressourcer, idet det blev udtalt at hvert folk frit kan råde herover, dog med respekt for de forpligtelser der udspringer af internationalt økonomisk samarbejde baseret på princippet om gensidig fordel og af folkeretten. I sidste runde benyttede Ulandene sig af deres stemmeflertal og det almindelige ønske om at komme til vejs ende til at gennemtvinge endnu en bestemmelse herom, art. 25 i den sociale konvention, der ganske ubetinget anerkender dispositionsretten, altså uden hensyn til de forpligtelser der flyder af samarbejde og folkeret. Endvidere optages i samme konventions art. 2 (3) en klart diskriminerende bestemmelse. Det tilkommer herefter et Uland selv at bestemme i hvilket omfang det vil tilstå udlændinge de i konventionen anerkendte økonomiske menneskerettigheder.

De kommunistiske landes afgjorte modstand mod ethvert effektivt maskineri til håndhævelse af konventionerne og Ulandenes hensyns-

løse udnyttelse af deres stemmeflerhed er forhold der kan få én til at tvivle på om disse konventioner virkelig er den milepæl i menneskeheds historie, man har villet gøre dem til.

De to konventioner træder i kraft når 35 stater har ratificeret dem; og hver af de særlige klageordninger når disse yderligere er blevet tiltrådt af 10 stater. Pr. 1. januar 1968 har endnu ingen stat ratificeret nogen af konventionerne og mindre end en snes har undertegnet dem. I betragtning af de østeuropæiske landes indgroede uvilje mod ethvert internationalt kontrolsystem og af den modstand der i de senere år har kunnet spores indenfor det amerikanske senat mod indblanding i menneskerettighedsanliggender, kan man ingenlunde gå ud fra at alle de 105 (106) stater der i de Forenede Nationers Generalforsamling har stemt for de to konventioner, også vil ratificere dem. Det må ihvertfald antages at et betydeligt antal stater kun vil kunne tiltræde konventionerne med visse forbehold. Da de ikke indeholder særlige bestemmelser herom må folkerettens almindelige regler om forbehold ved tiltrædelse af en kollektiv overenskomst finde anvendelse.

Et karakteristisk træk under forhandlingerne om de to konventioner var den modstand der gjorde sig gældende fra de asio-afrikanske staters side mod på nogen måde at give den internationale domstol en plads i systemet. Det gjaldt såvel forslag om at lade domstolen udpege medlemmerne af Komiteen for Menneskerettigheder som tanker om at gøre den til en appelinstans. Denne modstand hang antagelig sammen med den stærke uvilje som afvisningsdommen i Sydvest Afrika-sagen, der netop var blevet afsagt i juli 1966 (kap. XI. 1), havde fremkaldt blandt denne gruppe af stater.

I 1965, altså året før vedtagelsen af Menneskerettighedskonventionerne, havde generalforsamlingen vedtaget en *Konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination* der står i nøje sammenhæng med menneskerettighedskonventionerne. Den fordømmer al diskrimination baseret på race, farve, afstamning, eller national eller etnisk oprindelse i anerkendelse og nydelse af menneskerettigheder af alle arter. Det er af interesse at bemærke at denne konvention indførte en komite for afskaffelse af racediskrimination og et håndhævelsessystem der kom til at danne forbillede for menneskerettighedskonventionernes iværksættelsesordninger.

b. *Foreningsfriheden* (den civile konventions art. 22) er blevet gjort til genstand for to specielle konventioner om *fagforeningernes* rettigheder vedtaget af den internationale Arbejdsorganisation, nemlig Kon-

ventionen om Foreningsfrihed og Beskyttelse af Retten til at organisere sig (1948) og Konventionen om Retten til at organisere sig og kollektiv Forhandling (1949).

Slaveri, slaverilignende forhold, og tvangsarbejde har været gjort til genstand for særskilte studier, til dels i samarbejde med ILO. Fra gammel tid findes forskellige traktater om bekæmpelse af slavehandel og slavetransport. Det økonomiske og sociale råd har taget spørgsmålet op til undersøgelse med det resultat at der på en af rådet indkaldt konference i Genève 1956 blev vedtaget en såkaldt Supplerende Konvention vedrørende slaveri, slavehandel, og slaverilignende forhold, hvormed der sigtes til forhold som livegenskab, gældstrældom, brudekøb og udnyttelse af børns arbejdskraft.

Foranlediget af mange beretninger om de umenneskelige forhold der herskede i tvangsarbejdslejre i forskellige diktaturstater nedsatte de Forenede Nationer i 1951 sammen med ILO en komite til undersøgelse af disse forhold. Denne fandt det godtgjort at tvangsarbejde faktisk i vid udstrækning blev anvendt dels til bekæmpelse af politiske modstandere, dels af økonomiske grunde. De Forenede Nationer vedtog flere fordømmende resolutioner, og ILO i 1957 en konvention om afskaffelse af tvangsarbejde.

Informationsfriheden og beslægtede forhold har lige siden 1946 været genstand for utallige forhandlinger. På en konference i 1948 udarbejdedes tre konventionsudkast om henholdsvis (1) indsamling og international oversendelse af nyheder; (2) ret til berigtigelse; (3) informationsfrihed. Medens de to første har opnået generalforsamlingens godkendelse er den tredje stadig på generalforsamlingens dagsorden og genstand for livlige kontroverser.

Den frihedsrettighed der værner den *personlige frihed* mod *vilkårlig arrest, tilbageholdelse eller landsforvisning* har været gjort til genstand for særlige studier i en i dette øjemed af Menneskerettighedskommissionen nedsat komite. Denne har afgivet betænkning med udkast til en principdeklaration der endnu er under behandling. Også spørgsmålet om *arresterede personers ret til at stå i forbindelse med deres forsvarer og andre* er henvist til en særlig komite.

c. Kommissionen for Kvinders Status har arbejdet for at fremme *kvinders* retlige og faktiske ligestilling med mænd med hensyn til politiske, økonomiske, familiemæssige og statsborgerlige rettigheder samt på undervisningens område. Af særlig betydning er konventionen om kvinders politiske rettigheder der blev vedtaget af generalforsamlin-

gen i 1952 og senere tiltrådt og ratificeret af mange lande. Den må antages at have bidraget sit til at kvinder nu i så godt som alle lande har politiske rettigheder på lige fod med mænd. Kommissionen har samarbejdet med ILO i udarbejdelse af to konventioner vedrørende kvinders stilling på arbejdsmarkedet der senere har opnået vedtagelse på en ILO-konference, nemlig een vedrørende lige aflønning for mænd og kvinder for arbejde af lige værdi (1951); og en anden om diskrimination i stilling og beskæftigelse (1958). Gennem lang tid har kommissionen beskæftiget sig med spørgsmålet om kvinders statsborgerretlige ligestilling. Dette arbejde resulterede i at generalforsamlingen i 1957 vedtog en konvention om gifte kvinders nationalitet der senere har opnået fornøden tilslutning til at træde i kraft. Endelig kan nævnes at kommissionen har vedtaget adskillige anbefalinger vedrørende kvindens familieretlige stilling.

Efter forberedende arbejde udført af Menneskerettighedskommissionen sammen med den sociale kommission vedtog generalforsamlingen i 1959 eenstemmigt en *Deklaration om Barnets Rettigheder*. Denne er altså lige som Verdenserklæringen en ikke retligt bindende principerklæring. I ti punkter formulerer den barnets rettigheder, herunder fx at det har krav på at vokse op i en atmosfære af kærlighed og sikkerhed og så vidt muligt undergivet forældrenes forsorg; krav på at blive beskyttet mod alle former for forsømmelse, grusomhed, og udnyttelse, o. s. v. o. s. v. I denne forbindelse kan også nævnes at der på syttende generalforsamling (1962) blev vedtaget et af kvindekommissionen udarbejdet udkast til en konvention om *Samtykke til Ægteskab*, der tager sigte på at forhindre børneægteskaber og imødegå andre primitive skikke der forekommer i visse af de mindre udviklede lande.

Almindelige humanistiske principper tilsiger at der bør ydes *nationale mindretal* særlig beskyttelse, dels for at forhindre at den stat i hvilken det lever gør det nationalt fremmede element til genstand for forfølgelse eller anden diskrimination; dels for positivt at tilsikre gruppen særlige rettigheder i retning af adgang til benyttelse, også i offentlige anliggender, af eget sprog, ret til fri religionsudøvelse, adgang til oprettelse (med statstilskud) af egne private skoler, tilpasning af undervisningen i den offentlige skole, især således at undervisningen foregår på mindretallets sprog. Nydelsen af sådanne rettigheder må på den anden side forudsætte at mindretallet loyalt støtter den stat i hvilken dets medlemmer er borgere. Hvis dette ikke er

tilfældet, hvis mindretallet, i stedet for at søge loyalt og forstående samarbejde med bopælsstaten, lader sig bruge af sin nationale hjemstat som en urostiftende og nedbrydende femte kolonne der skal bane vejen for en aggression – ja da forvandles mindretalsbeskyttelsen fra en humanistisk foranstaltning i fredens ånd til et instrument for nationalhad og aggression.

Den historiske udvikling afspejler på interessant måde en brydning mellem minoritetsbeskyttelsens to sider. Efter den første verdenskrig dominerede det humanistiske hensyn. Gennem fredstraktaterne, en række specialtraktater, og erklæringer afgivet overfor Folkeforbundet blev der skabt noget i retning af en europæisk mindretalsret til beskyttelse af nationale mindretal i et stort antal europæiske stater, der dog ikke omfattede de sejrende magter. Beskyttelsen var sanktioneret gennem en såkaldt petitionsret, d. v. s. en adgang for såvel mindretallets medlemmer som den nationale stamstat til at henlede Folkeforbundets opmærksomhed på eventuelle overgreb. Erfaringerne fra mellemkrigstiden var imidlertid ikke opmuntrende. Mindretalsbeskyttelsen var en stadig kilde til uro og indblanding i anliggender der traditionelt betragtes som staternes „indre anliggender“, og den brug der blev gjort af de tyske mindretal i Østeuropa som redskaber for en aggressionspolitik har overbevist mange om at mindretalsbeskyttelse ikke tjener fredens sag. De er af den opfattelse, at dersom spørgsmålet ikke kan løses radikalt gennem befolkningsflytninger, bør der ikke tilstås minoriteterne særlige privilegier, men de bør nøjes med den beskyttelse der ligger i et almindeligt forbud mod diskrimination, bl. a. under hensyn til national oprindelse, jfr. art. 2 i hver af de to menneskerettighedskonventioner og art. 1 i konventionen om afskaffelse af racediskrimination. I overensstemmelse hermed er der efter den anden verdenskrig ikke blevet gjort noget forsøg på at genopbygge en europæisk mindretalsret – alene fredstraktaten med Italien indeholder en enkelt spag bestemmelse om en vis beskyttelse for det tysktalende mindretal i italiensk Sydtyrol. Spørgsmålet er fra de konkrete, politiske traktaters område blevet overflyttet til menneskerettighedernes mere principielle og luftige atmosfære.

I 1946 oprettede Kommissionen for Menneskerettigheder en særlig *Underkommission for Forhindring af Diskrimination og Beskyttelse af Minoriteter*. Nogen almindelig konvention om mindretalsbeskyttelse synes ikke at være tilsigtet. I de senere år har underkommissionen, delvis i samarbejde med ILO og UNESCO, studeret for-

skellige specielle diskriminationsproblemer på forskellige livsområder, såsom med hensyn til undervisning, beskæftigelse, trosfrihed, politiske rettigheder og retten til frit at forlade og vende tilbage til sit land. Disse studier, der også angår, men ikke specielt retter sig mod national diskriminering, har indtil nu resulteret i to konventioner, een om diskrimination i undervisning vedtaget i 1960 af UNESCO, og en anden om diskrimination med hensyn til ansættelse og beskæftigelse vedtaget i 1958 af ILO.

d. De under a-c omtalte bestræbelser går alle ud på i almindelige principper eller mere specielle regler at udforme de normer der bør iagttages i respekt for mennesket. De Forenede Nationer har også på anden måde søgt at virke til fremme af respekt for og overholdelse af menneskerettigheder.

Nogen *petitionsret* er ikke anerkendt i pagten, d. v. s. der er ikke hjemlet nogen adgang for den der føler sig krænket i sine menneskerettigheder til at klage til organisationen med den virkning at der herved sættes et eller andet maskineri til undersøgelse i gang. Dette forhindrer naturligvis ikke at det til stadighed strømmer ind med klagehenvendelser fra individer, grupper, og organisationer i alle dele af verden. Disse indføres, uden angivelse af klagerens identitet, på en fortrolig liste med kort angivelse af klagens genstand. Listen forelægges for menneskerettighedskommissionens medlemmer i lukket møde, og hver medlemsstat får genpart af henvendelser vedrørende den, ligeledes uden oplysning om klagerens identitet. Det bliver da den pågældende regerings egen sag om den finder anledning til at foretage skridt og give de Forenede Nationer meddelelse herom.

Påståede krænkelser af menneskerettigheder i et bestemt land har ofte været genstand for debat i generalforsamlingen og denne debat er i en række tilfælde resulteret i vedtagelse af *fordømmende resolutioner*. Denne fremgangsmåde er blevet mødt med protest under påberåbelse af forbeholdet for indre anliggender i pagtens art. 2(7). Uden formelt at tage stilling til kompetencespørgsmålet har generalforsamlingen, ud fra det synspunkt at spørgsmål om respekt for menneskerettigheder klart ved pagten er gjort til anliggende af international relevans, ikke af disse protester ladet sig afholde fra hverken at drøfte sagen eller at vedtage resolutioner rettet mod en bestemt medlemsstat. Det er især forholdene i den Sydafrikanske Union der har givet anledning til gentagne klager, dels over dens behandling af personer af indisk afstamning, dels over deres racepolitik (*apart-*

heid). Regeringerne i Bulgarien, Ungarn og Rumænien er blevet fordømt for krænkelser af religionsfriheden i anledning af forfølgelser af gejstligheden i disse lande, herunder fængslingen af Kardinal Mindszenty (1949). Også Sovjetunionen har gentagne gange været anklaget for grove krænkelser af menneskerettigheder, således hvad angår forekomsten af tvangsarbejdslejre (1949-56), tilbageholdelse af krigsfanger (1950-57), og nægtelse af at give sovjetiske hustruer gift med fremmede statsborgere tilladelse til at forlade landet for at slutte sig til deres ægtefæller (1948-49). I flere tilfælde er der blevet vedtaget en fordømmende resolution direkte vendt mod Unionen.

Af værdi til oplysning om retsforholdene verden over er den årbog om menneskerettigheder (*Yearbook on Human Rights*) der udgives af de Forenede Nationer. Heri optages meddelelse om forfatningsbestemmelser, love, anordninger, retsafgørelser m. v. der vedrører menneskerettigheder i staterne verden over, hvad enten de er medlemmer af de Forenede Nationer eller ej. Dernæst omfatter årbogen også internationale vedtagelser af betydning.

I 1956 indførte det økonomiske og sociale råd et beretningssystem idet det opfordrede alle medlemsstater til at afgive *treårige beretninger* om fremskridt og vanskeligheder i deres land hvad menneskerettigheder angår. Der er blevet afgivet to serier af beretninger dækkende henholdsvis 1954-56 og 1957-59. I den sidste deltog 67 regeringer. Menneskerettighedskommissionen har nedsat en særlig komite til granskning og kommentering af beretningerne. På dette grundlag kan der derefter blive tale om at rådet vil fremkomme med udtalelser eller anbefalinger. Ordningen må antages at ville falde bort dersom konventionerne om menneskerettigheder træder i kraft.

Endelig må nævnes at det økonomiske og sociale råd på forskellig vis yder råd og bistand til stater der ønsker det, fx med hensyn til affattelse af lovgivning og udvikling af administrative fremgangsmåder i disse anliggender.

8. *Fortsættelse. – Hjælp til de mindre udviklede lande.*

Ligesom der i det nationale samfund kan sondres mellem forskellige samfundsgrupper eller klasser efter deres ulige stilling i økonomisk henseende, således kan man også i det internationale samfund sondre mellem rige og fattige stater. Men medens de økonomiske forskelle og de deraf betingede forskelligheder i levevis og levestandard i et samfund som det nuværende danske er udlignet i så høj grad at

ordene „fattig“ og „rig“ næsten har tabt deres anvendelighed, så består der mellem nationerne en så vældig forskel mellem de bedst og de dårligst stillede, at man med fuld vægt kan tale om rige og fattige stater. Medens i Amerikas Forenede Stater en befolkningsgruppe der udgør 1 % af jordens samlede befolkning råder over en indkomst der udgør ca. 6 % af verdensindkomsten er det tilsvarende tal for de fattige lande ca. $\frac{1}{4}$ %, hvilket altså vil sige at den gennemsnitlige levestandard er omkring 25 gange så stor i et af de rige som i et af de fattige lande. Den frygtelige alvor i disse tal fremtræder først rigtigt når det videre tages i betragtning at de fattige lande ikke betyder en lille tilbagebleven fraktion af menneskeheden, et internationalt slumkvarter, der sætter en plet på et ellers smukt billede, men tværtimod repræsenterer det store flertal, op mod tre fjerdedele af jordens befolkning. Denne skævhed i fordelingen af goderne overgår langt uligheden mellem forskellige erhvervsgrupper i vort samfund hvor de bedst stilledes indkomst (efter skattebeklippingen!) højst er en 4-5 gange så stor som de dårligst stilledes.

Ulykken er at hvis der ikke gribes målbevidst og planmæssigt ind i disse forhold vil udviklingen, overladt til sig selv, gå i retning af at befæste og uddybe svælget mellem rige og fattige. Når kapitalinvestering, teknik og videnskab først har nået et stade som i de vestlige lande bliver fremskridtet næsten automatisk fordi der stadig er mulighed for opsparing til forøgelse af investeringerne, og studier til forøgelse af viden og kunnen. En væsentlig faktor er også den internationale samhandel der muliggør specialisering, arbejdsdeling og derigennem bedre udnyttelse af produktionsapparatet. I de underudviklede lande er forholdene lige omvendt. Kapitaldannelse og teknisk udvikling stagnerer. Levefoden er så lav at der ikke er meget at spare op af. Industrien, om der er nogen, er ikke konkurrencedygtig. Disse lande tvinges derfor til en national beskyttelsespolitik der lukker dem ude fra arbejdsdelingens fordele og medfører arbejdsløshed. Deres eneste rigdomskilde er råstofferne, og deres økonomi bliver derfor på eensidig og uheldig måde bundet til råstofprisernes højde og stabilitet.

Hvad kymrer denne elendighed de rige lande? Det er næppe muligt at give et enkelt og éntydigt svar på dette spørgsmål. Som så ofte når det drejer sig om store konstruktive ideer er de bagved liggende motiver vekslende blandinger af altruisme, humanistisk forpligtelse, og velforstået egeninteresse. Mennesker har svært ved i det lange løb at afvise at de idealer som de har påberåbt sig i kampen for egen sag

også må gælde til fordel for andre. Jo mere de vestlige stater beherskes af samfundsgrupper der har kæmpet sig frem under devisen om frihed, lighed, og broderskab, des vanskeligere bliver det at holde ørerne lukkede for de protester der i stigende grad fremføres efterhånden som de fattige bliver sig deres elendighed og muligheden for bedre kår bevidst. Kravet om frihed har fænget så voldsomt at kolonisystemet praktisk taget nu er afviklet, og det inden for langt kortere tid end nogen havde regnet med for 25 år siden. Nu rejses kravet om større lighed og det lader sig ikke afvise. Det er simpelthen ikke muligt at oprette en organisation for alle verdens folk til fremme af fred og fremskridt og grundet i troen på alle menneskers og nationers lige værd og rettigheder, og samtidig lade hånt om tilstande der skriger til himlen om fornægtelse af disse idealer.

Nu er mennesker jo ikke engle, og jeg skal villigt indrømme at der som den humanistiske idealisme ikke blev støttet af egoistiske motiver, eller rent ud måtte kæmpe mod sådanne, ville det nok gå betydeligt langsommere med at organisere en hjælp. Men faktisk er det således at velforståede egeninteresser på længere sigt understøtter og blander sig med idealismen. Man har en mere eller mindre afklaret forståelse af, at man får ikke fred i verden, lige så lidt i den udvortes som i samvittighedens, så længe der hersker en så frygtelig ulighed i vilkårene. Ganske vist betyder de underudviklede lande militært ikke nogen trusel, end ikke om alle forenede sig. Men ønsket om en bedre plads i solen kan meget nemt, som vi har set det, føre til indbyrdes kamp og krig. Selvom disse krige, fx Congokrigen, sammenlignet med hvordan en krig mellem stormagter ville forme sig i dag, tager sig ud som en leg med tinsoldater, kan de dog være fulde af højpolitisk sprængstof, fordi hele verden i dag udgør eet politisk system. Ingen isolation er mulig. Enhver relevant forskydning i et hvilket som helst politisk felt er på en eller anden måde af betydning for den centrale magtbalance. Derfor er verdens Store bange for selv den mindste krig. Hertil kommer at de underudviklede lande også på anden måde, især gennem deres rådighed over vigtige råstofkilder, kan skabe ufred og spektakler til betydelig gene for os andre. Også mere håndgribelige og direkte interesser kan spille ind. Når hjælp ydes på bilateral basis, d.v.s. direkte fra en ydende til en modtagende stat, vil den, også selvom der ikke udtrykkeligt knyttes politiske betingelser til den, virke som et tøjlr fordi modtageren må indse at hjælpen muligvis vil blive indstillet hvis den politisk træder yderen over tærne.

De Forenede Nationer har allerede fra starten haft vågen forståelse af sit ansvar på dette område, men det er dog først i de senere år der er kommet sådan gang i arbejdet at man nu har lov at sige at ulands-hjælpen er den opgave der fremfor nogen på det økonomisk-socialt område appellerer til medlemmernes interesse og offervillighed og lægger beslag på organisationens og de særlige institutters tid og kræfter. På forslag af præsident Kennedy vedtog generalforsamlingen den 19. december 1961 at proklamere 1960'erne som „de Forenede Nationers Udviklingstid“ hvis målsætning skulle være at bringe vækstraten i de underudviklede lande op på 5% om året. Der er blevet udarbejdet et omfattende program og det må hilses med særlig glæde at man i det sigter hen mod en langsigtet planlægning for de enkelte lande i forbindelse med regionalt samarbejde stimuleret gennem de Forenede Nationers regionale økonomiske kommissioner for henholdsvis Asien og det fjerne Østen, Afrika, og Latinamerika. Denne indsats kræver forøgelse af medlemsstaternes frivillige bidrag. Målet er at medlemmerne for 1963 skulle stille et beløb af ialt 150 millioner dollars (godt 1 milliard kr.) til rådighed (for det udvidede program og specialfondens tilsammen, jfr. straks i det følgende) og at dette beløb derefter skal vokse med 25 millioner dollars om året. Det ser ud til at man for 1967-68 vil nå op på et beløb af omkring 185 millioner dollars af hvilke USA betaler ca. de 75 millioner. Denne stat har nemlig på forhånd forpligtet sig til at betale to trediedele af hvad samtlige andre stater tegner sig for, hvilket er det samme som 40% af det samlede beløb. Danmark har tegnet sig for godt 11 millioner dollars (82 millioner kr.) hvorved vi kommer ind som den fjerde største bidragyder kun overgået af USA, det Forenede Kongerige, og Sverige. Hvis alle betalte forholdsvis efter samme målestok ville målet langt blive overgået.

De underudviklede landes behov er (a) teknisk viden og kunnen, og (b) kapital. Hjælpen falder i overensstemmelse hermed i to hovedafdelinger.

a. Den *tekniske hjælp* administreres i de Forenede Nationer af historisk-tilfældige grunde gennem to forskellige „programmer“ kaldet henholdsvis det regulære og det udvidede program for teknisk bistand. Det *regulære* program er en fortsættelse af det arbejde der straks fra begyndelsen blev iværksat af de Forenede Nationer (på egen hånd) og hvis udgifter derfor også afholdes over organisationens budget. Det *Udvidede Program for teknisk Bistand* (Expanded Programme of

Technical Assistance, EPTA) er navnet for de foranstaltninger der foretages i fællesskab med 11 af de særlige organisationer og hvis udgifter dækkes af frivillige bidrag fra medlemsstaterne. Det udvidede program er langt det største med et budget på omkring 40 millioner dollars mod det regulære programs 6,4 millioner. Det er ovf. X. 2 omtalt at der med virkning fra 1. januar 1966 har fundet en administrativ sammenlægning sted af det udvidede program og specialfonden under navn af de *Forenede Nationers Udviklingsprogram (UNDP)*.

De 11 særlige institutioner der deltager i hjælpeprogrammet omfatter samtlige de side 138–39 nævnte institutioner med undtagelse af den internationale Finanskorporation (IFC), den internationale udviklingsassociation (IDA) og den internationale valutafond (FUND). Endvidere samarbejder udviklingsprogrammet med UNIDO og UNCTAD.

Det udvidede program blev vedtaget af generalforsamlingen i 1949 og var inspireret af præsident Truman's berømte „Punkt 4 Program“ i hvilket han opfordrede til at skabe „et dristigt nyt program i det øjemed at gøre videnskabelige og industrielle fremskridt tilgængelige til fremme og udvikling af de underudviklede områder.“ Amerikansk initiativ og finansiering har fra begyndelsen været og er stadig den bærende kraft i hjælpearbejdet.

Da udviklingsprogrammet er en fælles indsats af 12 organisationer kræver det et særligt administrativt maskineri. Den øverste ledelse ligger i hænderne på det *Administrerende Råd for de Forenede Nationers Udviklingsprogram* der består af 37 medlemmer valgt af det økonomiske og sociale råd, deraf 19 repræsentanter for udviklingslandene. Dette råd har status som et „special body“ der sorterer direkte under det økonomiske og sociale råd. Det bistås af et *Consultative Board* der er et tjenestemandsgorgan bestående af den højeste embedsmand i hver af de deltagende organisationer samt generalsekretæren for de *Forenede Nationers Konference for Udenrigshandel og Udvikling (UNCTAD)*.

Baggrunden for den tekniske hjælp er den ofte helt forfærdelige mangel på folk med uddannelse og sagkundskab på alle områder: foruden teknikere i snævrere forstand også administratorer, læger, jurister, lærere, handelskyndige, landbrugskandidater, veterinærer, fiskerikyndige o.s.v. o.s.v. – for ikke at tale om de videnskabsmænd på et højere plan af hvilke samtlige andre sagkyndige er afhængige. Den bærende ide i programmet er ikke at udsendte eksperter skal løse de opgaver befolkningen ikke selv magter, men at virke for uddannelse og oplæring på

en sådan måde at befolkningen i stigende grad sættes i stand til selv at klare vanskelighederne.

Generalforsamlingen har vedtaget en række ledende principper for dette arbejdes udførelse. Af særlig vigtighed er det at hjælpen kun ydes til eller gennem en regering, og at den skal være uden alle politiske betingelser og ikke på nogen måde må bruges til indblanding i den modtagende stats anliggender. Den skal ydes uden hensyn til områdets politiske struktur og befolkningens race og religion. Hjælpen kan ydes ikke blot til selvstændige stater men også til territorier med kolonial eller anden afhængig status.

Arbejdet udføres overvejende (for ca. tre fjerdedels vedkommende) på den måde at der udsendes rådgivende eksperter, enkeltvis eller i mindre grupper. Ialt har indtil udgangen af 1967 over 19.000 forskellige personer været udsendt for kortere eller længere tid. Det siger sig selv at det er forbundet med store vanskeligheder at finde personer egnede til dette arbejde fordi hertil kræves at de besidder ikke blot saglige kvalifikationer men også de menneskelige egenskaber der er nødvendige for at vække tillid og opnå kontakt med befolkningen. For at lette eksperternes arbejdsvilkår er der i en række lande ansat fastboende repræsentanter for UNDP der gennem årene erhverver en forståelse af og føling med lokale forhold og myndigheder der er af stor værdi for den frisk ankomne ekspert.

For så vidt en mere almindelig uddannelse på højere plan er påkrævet anvender man den fremgangsmåde gennem uddeling af stipendier at sætte egnede personer i stand til at studere i de højere udviklede lande, enten ved de ordinære læreanstalter eller ved at deltage i særligt i dette øjemed tilrettelagte kurser og seminarer.

Endelig iværksættes også i mindre omfang faste forsøgs- og demonstrationsforetagender, fx et mejeri eller en klinik, for derigennem anskuelsesmæssigt at vise hvilke resultater der kan opnås ved anvendelse af rationelle metoder.

Hjælpen har omfattet alle tænkelige områder indenfor samfundslivet. Ordet „teknisk“ må ikke tages i en snæver betydning. I første række har man grebet an med at udvikle landbrugsproduktionen og forbedre sundhedsforholdene. Dernæst med spørgsmål om industrialisering, udnyttelse af ressourcer, undervisning og uddannelse o.s.v., omfattende alle de anliggender der i det foregående under titlerne „økonomiske“, „sociale“, „humanitære“, og „kulturelle“ er skildret som de Forenede Nationers virkefelt for fremskridt mod velfærd.

En opgave af særlig art, der ikke har noget modstykke i de Forenede Nationers fremskridtsarbejde iøvrigt, er teknisk bistand til den offentlige administration. Mange af de nydannede stater har ikke gennemgået den fornødne forskole i selvstyre og er derfor ikke i stand til på egen hånd at løse de opgaver der er forbundet med indretning og drift af et statsapparat. De Forenede Nationer har gennem mange år ydet hjælp på dette område i de sædvanlige former, altså især ved at udsende rådgivende eksperter og ved at uddele stipendier til at deltage i seminarer og anden undervisning og uddannelse. Efterhånden som den koloniale frigørelsesproces tog til, og ofte omfattende folk der endnu ikke var modne til selvstyre, viste det sig at de sædvanlige hjælpeformer ikke slog til. Ofte stod de ny stater i den grad på bar bund at de ikke var i stand til at skaffe det fornødne personel til statsadministrationen. For at afhjælpe dette behov vedtog generalforsamlingen i 1958 at iværksætte et nyt program der under navn af den *Internationale Administrative Tjeneste* (Provision of Operational, Executive, and Administrative Personnel, OPEX) går ud på at fremskaffe eksperter der ligefrem ansættes i den pågældende stats administrative tjeneste. De modtager fra denne ordinær aflønning og fra de Forenede Nationer det fornødne tillæg. Meningen er at eksperten skal forblive i tjenesten indtil det er lykkedes ham at oplære en af landets egne borgere til at fortsætte i stillingen. Interessen for bistand af denne art har været stor. Det har med de til rådighed stående midler langt fra været muligt at efterkomme alle anmodninger.

Nær forbundet med det udvidede tekniske bistandsprogram er de *Forenede Nationers Specialfond*, oprettet i 1958. Denne fond er ikke et egentligt finansieringsinstitut med den opgave at formidle kapitalinvesteringer i de underudviklede lande, men danner dog en overgang fra den tekniske til den finansielle bistand derved at fondens opgave er at yde teknisk bistand til undersøgelser, studier og uddannelse der retter sig mod at klarlægge på hvilke områder kapitalinvesteringer er mulige og lønnende. Fonden interesserer sig derfor fortrinsvis for større projekter der er rettet mod at kortlægge et lands naturlige ressourcer og undersøge hvilke muligheder der er for at udnytte dem effektivt. Som eksempel kan nævnes en undersøgelse i Ghana. Voltafloden oversvømmer periodisk med årstiden store sletteområder der derfor ligger uudnyttede hen. Fonden har gennem FAO iværksat en omfattende undersøgelse af området for at finde ud af om det er muligt gennem inddæmning, overrisling og lignende foranstaltninger at

forvandle dette fortabte land til frugtbar agerjord. Først når dette er klaret kan spørgsmålet om kapitalinvestering rejses og på denne måde slår fonden bro mellem den rent rådgivende og den investerende hjælp. Det er blevet almindeligt at omtale fondens foretagender som præ-investeringsprojekter.

Fonden finansieres, ligesom EPTA, gennem frivillige bidrag.

b. Den *finansielle hjælp* vil sige bistand til at fremme kapitalinvesteringen i de underudviklede lande. Selv om den tekniske bistand til udvikling af befolkningens færdigheder, viden og kunnen antagelig på længere sigt giver større resultater end en kapitalinvestering, og i hvert fald er den nødvendige forudsætning for at investeringen skal lykkes og bære frugt, så giver denne dog – fx i form af bygning af et elektricitetsværk eller anlæg af veje – mere umiddelbart håndgribelige resultater og fordele for befolkningen. Dette er grunden til at man fra de underudviklede landes side ustandseligt presser på for at få gennemført investeringsfremmende arrangementer, som det synes ikke altid med forståelse af at visse betingelser må være opfyldt for at investeringen skal blive et middel til fortsat udvikling og ikke blot en kage man spiser op.

De kapitaler der investeres kan være enten offentlige eller private. Det første vil sige at de hidrører fra enten statslige eller, hvad der særlig vedkommer denne fremstilling, internationale institutioner eller fonde. Det sidste vil sige at midlerne hidrører fra det private kapitalmarked. I begge tilfælde kan kapitalanbringelsen have form af enten et lån (eventuelt helt eller delvis gave) eller af en direkte investering i en bedrift således at investor i vist omfang bliver medinteresseret i denne.

Den *internationalt* dirigerede kapitaltilgang foregår via tre finansinstitutter der alle tilhører gruppen af særlige institutioner forbundet med de Forenede Nationer.

Først må nævnes den *Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling*, oprettet i 1944. Som navnet antyder blev banken skabt med dobbelt formål for øje – at fremme dels genopbygningen efter krigen og dels den økonomiske udvikling i medlemslandene. I de første år efter krigens afslutning var den europæiske genopbygning det mål man i første række havde for øje, men efter 1948 er lånene i stadig stigende omfang blevet givet til de underudviklede lande til ophjælpning af deres økonomi. Lån ydes kun til stater, eller under statsgaranti til private foretagender. Lån ydes kun til produktive formål der vil fremme modtagerlandets økonomiske udvikling. Omkring en trediedel af de ydede

lån er gået til bygning af elektriske kraftværker, en anden trediedel til udvikling af transportvæsenet (jernbaner, landeveje, lufruter), medens resten har tjent til udvikling af landbrug og industri.

Lånenes rentefod ansættes til 1% over hvad banken selv på det pågældende tidspunkt må betale på lånemarkedet. Der tilsigtes ingen fortjeneste, den overskydende procent henlægges til reserverne. Ved udgangen af 1966 havde banken til en lang række lande og territorier ydet lån på ialt over 10 milliarder dollars.

Banken har en tegnet kapital på 10 milliarder dollars fordelt på 100.000 aktier à 100.000 dollars. Omtrent en trediedel af kapitalen er tegnet af USA. Den kapital banken arbejder med forøges herudover ved salg af egne obligationer på det private kapitalmarked verden over.

Bankens øverste ledelse ligger hos en bestyrelse i hvilken alle medlemmer er repræsenteret. Hvert medlem har 250 stemmer, plus 1 stemme for hver aktie.

Som det fremgår af det foregående er de vilkår hvorunder banken kan yde lån ret stramme. Dels ydes lånene på rente- og afdragsmæssige vilkår der – selvom de er fordelagtige i betragtning af modtagerens kreditsoliditet – kan virke tyngende på modtagerstatens betalingsbalance; dels ydes de kun til stater eller under statsgaranti. For at imødekomme videregående kreditbehov er der blevet oprettet yderligere to internationale finansinstitutter, begge anerkendt som „særlige institutioner“ forbundet med de Forenede Nationer. De er selvstændige organisationer, men i den forstand filialer af banken at de administreres gennem dennes apparat.

Den *Internationale Udviklings Association* (International Development Association, IDA) blev oprettet i 1960 med en tegnet kapital planlagt til 1 milliard dollars. Associationens formål er ligesom bankens at fremskynde den økonomiske udvikling i medlemslandene, men den kan gøre dette på lempeligere vilkår med hensyn såvel til de projekter der kan finansieres som til lånevilkårene. Der kan således ydes lån også til sociale projekter (vand- og sanitetsanlæg, husbygning m.v.) der kun mere indirekte fremmer den økonomiske vækst; og der kan efter omstændighederne indrømmes længere løbetid, henstandsperioder, og lempelige rentebetingelser. Lånene ydes i første række til stater, men skal dog også kunne gives til private foretagender uden statsgaranti.

IDA's udlån androg pr. 30. juni 1967 1.694 millioner dollars.

Den *Internationale Finans Korporation* (International Finance

Corporation, IFC) blev oprettet i 1956. Dens tegnede kapital er langt beskednere idet den knapt andrager 100 millioner dollars – altså 1/10 af IDA's kapital, der igen udgør 1/10 af bankens kapital. Dette hænger sammen med at IFC udelukkende tilsigter at finansiere private bedrifter gennem direkte investeringer. IFC har hidtil interesseret sig for større foretagender af overvejende industriel karakter. Kapitalindskudet har gennemgående ligget på mellem 100.000 og 2 millioner dollars og har ikke udgjort over halvdelen af foretagendets samlede kapitalindsats. Ialt har pr. 30. juni 1967 været investeret et beløb af godt 221 millioner dollars.

Foruden den tegnede kapital arbejder IFC også med indskud modtaget af private investorer.

De underudviklede lande er langt fra tilfredse med de finansieringsmuligheder banken og de to finansieringsinstitutter frembyder. De har især presset på for indenfor de Forenede Nationers egne rammer at få oprettet en kapitaludviklingsfond – bl. a. ud fra det synspunkt at de i kraft af deres stemmemagt i de Forenede Nationers organer ville få en indflydelse over en sådan fond som de ikke har i Banken, IDA, og IFC fordi stemmemagten i disse organisationer står i forhold til kapitalindskudene. Debatten om dette spørgsmål har stået på siden 1953 og tanken har, forståeligt nok, mødt modstand fra de staters side der skal præstere kapitalindsatsen, altså først og fremmest USA. Disse forhandlinger førte på amerikansk forslag i 1958 til oprettelsen af de Forenede Nationers Specialfond. Som omtalt ovenfor under *a* er denne fond ikke noget egentligt finansieringsinstitut, men en udbygning af det udvidede program for teknisk bistand. Kravet om et investeringsfond er derfor fortsat blevet fremført. Under pres fra de underudviklede landes side – der havde haft stor tilgang af ny medlemmer – vedtog generalforsamlingen i 1960 en resolution gående ud på at det „i princippet“ besluttes at oprette de *Forenede Nationers Kapitaludviklingsfond* samt at nedsætte en komite til forberedelse heraf. Den kvalifikation, at beslutningen kun skulle gælde „i princippet“, blev indført på initiativ fra bl. a. dansk side under hensyn til at de kapitaleksporterende lande med USA i spidsen fortsat var mod oprettelse af fonden. I 1966 har Generalforsamlingen, trods fortsat kompakt modstand fra de ydende industrilandes side, men ved hjælp af udviklingslandenes stemmemagt, vedtaget at gøre kapitaludviklingsfonden til virkelighed som et organ under generalforsamlingen med autonome funktioner. Den skal styres af et råd på 24 medlemmer valgt af generalforsamlingen hvorved udviklingslandene vil kunne sikre sig den afgø-

rende indflydelse. Overfor en modstand der omfattede ikke blot de vestlige lande, men også den kommunistiske blok af østeuropæiske stater, gennemtvang den asio-afrikanske gruppe en bestemmelse om at fondens administrative udgifter skal dækkes over de Forenede Nations regulære budget (medens udgifter til operationelle aktiviteter ventes dækket gennem frivillige bidrag). Fonden er således blevet en realitet og den vil antagelig ikke mangle andet end — penge.

Et skridt af stor betydning blev taget da generalforsamlingen i 1965 besluttede at oprette FN's *Konference for Handel og Udvikling* (UNCTAD) som et permanent organ under sig hvis opgave det skal være at fremme handelen mellem de udviklede lande og Ulandene og mellem disse indbyrdes. Konferencen styres af et råd på 55 hvoraf en majoritet på 31 repræsenterer Ulandene. Dens første møde, UNCTAD I, fandt sted i Genève 1964, UNCTAD II i New Delhi februar-marts 1968. Mellem møderne varetages forretningerne af et sekretariat med hovedsæde i Genève. Ulandene stiller meget store forhåbninger til denne organisation. De sigter mod at det på konferencens møder skal lykkes at nå frem til bindende internationale råvareaftaler, vedtagelse af præferencetoldtariffer til fordel for Ulandenes industrivarer, og lignende overenskomster. I hvilken grad dette vil lykkes vil nok afhænge af den politiske klogskab med hvilken Ulandene administrerer deres formelle stemmemagt. Hidtidige erfaringer i så henseende har ikke været opmuntrende.

De Forenede Nationer har gentagne gange beskæftiget sig med problemet om at stimulere investering af privat kapital i Ulandene, men har vist ringe forståelse for at den bedste stimulans er at sikre den fremmede kapital mod overgreb.

I 1952 foreslog Uruguay en resolution hvorefter det anbefalede staterne at anerkende „hvert lands ret til at nationalisere og frit udnytte sine naturlige rigdomme som en væsentlig faktor i den økonomiske uafhængighed.“ Forslaget, der må forstås på baggrund af den anglo-iranske konflikt i anledning af Irans nationalisering af olien, gav anledning til en heftig debat. Fra de Forenede Staters side anerkendte man fuldt ud retten til at nationalisere, men ønskede en tilføjelse om at staten ved udøvelse af denne ret skal respektere folkerettens principper og bestående internationale overenskomster. Et amerikansk ændringsforslag herom blev imidlertid forkastet, og generalforsamlingen vedtog en resolution der havde karakter af et kompromis idet den anbefalede staterne ved udøvelse af deres suveræne magt over de naturlige rigdomme „at tage skyldigt hensyn, foreneligt med deres

suverænitet, til behovet for at opretholde en kapitalstrøm under betingelser der fremmer sikkerhed, gensidig tillid og økonomisk samarbejde mellem nationerne.“ Jeg opfatter denne resolution således at den, uden at tage stilling til spørgsmålet om erstatningspligt, minder de kapitaltrængende stater om, at det nok er klogest at gå stille med dørene. I 1958 blev spørgsmålet taget op igen idet generalforsamlingen vedtog at nedsætte en kommission der skulle afgive betænkning om den permanente suverænitet over naturlige rigdomme, idet den herved skulle tage skyldigt hensyn til staternes rettigheder og pligter ifølge folkeretten og til betydningen af at opmuntre det internationale samarbejde til fremme af de underudviklede landes økonomiske udvikling. Kommissionens beretning resulterede i en af generalforsamlingen med overvældende tilslutning (87-2-12) vedtagen resolution af 14. december 1962 i hvilken rationelle betragtninger har sejret over følelsesmæssige indstillinger. Det siges nu klart at investeret kapital skal behandles i overensstemmelse med folkerettens regler, og ganske særligt at der i tilfælde af nationalisering eller anden ekspropriation skal ydes ejeren en passende erstatning der skal være i overensstemmelse med såvel retten i det land der foretager indgrebet som med folkeretten. Men man kan måske tvivle om hvor alvorligt det er ment. Ovf. under punkt 7 er omtalt at Ulandene i den sociale menneskerettighedskonvention fik indført en bestemmelse om deres suverænitet over naturlige rigdomme, ressourcer der har udeladt enhver begrænsning under hensyn til aftaler og folkeret; og en anden bestemmelse hvorefter et Uland kan unddrage udlændinge de i konventionen garanterede menneskerettigheder.

Man har i de Forenede Nationer gang på gang beskæftiget sig med det problem, hvorledes man kan stimulere private investeringer i Ulandene. Fremskridt på dette punkt havde sikkert været større om disse lande klarere havde indset at den bedste politik er at skabe retssikkerhed for den fremmede kapital på basis af indgåede aftaler og folkeret.

Henvisninger

- Asher, Robert E. and Associates, *The United Nations and the Promotion of the General Welfare* (1957).
 Peaslee, Amos J., *International Governmental Organizations. Constitutional Documents*, vol. I-II (2. ed. 1961).

- Asher, Robert E., „Economic Co-operation under UN Auspices“, *International Organization* 1958, 288–302.
- Cheever, Daniel S. and Haviland Jr., H. Field, *Organizing for Peace* (1954), 159–280 og 507–670.
- Myrdal, Gunnar, *Världsekonomin* (1956).
- Myrdal, Gunnar, *Beyond the Welfare State* (1960).
- Sandström, Emil, „FN:s lagkommission och folkrättskodifikationen“, *Svensk Juristtidning* 1962, 21–40.

KAPITEL XI

Kolonisystemets afvikling

I foregående kapitel har vi skildret den hjælp der gennem de Forenede Nationer ydes til de underudviklede lande til forbedring af befolkningens levevilkår i økonomisk, social, og kulturel henseende. Om denne hjælp, der er organiseret på grundlag af pagtens regler i kapitlerne IX og X om økonomisk-socialt samarbejde, vil jeg fremhæve to karakteristiske træk. For det første at den sker på frivillighedens grundlag. Pagten pålægger ikke medlemmerne nogen pligt til at deltage i dette hjælpearbejde og udstyrer heller ikke organisationens organer med nogen myndighed til bindende at udstede befalinger herom. Agitationen for denne sag må derfor, såvel indenfor som udenfor de Forenede Nations rammer, antage karakter af appel til velvillig forståelse, idealistisk offervilje, og fremsynet egeninteresse. På dette grundlag er ulandshjælpen faktisk blevet en sag der har bidraget til at fremme universel samfølelse og god vilje mellem folkene. For det andet er det væsentligt at denne frivillige hjælp er uden politisk sigte. Afgørende for at komme i betragtning som modtager er alene et territoriums status som underudviklet i økonomisk-social henseende, hvorimod befolkningens politiske status er uden betydning. Hjælpen ydes såvel til selvstændige stater som til områder med kolonial eller anden afhængig politisk status. Og den hjælp der ydes er uden alle politiske bånd og betingelser.

I pagtens kapitlerne XI, XII, og XIII findes regler om en særlig velfærdsfunktion indenfor de Forenede Nationer, idet disse kapitler specielt beskæftiger sig med fremme af de koloniale, ikke-selvstyrende folks velfærd. For så vidt kan de Forenede Nations virke på dette område opfattes som en speciel funktion som led i organisationens

virke for dens anden store målsætning: fremskridt mod velfærd. Men på de to just omtalte punkter adskiller dette velfærdsarbejde sig radikalt fra det økonomisk-socialt samarbejde, omtalt i foregående kapitler, specielt hjælpen til de underudviklede lande.

For det første bygger reglerne til fremme af de koloniale folks velfærd ikke på frivillighedsprincippet. Pagtens teknik på dette felt er direkte at pålægge de styrende kolonimagter visse temmelig vagt formulerede forpligtelser til at fremme udvikling mod større velfærd i kolonierne; og i tilslutning hertil at give organisationen visse beføjelser til at kontrollere at disse forpligtelser også efterkommes. Nogen myndighed til at befale eller iværksætte sanktioner over for en uefterrettelig kolonimagt er der dog ikke tale om. De Forenede Nationers indflydelse er også her begrænset til den magt der ligger i den offentlige debat og kritik.

For det andet har den velfærd der på dette felt søges fremmet også politisk sigte. Det der tilstræbes er ikke blot et *godt* kolonistyre, altså et styre der på faderlig og human vis varetager den indfødte befolknings interesser, men også kolonistyrets *afvikling*. Målet er selvstyre, og velstyre akcepteres ikke som erstatning for selvstyre. Afgørende for hvilke territorier der omfattes af kapitlerne XI-XIII er derfor alene territoriets politiske status: omfattet er alle territorier hvis befolkning endnu ikke har vundet fuldt selvstyre.

Disse forskelle forklarer at debatten indenfor og udenfor de Forenede Nationer om kolonistyret og dets afvikling har fået en ganske anden karakter end debatten om ulandshjælpen. Pagtens vaghed med hensyn til kolonimagternes forpligtelser og organisationens kontrolbeføjelser, i forbindelse med de stærke emotionelle spændinger der er forbundet med de koloniale folks frigørelse, har skabt den ideelle grobund for en debat der er rethaverisk, usaglig, uforsonlig, og kun egnet til at uddybe og fiksere bestående modsætningsforhold. Den kolde krig har yderligere medført at Østblokken til enhver tid har været villig til at puste til ilden og støtte enhver anti-kolonialistisk propagandaoffensiv for derigennem at svække Vestens prestige og skabe splittelse mellem de europæiske kolonimagter på den ene side og de Forenede Stater på den anden.

Ledet af den stadig voksende asio-afrikanske gruppe af stater – hvoraf de fleste først for nylig har vundet national selvstændighed – og trolig støttet af Østblokken, ofte også af de latinamerikanske stater, har generalforsamlingen gennemtvunget en fortolkning af pagtens

kontrolbestemmelser langt ud over hvad der var forudsætningerne i San Francisco. Båret af, og igen oppiskende den nationalistiske, anti-kolonialistiske stemningsbølge, har man forceret frigørelsen, og uden hensyn til om de økonomisk-sociale betingelser er til stede krævet øjeblikkelig ophævelse af systemets sidste rester – et krav der er ganske ansvarsløst i betragtning af de kaotiske tilstande, indre stridigheder, korruption, og diktatur der kan blive følgerne af for tidlig frigørelse (Congo, fx).

Grundtanken i pagtens regler om de ikke-selvstyrende folk – at de administrerende magter overfor organisationen og verdensopinionens kritik må stå til ansvar for deres kolonistyre – må umiddelbart forekomme tiltalende og i god harmoni med demokratisk-parlamentariske principper. Men dette forudsætter at kritikken er saglig og ansvarlig. En vis garanti herfor følger i den demokratiske parlamentarisme deraf at oppositionen må være parat til at stå inde for sine ord ved overtagelse af regeringsansvaret. Nogen tilsvarende garanti findes ikke i de Forenede Nationers system. Selvfølgelig har der været og er der stadig meget i det resterende kolonistyre der kan give anledning til berettiget kritik. Men ved at læse referaterne af forhandlingerne i formynderskabsrådet, og især i generalforsamlingen og dennes fjerde komite, kan man ikke undgå at få det indtryk at kritikken for en stor del har været usaglig og uansvarlig og anvendt som et politisk våben. Medens Folkeforbundets Permanente Mandatkommission bestod af personer valgt i deres personlige kapacitet som sagkyndige, udgøres derimod samtlige de organer der i de Forenede Nationer beskæftiger sig med koloniale anliggender af politiske statsrepræsentanter – et forhold der ikke har virket befordrende på kritikkens saglighed. Den mest højlydte kritik fremsættes ofte af nyfødte stater ivrige efter at optræde som forkæmpere for fremskridtet – i andre stater. Ansvarsløs er kritikken i alle tilfælde for så vidt der aldrig kan blive tale om at den kritiserende eller de Forenede Nationer som organisation må overtage styret og leve op til de fremførte krav. Det kan ikke undre at en debat og kritik på dette grundlag har kunnet virke krænkende, især på de hæderligste af kolonimagterne, og snarere har befæstet end udlignet modsætninger. På denne baggrund må det forstås at de Forenede Nationers generalforsamling i det engelske overhus ved en vis lejlighed blev omtalt som en forsamling af „58 backseat drivers“.

Selvom således de Forenede Nationers virke til fordel for de uselvstændige folk er opbygget efter andre principper end hjælpen til de

underudviklede lande er der i praksis en intim forbindelse mellem de to funktioner. De ikke-selvstyrende territorier hører formentlig alle til de underudviklede områder, og der kan næppe være tvivl om at en vis økonomisk-social udvikling er en nødvendig forudsætning for at overgangen til eksistens som selvstændig stat kan foregå på tilfredsstillende måde. Ud fra dette synspunkt argumenterer den antikoloniale gruppe stærkt for forøget teknisk og finansiell bistand til de resterende koloniområder. På den anden side hævdes det også, men denne side af sagen er vist mere tvivlsom, at politisk selvstændighed er den bedste stimulans til økonomiske fremskridt, og ud fra dette synspunkt argumenteres der lige så kraftigt for omgående afvikling af ethvert kolonistyre. Hvad man nu end vil mene om denne vekselvirkning mellem økonomi og politik, står det fast at de resterende koloniområder trænger til bistand og udvikling såvel i økonomisk som i politisk henseende, og at de to funktioner derfor bør koordineres og synkroniseres.

Pagtens regler om de „territorier hvis befolkning endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre“ bygger på en opdeling af koloniområderne i to grupper der er underkastet forskellig behandling, nemlig de områder der falder under formynderskabssystemet og de der ikke gør det. Denne savner enhver rationel begrundelse og har sin forklaring udelukkende i tilfældige historiske omstændigheder. Efter den første verdenskrig opfandt de sejrende allierede magter det såkaldte mandat-system der skulle gøre det muligt på én gang at imødekomme præsident Wilson's og den britiske liberale opinions idealistiske krav om at sejren ikke måtte udnyttes i imperialistisk ånd til territoriale annekser; og på den anden side konservative britiske og franske krav om kontrol over de tidligere tyske kolonier og de arabiske områder i Mellemøsten der havde været underkastet tyrkernes vælde. Mandatformlen skulle også tjene til dækning af de løfter der under krigen var givet araberne om national selvstændighed i Mellemøsten samtidig med at sejrherrene dog indtil videre beholdt kontrollen over disse områder. Når mandatformlen kunne bruges til at forlige disse modsætninger var det fordi den kontrol over de pågældende områder der blev tillagt visse af de sejrende magter blev konstrueret ikke som en herskermagt i egen interesse, men som et formynderskabshverv, en hellig opgave betroet dem til udførelse i det umyndige folks interesse og i Folkeforbundets navn. I Folkeforbundspagtens art. 22 siges det herom:

På sådanne kolonier og områder, der som følge af krigen har ophørt med at stå under højhed af de stater, som tidligere styrede dem, og som

beboedes af folkeslag, der endnu ikke er i stand til at styre sig selv under den moderne verdens særlige vanskelige forhold, skal den grundsætning bringes til anvendelse, at sådanne folkeslags velvære og udvikling udgør en hellig pligt for civilisationen, samt at garantier for virkeliggørelsen af denne pligt skal optages i nærværende forbundspagt.

Den bedste måde, på hvilken der kan gives denne grundsætning praktisk anvendelse, er at betro formynderskapet for sådanne folkeslag til fremskredne nationer, der som følge af deres hjælpemidler, deres erfaring eller deres geografiske beliggenhed bedst kan påtage sig dette ansvar, og som er villige til at påtage sig det, samt at dette formynderskab skal udøves af dem som befuldmægtigede for forbundet og i dettes navn.

Hulheden i denne konstruktion springer i øjnene. Hvis man virkelig vil opstille og anerkende den grundsætning, at omsorg for de endnu ikke politisk modne folks velfærd og udvikling er en hellig pligt for civilisationen, hvorledes kan det da begrundes at denne grundsætning kun skal finde anvendelse på de besejredes tidligere koloniområder og ikke på sejrherrenes? Der kan naturligvis ikke gives nogen sådan begrundelse. Afgørende var rene magtinteresser hvoraf det ses at den idealistiske konstruktion af mandatsystemet blot var et fromt bedrag. Der skulle ikke være nogen anneksioner, men mandater skulle tillægges de ledende magter hvorved der ville gives dem den nødvendige undskyldning for kontrol.

Resultatet blev altså en magtpolitisk betinget opdeling af koloniområderne: de gebeter der tidligere havde været under tysk eller tyrkisk styre var som mandater underkastet en vis international kontrol, alle andre gebeter derimod var fortsat et rent internt anliggende for vedkommende kolonimagt.

Det er denne vilkårlige opdeling der med visse ændringer og tilpasninger går igen i de Forenede Nationers Pagt. I mellemtiden var der sket det at de tidligere tyrkiske besiddelser i Mellemøsten der havde udgjort mandater af klasse A (Libanon, Syrien, Palæstina, Transjordanien, og Irak) enten allerede havde vundet eller stod umiddelbart overfor at vinde fuld national statslig selvstændighed. Tilbage var kun elleve mandatområder af klasserne B og C bestående af de tidligere tyske kolonier, dels i Afrika, dels i Stillehavsområdet. Selvom efter pagten en hvilken som helst koloni kan underkastes formynderskabssystemet; og selvom sådan underkastelse altid forudsætter at den

styrende magt frivilligt går ind herpå ved afslutning af en formynder-skabsoverenskomst med de Forenede Nationer, var der dog ikke tvivl om at formynderkabsordningen var tænkt som en fortsættelse af Folkeforbundets mandater. Således gik det også i praksis. Alle de elleve mandatområder blev underkastet formynderskab, alene med undtagelse af Sydvest Afrika, idet mandataren, den Sydafrikanske Union, fortsat har nægtet at anerkende nogen forpligtelse i forhold til de Forenede Nationer med hensyn til dette område. Ud over de tidligere mandatområder er intet koloniale territorium blevet underkastet formynderstyre med undtagelse af den tidligere italienske koloni Somaliland. Formynderskabet er i alle tilfælde overtaget af den tidligere mandatar, alene med undtagelse af Pacificøerne der fra japansk mandat er overgået under de Forenede Staters formynderskab.

Selvom den vilkårlige opdeling således efter pagten er bibeholdt er dens betydning dog blevet afsvækket derved at den højtidelige erklæring om de styrende staters forpligtelser overfor de folk der er underkastet deres varetægt – og som altså svarer til den ovenfor citerede proklamation i Folkeforbundspagtens art. 22 – er udvidet til at gælde for *alle* ikke-selvstyrende områder, altså også dem der ikke er underkastet formynderskabssystemet. Hertil kommer at de anti-koloniale stater i praksis har presset på og i vidt omfang fået gennemført en sådan fortolkning af pagten at forskellen er blevet udvisket. Forpligtelser og kontrolforanstaltninger – der i pagten kun er hjemlet med hensyn til formynderkabsområder – er blevet gjort anvendelige også på de ordinære kolonigebeter.

Det fremgår heraf at en fremstilling af de Forenede Nationers virke til fremme af de ikke-selvstyrende folks velfærd og udvikling til uafhængighed må falde i to hovedafsnit – eet der handler om det institutionelt udbyggede formynderskabssystem, og et andet der angår de øvrige ikke-selvstyrende områder. Da formynderskabssystemet imidlertid praktisk taget nu er blot historie idet samtlige formynderkabsområder, med undtagelse af nogle ø-områder i Stillehavet med en samlet befolkning på under halvanden million, har opnået fuld selvstændighed, vil omtalen af formynderkabsapparatet blive ganske kortfattet.

1. *Formynderskabssystemet.*

Folkeforbundets mandater var, som det nærmere vil fremgå af den skematiske oversigt, inddelt i tre klasser betegnet som A, B, og C.

Mandatet og formynderskabsområder

Område	Administrerende stat	Selvstændighed
--------	-------------------------	----------------

Mandater klasse A

Libanon	Frankrig	1944
Syrien	Frankrig	1945
Palæstina	Forenede Kongedømme	1948
Transjordanien	” ”	1946
Irak	” ”	1932

Mandater klasse B, senere formynderskabsområder

Togoland, britisk ¹	Forenede Kongedømme	1957
Kameron, britisk ²	” ”	1961
Tanganyika ³	” ”	1961
Togoland, fransk ⁴	Frankrig	1960
Kameron, fransk ⁵	Frankrig	1960
Ruanda-Urundi ⁶	Belgien	1962

Mandater klasse C, senere formynderskabsområder

Sydvest Afrika ⁷	Sydafrikanske Union	
Pacificøerne	Japan – USA	
New Guinea	Australien	
Nauru	Australien	1968
West Samoa ⁸	New Zealand	1962

Tidligere italiensk koloni, senere formynderskabsområde

Somaliland ⁹	Italien	1960
-------------------------	---------	------

1. Som følge af en folkeafstemning forenedes britisk Togoland med Guldkysten i den selvstændige stat Ghana.
2. Som følge af stedfundne afstemninger sluttede den nordlige del af området sig som en selvstændig provins til federationen Nigeria medens den sydlige del indgik i republikken Kameron.
3. Uafhængig som stat under samme navn.
4. Uafhængig under navn af republikken Togo.
5. Uafhængig under navn af republikken Cameroun.
6. Uafhængig som to stater under navn af republikken Rwanda og kongedømmet Burundi.
7. Sydvest Afrika er på grund af Unionens modstand herimod ikke blevet underkastet formynderskab, men styres enerådigt af Unionen, der ikke vil anerkende nogen forpligtelse i forhold til de Forenede Nationer.
8. Uafhængig under navn af Vestsamoa.
9. Uafhængig under navn af republikken Somali.

Mandaterne af klasse A udgjordes, som man vil se, af de tidligere tyrkiske besiddelser i det arabiske Mellemøsten. Det siges i Folkeforbundspagten (art. 22) at man kan anerkende disse folkesamfunds beståen som uafhængige nationer under forudsætning af at der ydes dem råd og bistand indtil det tidspunkt da de er i stand til at styre sig selv. Herved havde man dækket sine løfter afgivet under krigen til de arabiske folk. Den principielt anerkendte uafhængighed blev for Iraks vedkommende virkeliggjort i 1932, for de øvrige områders vedkommende først under eller efter den anden verdenskrig.

Mandaterne af klasserne B og C udgjordes af de egentlige koloniområder tidligere i tysk besiddelse. For disses vedkommende stillede Folkeforbundspagten ikke nogen selvstændighed i udsigt. Tanken gik alene ud på at sikre et *godt* kolonistyre, d.v.s. et styre der sigtede mod fremme af den indfødte befolknings velfærd, især ved beskyttelse mod misbrug og udnyttelse. Til gennemførelse heraf bestemte pagten at mandataren skulle afgive årlig beretning om tilstandene i de områder der var blevet betroet til hans omsorg, og at der skulle nedsættes et stående udvalg til at modtage og undersøge disse beretninger og give rådet meddelelse herom. Dette udvalg, kaldet den Permanente Mandat-Kommission, kom til at bestå af ni personer valgt af rådet i deres egenskab af sagkyndige uden officiel forbindelse med de pågældende regeringer, og således at et flertal af dem tilhørte ikke-administrerende stater. Denne kommission kom i tidens løb til at øve en ikke ubetydelig indflydelse fordi det lykkedes den at vinde respekt og anseelse for saglighed og klogskab. Det må herved erindres at Folkeforbundets mandatordning ikke stillede politiske krav, men havde rent humanitære mål, og blev administreret af en organisation hvis medlemmer aldeles overvejende repræsenterede samme kultur og ideologi som kolonimagterne.

De Forenede Nationers formynderskabssystem er i sine grundtræk en videreførelse og udbygning af mandatordningen. Udbygningen angår såvel formynderstatens forpligtelser som den institutionelle kontrol med overholdelsen af disse.

I første henseende er det afgørende at pagten pålægger formynderstaten pligt, ikke blot til at varetage indbyggernes økonomisk-soziale velfærd, men også til at befordre „deres fremadskridende udvikling henimod selvstyre eller uafhængighed“ (art. 76). Selvom „selvstyre“ efter pagtens sprogbrug er noget mindre end „uafhængighed“ og dette sidste altså ikke gjort til ubetinget mål for formynderstyret, var dog

hermed et helt nyt ideologisk princip kommet til udtryk – formynder-skabsordningens mål er ikke blot et godt og humant kolonistyre, men selve dette styres afvikling.

I sidste henseende, altså med hensyn til kontrollen, må nævnes at de kontrollerende myndigheder – d.v.s. generalforsamlingen og under dennes myndighed et særligt formynderskabsråd, (kap. V. 4) – fik midler i hænde til en mere uafhængigt underbygget kritik idet de fik beføjelse til, udover at gennemgå modtagne beretninger, at modtage petitioner (andragender, klager) fra befolkningen og til at organisere periodiske besøg i formynderkabsområderne.

Selvom pagten principielt proklamerede at formynderkabssyste-mets mål var at ophæve sig selv var der dog næppe nogen der i 1945 havde tænkt sig at dette mål praktisk taget skulle være opnået inden 20 år, jfr. herom ovenfor kap. V. 4. De elleve områder der blev underkastet systemet omfattede en befolkning på ialt omkring 20 millioner. I dag er heraf tilbage kun to Stillehavsområder med en befolkning på tilsammen under halvanden million. De to områder er – efter at Nauru med sine ca. 4000 indbyggere har opnået fuld selvstændighed – Pacificøerne med en befolkning på omkring 80.000 under amerikansk formynderskab; og New Guinea (ca. 1.360.000 indbyggere) under australsk administration. Overgang til politisk selvstændighed frembyder særlige vanskeligheder i disse områder. Størstedelen af befolkningen på New Guinea lever endnu på civilisationens laveste trin. Pacificøerne udgør en vrimmel af øer spredt over et oceanområde så stort som det australske kontinent.

Der foreligger i disse områder intet reelt koloniproblem der kan begrunde fortsat opretholdelse af et særligt formynderskabsråd der forøvrigt ikke længere lader sig sammensætte i overensstemmelse med pagtens regler herom (kap. V. 4).

Den eneste interesse der kunne tænkes at give anledning til debat er de Forenede Staters strategiske interesse i Pacificøerne. Men da dette mandatområde er gjort til strategisk område udøves kontrollen af sikkerhedsrådet, se pagtens art. 82 og 83.

Sydvest Afrika er det eneste tidligere mandatområde der ikke er blevet underkastet formynderskab. Om dette område har der siden 1946 og til vore dage stået en fortsat uforsonlig strid mellem de Forenede Nationer og mandataren, den Sydafrikanske Union. Dennes udgangsposition var at den ønskede at indlemme territoriet i Unionen. Da generalforsamlingen ikke kunne gå med hertil men foreslog oprettelse

af en formynderskabsoverenskomst, afstod Unionen fra den påtænkte indlemmelse og erklærede sig villig til fortsat at administrere territoriet i mandatets ånd. Den aflagde også i 1947 beretning for året 1946, men da de Forenede Nationer efter Unionens opfattelse gjorde uberettiget brug af den modtagne beretning ophørte den hermed og nægtede i det hele at anerkende nogen ret for de Forenede Nationer til inspektion og kontrol af dens styre i Sydvest Afrika.

Rettsstillingen var herefter uklar. Var Unionen, uanset Folkeforbundets undergang, fortsat bundet ved mandatoverenskomstens forpligtelser, og hvem kunne i bekræftende fald udøve de kontrollerende funktioner der efter overenskomsten tilkom Folkeforbundet? Var Unionen automatisk gået ind under formynderskabsordningen eller var den i hvert fald retligt forpligtet til at indgå på en overenskomst herom? For at få klarhed på disse og lignende spørgsmål besluttede generalforsamlingen i 1949 at afæske den Internationale Domstol et responsum om territoriets internationale retsstilling. Domstolens responsum blev afgivet i 1950 og gik ud på (1) at territoriet ikke er undergivet de Forenede Nationers formynderskabssystem og at der ikke består nogen pligt for Unionen til at indgå på en overenskomst herom; (2) at mandatoverenskomstens forpligtelser fortsat består med den modifikation at de kontrollerende funktioner, der efter mandatoverenskomsten tilkom Folkeforbundet, nu må være overgået til de Forenede Nationer. Heraf følger specielt at Unionen er pligtig til overfor denne organisation at afgive årlige beretninger og til at fremsende petitioner fra territoriets befolkning.

Medens generalforsamlingen godtog domstolens definition af retsstillingen har Unionen nægtet at tage den til rettesnor. I 1953 nedsatte generalforsamlingen en særlig komite for Sydvest Afrika (afløst af en anden i 1961) med den opgave at overvåge udviklingen i territoriet og forhandle med Unionen for at få denne til at godkende de Forenede Nationers ret til kontrol. I mangel af beretninger fra Unionen har man søgt oplysninger indsamlet ad anden vej, især ved modtagelse af petitioner og vidnesbyrd fra personer der har forladt territoriet. Man havde endog planlagt at komiteen på egen hånd skulle foretage en inspektionsrejse til territoriet. Der blev dog – naturligvis – ikke noget heraf idet den sydafrikanske regering nægtede komitelemmerne visum og meddelte at den i givet fald ville forhindre et forsøg på illegalt at overskride grænsen. Da mandatoverenskomsten ikke hjemlede nogen ret til inspektionsbesøg, og da territoriet ikke er un-

derkastet formynderskabssystemets regler, har Unionen været i sin gode ret til at modsætte sig denne plan, der vel også kun er blevet fremsat i demonstrativt øjemed. Derimod modtog og efterkom kommissionens formand og næstformand en indbydelse fra den Sydafrikanske Unions regering til at aflægge et besøg i det omstridte territorium. Besøget, der strakte sig over en halv snes dage, fandt sted i maj 1962. I beretningen herom siges det at apartheidspolitikken præger administrationen af mandatområdet der er i yderste modstrid med mandatet, de Forenede Nationers pagt og verdenserklæringen om menneskerettigheder. Der sker intet til fremme af en udvikling henimod selvstyre eller uafhængighed. Det er et aldeles overvejende ønske blandt den afrikanske befolkning at administrationen af territoriet overtages af de Forenede Nationer.

Gennem årene har der været ført mange forhandlinger for at opnå at territoriet inddrages under de Forenede Nationers tilsyn og kontrol — men uden resultat. Man overvejede da om det ville være muligt ad retsvejen at opnå en bindende afgørelse af striden — altså ikke blot et responsum uden bindende kraft som det domstolen havde afgivet i 1950. En vanskelighed ved at gå retsvejen ligger imidlertid deri at de Forenede Nationer ifølge domstolens statutter ikke selv kan optræde som part i et tvistemål for domstolen. Det kan kun stater. Man mente imidlertid at mandatoverenskomsten gav ethvert tidligere medlem af Folkeforbundet adgang til at optræde som sagsøger for den Internationale Domstol i tvister vedrørende mandatets fortolkning og anvendelse, og omvendt forpligtede den Sydafrikanske Union til at underkaste sig sådant søgsmål. Generalforsamlingen gjorde medlemmerne opmærksom på denne mulighed og stimulerede til at benytte den.

Dette medførte at to afrikanske stater, Ethiopien og Liberia, begge tidligere medlemmer af Folkeforbundet, i 1960 udtog stævning mod den Sydafrikanske Union og i denne nedlagde påstand om at det ved dom skulle fastslås at Unionen på en lang række punkter, især ved gennemførelse af apartheidspolitikken i territoriet, har krænket sine forpligtelser i henhold til mandatet og Folkeforbundspagten. Unionen protesterede mod de to staters søgsmålskompetence og krævede sagen afvist. Dette spørgsmål måtte derfor først gøres til genstand for procedure og pådømmelse. Afgørelsen faldt i 1962 og gik, med 8 stemmer mod 7, ud på at fastslå domstolens kompetence til at optage sagen til realitetsbehandling. Realitetsafgørelsen faldt i maj 1966 og gik — ligeledes med 8 stemmer mod 7 — ud på at de sagsøgende stater savnede

den retlige interesse der er fornøden for at kunne kræve dom i sagen — en afgørelse der øjensynligt stod i modstrid med afgørelsen i 1962 og også kun var mulig på grund af en ændret sammensætning af domstolen. Dommen blev i de Forenede Nationer modtaget med skuffelse og harme. Generalforsamlingen svarede med i oktober 1966 at vedtage en resolution der erklærede mandatet for ophævet. Samtidig nedsatte man en komite der skulle overveje hvorledes territoriet kunne inddrages direkte under de Forenede Nationers administration. I maj 1967 vedtoges det at området indtil selvstændighed skulle administreres af en af organisationen valgt „Kommissionær for Sydvest Afrika“ i forbindelse med et „Råd for Sydvest Afrika“ på 11 medlemmer. Men indtil videre er disse foranstaltninger naturligvis uden enhver realitet. Sidste frist for etablering af fuld uafhængighed i overensstemmelse med de ønsker der næres af territoriets befolkning er fastsat til juni 1968.

Selv om jeg, så lidt som nogen her i landet, nærer sympati for den Sydafrikanske Union og specielt dens politik overfor Sydvest Afrika, kan jeg dog ikke af den grund lukke øjnene for at de Forenede Nationers behandling af denne sag ikke har været egnet til at bevirke reelle forbedringer af kårerne for territoriets befolkning. Mit indtryk er at det primære sigte for generalforsamlingens politik ikke har været at opnå sådanne forbedringer, men at demonstrere politisk mod Unionen. Dette kan muligvis tilfredsstille visse følelser, men kun på bekostning af de reelle interesser man er sat til at varetage.

2. Tilsynet med kolonistyre iøvrigt.

Formynderskabsområderne med deres omkring 20 millioner indbyggere udgjorde kun en ringe brøkdel af de territorier der har været underkastet kolonistyre. Man regner med at dette, umiddelbart før den store frigørelsesproces begyndte under og efter den anden verdenskrig, omfattede over 500 millioner mennesker eller ca. en fjerdedel af jordens befolkning. I dag er tallet nede på under 30 millioner. Med likvidering af det britiske herredømme i Indien har Indien, Pakistan, Ceylon, og Burma vundet uafhængighed. Samtlige britiske og franske mandatområder i Mellemøsten er blevet selvstændige stater. Efter hårde kampe har Frankrig måttet opgive sit herredømme i Fransk Indokina (Cambodia, Laos, Viet Nam) og tilstå Tunis, Marokko, og Algeriet selvstændighed. På samme måde er den indonesiske republik opstået af de tidligere hollandske besiddelser i Østen. USA har frigivet Philippinerne. Og endelig er så godt som hele Afrika, i hvilket der for

20 år siden kun fandtes nogle få selvstændige stater, blevet frigjort eller er ved at blive det.

Da de Forenede Nationer blev stiftet i 1945 havde frigørelsen i Indien bragt de koloniale områders befolkning ned på ca. 215 millioner. I dag er tallet som sagt nede på under 30 millioner. Når bortses fra enkelte større enheder som Sydvest Afrika (der ganske vist formelt er under direkte styre af de Forenede Nationer) og de portugisiske besiddelser Angola og Mozambique, udgøres resten af de ikke-selvstyrende territorier af små spredte enheder med en befolkning på under 1 million — i adskillige af de resterende britiske områder endda på under 100.000. Om verden ikke i de kommende år skal beriges med et halvt hundrede ny selvstændige stater af lilleputformat må opgaven være at finde ud af, hvorledes man samtidig med at ophæve den koloniale status på betryggende måde kan indpasse disse småområder i de bestående statsdannelser.

Under forarbejderne til de Forenede Nations pagt herskede der adskillig usikkerhed og uenighed med hensyn til hvorledes man skulle forholde sig til koloniproblemet. I det Atlantiske Charter havde Roosevelt og Churchill bekræftet alle folks ret til selv at vælge den regering under hvilken det vil leve. Medens Churchill ikke ville forstå denne erklæring som gående også på de koloniale folk, og i det hele var uvilig til at indrømme organisationen nogen ret til at blande sig i det britiske Imperiums forhold, gik derimod en voksende liberal opinion i Amerika ind for at der burde indføres et omfattende tilsyn med *alt* kolonistyre sigtende mod systemets totale afskaffelse. Præsident Roosevelt og udenrigsminister Hull fulgte denne linie og et internt udkast udarbejdet i udenrigsministeriet i 1943 byggede på det princip at formynderkabsordningen skulle finde anvendelse på alle ikke-selvstyrende områder. Denne tanke mødte imidlertid modstand ikke blot fra britisk side, men også fra hær- og flådedepartementerne i Washington. Dette var grunden til at det udkast der blev drøftet i de fortrolige forhandlinger i Dumbarton Oaks sommeren 1944 lod spørgsmålet henstå åbent. Det var først på Yaltakonferencen (februar 1945) at man enedes om at formynderkabssystemet kun skulle gælde for de tidligere mandatområder og sådanne andre territorier der frivilligt blev undergivet ordningen.

På San Franciscokonferencen blev pagtens kapitler XII og XIII udformet i overensstemmelse hermed. For at imødekomme den voksende liberale opinions krav om anerkendelse af folkenes selvbestem-

melsesret og af det deraf afledte princip, at administrationen af koloniale områder skal betragtes som et hverv med befolkningens velfærd og frigørelse for øje, indsattes herudover et kapitel XI indeholdende en „Erklæring angående ikke-selvstyrende Områder“.

De forpligtelser der i kapitel XI (art. 73) pålægges *enhver* stat der administrerer et ikke-selvstyrende område er ikke meget forskellige fra dem der ifølge reglerne i kapitel XII gælder for administrationen af formynderskabsområder. Forpligtelsen til at fremme folkets politiske frigørelse er måske noget mindre markeret idet der i art. 73 alene tales om en pligt til at fremme „selvstyre“, medens der i art. 76, altså for formynderskabsområders vedkommende, tales om „selvstyre eller uafhængighed“. I praksis har man ikke tillagt denne nuancering nogen betydning. Såvel i det ene som i det andet tilfælde har de Forenede Nationer ikke anset sin opgave for endt før det koloniale folk har opnået fuld uafhængighed. Den afgørende forskel i affattelsen af kapitel XI i forhold til kapitel XII ligger i reglerne om kontrolapparatet og den indberetningspligt der er det væsentligste grundlag herfor. Medens det i art. 88 pålægges formynderstaterne at udarbejde årlige beretninger til generalforsamlingen på grundlag af et af formynderskabsrådet opstillet spørgeskema angående den politiske, økonomiske, sociale, og undervisningsmæssige udvikling i området, siges det i art. 73 e blot at den administrerende stat regelmæssigt (altså ikke just årligt) til generalsekretæren (altså ikke til generalforsamlingen) til underretning (modsat art. 87 hvor det siges at beretningerne skal behandles af generalforsamlingen og formynderskabsrådet) skal fremsende statistiske og andre oplysninger af teknisk natur vedrørende økonomiske, sociale, og undervisningsmæssige forhold i området, hvorved bemærkes at der ikke er tale om nogen beretning, at der intet nævnes om pligt til at besvare spørgeskema, og at oplysningspligten ikke omfatter politiske forhold, der ofte netop er de mest ømtålelige og omstridte. Endelig må tilføjes at oplysningspligten efter art. 73 e er begrænset ved hvad den administrerende stats sikkerhed og forfatningsmæssige hensyn måtte kræve. Videre er der i kapitel XI ikke tale om nogen form for kontrollerende organer eller funktioner. Der nævnes intet om at generalforsamlingen eller noget specielt i dette øjemed skabt organ skulle overvåge kolonistytret, og der nævnes intet om nogen adgang til at modtage eller organisere besøgsmissioner.

Disse dybtgående forskelligheder afspejler den modstand der, som ovenfor omtalt, ved pagtens tilblivelse gjorde sig gældende fra de le-

dende kolonimagters side mod at udstrække formynderskabsordningen til at omfatte andet end de tidligere mandatområder. Man ville gå med til en i almindelige vendinger holdt principerklæring om kolonistyreets mål og forpligtelser, men ikke til at underkaste sig organiseret tilsyn og kontrol.

Ikke desto mindre har generalforsamlingen under pres af de anti-koloniale magter og med støtte af Østblokken i praksis gennemført en fortolkning og udbygning af kapitel XI der i modstrid med tilblivelsesforudsætningerne har stilet imod at underkaste ethvert kolonistyre et tilsyn og en kontrol der i et og alt modsvarer formynderskabsordningen. Allerede i 1947 nedsatte generalforsamlingen en *Komite for Information fra ikke-selvestyrende Territorier* med den opgave at gennemgå de modtagne informationer og afgive beretning herom til generalforsamlingen. (Den blev opløst i 1963 og dens funktioner overtaget af *Kolonikomiteen* til overvågelse af gennemførelse af den koloniale uafhængighedsdeklaration, jfr. det følgende). Videre har man krævet spørgeskema besvaret og stærkt presset til også at give oplysninger om den politiske udvikling i territorierne. Videre har man også modtaget petitioner fra befolkningen og i et enkelt tilfælde er man endog gået så vidt som at ville organisere en besøgsmission (Sydvest Afrika). Fra kolonimagterne, især det Forenede Kongedømmes side, har man gang på gang protesteret mod denne udvidelse af forpligtelserne uden dog at stille sagen på spidsen ved at nægte at medvirke ved afgivelse af oplysninger og drøftelse af disse i de forskellige organer, se dog om den Sydafrikanske Union ovf. under punkt 1 og om Portugal i det følgende.

Formelt har den stedfundne udvikling kunnet legitimeres under påberåbelse af pagtens art. 10 der giver generalforsamlingen beføjelse til at drøfte alle spørgsmål inden for pagtens område, og art. 22 der bebyrder den til at oprette sådanne hjælpeorganer som den skønner nødvendige til udførelsen af sine funktioner. Der foreligger her en politisk motiveret fortolkning i strid med pagtens system og forudsætninger der er magen til den fortolkning hvorigennem Vestmagterne har gjort det muligt for generalforsamlingen i vidt omfang at udøve funktioner der efter pagtens plan skulle udøves af sikkerhedsrådet (kap. I.5 og kap. VI.2).

Når de mere hæderlige af kolonimagterne, omend surmulende, er gået med på den vidtgående ligestilling af almindelige kolonier og formynderskabsområder, hænger det sammen med at denne sondring, som

omtalt i indledningen til nærværende kapitel, savner enhver rationel begrundelse. Der kan ikke gives nogen fornuftig begrundelse for at der skal gælde særlige regler for de koloniområder der engang har været under tysk styre. Har man først med hensyn til disse områder anerkendt de Forenede Nationers beføjelse til tilsyn og kontrol, er det, når man ikke vil hænge sig i det formelle, svært at argumentere for at det samme ikke også må gælde for andre koloniområder.

Et centralt og vanskeligt problem ved gennemførelsen af kapitel XI er spørgsmålet om, hvilke områder der omfattes af kapitlets bestemmelser. I art. 73 siges det at forpligtelserne gælder for „de områder hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre“. Men skønt denne vending tager sig så selvfølgelig ud er den dog mere en talemåde end en definition.

Vanskeligheden ligger ikke så meget deri at det kan være tvivlsomt hvad der menes med „fuldt mål af selvstyre“. Det er naturligt at opfatte dette udtryk som ensbetydende med uafhængighed og således er det også blevet forstået i praksis.

Den virkelige vanskelighed udspringer af visse uudtalte forudsætninger. Det må nemlig forudsættes at territoriet beboes af en befolkning der i en vis forstand udgør et „folk“ for sig og som derfor har et naturligt krav på at opnå selvstændig national eksistens som uafhængig stat. Hvis ikke denne forudsætning gøres, lader nemlig vendingen sig anvende på et hvilket som helst område der udgør en del af en stats territorium. Fyn, fx, kan jo godt siges at være „et område, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre“. Når ingen drømmer om af den grund at bringe kapitel XI til anvendelse på Fyn, er det fordi ingen heller kommer på den tanke at betragte de gode fynboer som et folk for sig med naturligt krav på selvstyre.

Kapitlets anvendelsesområde kommer derfor til at afhænge af hvilken rækkevidde der tillægges grundsætningen om folkenes selvbestemmelsesret. Denne er omtalt og analyseret ovenfor kap. III og det er dér påvist at det er umuligt at give dette princip en præcis betydning, dels fordi det ikke er muligt at angive under hvilke betingelser en minoritetsgruppe udgør et „folk“ og derfor har krav på selvbestemmelse; dels fordi det ej heller er muligt at angive generelt hvorledes princippet må begrænses overfor modstående hensyn, fx geografiske forhold af økonomisk, trafikal, eller strategisk betydning.

Følgen heraf er at det ikke lader sig gøre gennem nogen definition eller samling af kriterier generelt at angive hvilke territorier kapitel XI

finder anvendelse på. Afgørelsen må i hvert enkelt tilfælde bero på en skønsmæssig vurdering af, om territoriets befolkning kan siges at udgøre et folk der med rette kan gøre krav på selvbestemmelse og uafhængighed. Dette udelukker imidlertid ikke, at man indenfor total-skønnet kan udskille visse typiske hensyn der finder anvendelse i typiske situationer.

Det er netop sådanne typebetragtninger der forklarer at de praktiske vanskeligheder ved bestemmelse af kapitlets anvendelsesområde ikke har været så store som den teoretiske analyse lader befrygte. Man gik nemlig fra alle sider ud fra som en stiltiende forudsætning at kapitlet kun skulle finde anvendelse på territorier af den *koloniale type*. Denne er karakteriseret ved (1) at territoriet er adskilt fra moderlandet og oftest fjernt og oversøisk beliggende; og (2) at befolkningen i territoriet udgøres af indfødte der etnisk og kulturelt er forskellige fra moderlandets befolkning og civilisatorisk står på et lavere udviklingstrin. Den sidste forudsætning skinner tydeligt igennem ordene i art. 73 når der dér tales om en fremadskridende udvikling af fri politiske institutioner overensstemmende med befolkningens udviklingsgrad. I de fleste tilfælde vil det stille sig klart om et område falder under denne type eller ej. Klart afskåret er herved imperiedannelser og undertrykte folk af en anden politisk type som fx det sovjetrussiske imperium over de baltiske stater og andre underkuede områder. Dette frigørelsesproblem har de Forenede Nationer ikke turdet binde an med, selvom grundsætningen om folkenes selvbestemmelsesret naturligvis finder lige så god og klar anvendelse også på disse undertrykte folk.

På baggrund af denne analyse forstår man at det i praksis, trods talrige anstrengelser, aldrig er lykkedes at opstille en brugbar definition af begrebet „ikke-selvstyrende område“ uden at anvendelsen i praksis af den grund har medført større vanskeligheder. I generalforsamlingen har man fra dens første sessioner gang på gang stillet krav om, eller direkte forsøgt at opstille, en definition, men altid uden resultat. De fleste har ikke været utilfredse hermed fordi de har kunnet godkende den konkrete liste over administrerede områder der var indgået til generalsekretæren som svar på en udsendt rundskrivelse. I 1946 havde 8 medlemsstater, deriblandt Danmark med hensyn til Grønland, meddelt at de var villige til i henhold til art. 73 e at fremsende oplysninger om ialt 74 territorier som de anså for faldende under kapitlets bestemmelser. Et praktisk problem meldte sig først da flere af de otte i de kommende år ophørte med at fremsende oplysning-

ger med hensyn til visse af de 74 områder. Men det problem der her ved meldte sig angik ikke det principielt vanskelige spørgsmål om selvbestemmelsesrettens princip finder anvendelse på et vist territorium som værende af den koloniale type, men det mere teknisk-praktiske spørgsmål, om udviklingen til selvstændighed kan siges at være fuldbyrdet derved at befolkningen faktisk har opnået fuldt mål af selvstyre og er overgået i de selvstændige staters rækker, eller på anden måde har rådet over sin skæbne.

Disse ensidige ophør gav anledning til indgående drøftelser og studier i det øjemed at enes om visse principper eller kriterier til afgørelse af hvilke territorier der omfattes af kapitel XI, og under hvilke betingelser oplysningspligten ophører fordi udviklingen til selvstyre kan anses for fuldbyrdet. På grundlag af en særlig komites årelange arbejde vedtog generalforsamlingen i 1953 en resolution med angivelse af 34 faktorer som indicerende enten uafhængighed, forskellige grader af selvstyre, eller frivillig sammenslutning med en anden stat. Denne resolution fandt imidlertid ikke almindelig tilslutning og i 1959 nedsattes en ny arbejdskomite til studium af problemet. Denne komites arbejde førte til vedtagelse af generalforsamlingsresolution 1541 (XV) af 15. december 1960 vedrørende de principper der bør lede medlemmerne ved bestemmelse af hvorvidt et vist territorium er omfattet af reglerne i kapitel XI eller ej. Resolutionen formulerer 12 sådanne principper af hvilke især kan nævnes (1) at kapitel XI kun finder anvendelse på områder der i almindelighed anses for koloniale; (2) at informationspligt må formodes at gælde med hensyn til territorier der er geografisk adskilt fra den administrerende stat og i etnisk og/eller kulturel henseende forskellig fra denne; og (3) at fuldt mål af selvstyre kan være opnået ved:

- (a) fremtræden som suveræn uafhængig stat;
- (b) frivillig forbindelse med en uafhængig stat; eller
- (c) opgåen i en uafhængig stat,

hvorved der stilles visse nærmere krav til de to sidstnævnte tilfælde, især at forbindelsen eller integrationen skal være besluttet af befolkningen ved en fri folkeafstemning.

Debatten om disse principper der fandt almindelig tilslutning (resolutionen blev vedtaget med 69 stemmer mod 2 og 21 abstentioner), havde særlig sigte mod Spanien og Portugal der siden deres optagelse i 1955 havde vægret sig ved at anerkende nogen informationspligt. Medens Spanien imidlertid under debatten i 1960 bøjede af og erklære-

rede sig indforstået med i fremtiden at opfylde informationspligten i overensstemmelse med pagten, vedblev Portugal at bestride eksistensen af nogen pligt med den begrundelse at de tidligere portugisiske kolonier (af hvilke Angola og Mozambique er de betydeligste) havde opnået status som provinser sidestillet med moderlandet. Denne forklaring har generalforsamlingen ikke villet godkende. I resolution 1542 (XV) af 15. december 1960 erklæres det, at i medfør af de i resolutionen 1541 (samme dato) vedtagne principper må 9 af Portugal administrerede områder, herunder Angola og Mozambique, anses for ikke-selvstyrende territorier under pagtens kapitel XI, hvorfor det kræves at Portugal opfylder sin informationspligt.

Fra den 28. november til den 14. december 1960 fandt på forslag af ministerpræsident Khrushchev en omfattende debat sted i generalforsamlingen om kolonispørgsmålet, i hvilken der forekom ikke mindre end 120 indlæg. Grundlaget herfor var et af Khrushchev forelagt udkast til en resolution i hvilken der bl.a. krævedes øjeblikkelig og fuldstændig uafhængighed for alle ikke-selvstyrende koloniale områder, hvad enten de er undergivet formynderstyre eller ej. På denne hest sættes som rytter et krav om at alle besiddelser eller lejede arealer på en anden stats territorium (baser) skulle elimineres. Det Forenede Kongedømmes delegerede udtalte at han var chokeret over den måde, hvorpå Sovjetunionen havde forsøgt at udnytte til egen fordel millioner af menneskers dybe og ærlige ønske om uafhængighed. Han pegede på at siden 1939 havde omkring 500 millioner mennesker under britisk herskab, erhvervet frihed og uafhængighed – medens seks lande helt eller delvis og med en befolkning på 22 millioner i samme tidsrum var blevet tvangsindlemmet i Sovjetunionens imperium. Iøvrigt protesterede også adskillige af de asio-afrikanske stater mod at kolonispørgsmålet blev udnyttet i den kolde krig. Khrushchev fik for så vidt ikke held med sin manøvre som de asio-afrikanske lande nedstemte hans forslag og i stedet for fremsatte et eget forslag der havde karakter af en stort opsat, højtidelig *Deklaration om de koloniale Landes og Folks Krav på Uafhængighed* der den 14. december 1960 blev vedtaget som resolution 1514 (XV) med 89 stemmer mod 0 og 9 abstentioner. I denne resolution erklæres det at kolonisystemet i alle dets former og manifestationer skal bringes til hurtigt og ubetinget ophør. Der skal tages øjeblikkelige skridt i alle ikke-selvstyrende områder til overførelse af al magt til folkene i disse territorier, og utilstrækkelighed med hensyn til politisk, økonomisk, socialt, eller undervisningsmæssigt

beredskab må aldrig tjene som påskud for at forhale uafhængigheden. Et russisk forsøg på yderligere at understrege kravets ubetingede og øjeblikkelige karakter ved at fordre alle områders frigørelse inden udgangen af 1961 blev stemt ned.

Dette krav er, med henblik på at mange af de resterende territorier er ganske små med en befolkning på under 100.000, uansvarligt. Disse områder rejser alvorlige problemer der ikke løses blot ved at kolonimagten trækker sig ud af spillet.

Kort efter nedsatte Generalforsamlingen en *Komite til overvågelse af gennemførelse af den koloniale uafhængighedsdeklaration* (kort: *Kolonikomiteen*) der nu tæller 24 medlemmer og er kommet til at spille en betydelig rolle i den fortsatte kolonidebat. Som nævnt har den også overtaget de funktioner der tidligere blev udøvet af Komiteen for Information fra ikke-selvstyrende territorier.

En fornyet deklaration vedtaget som Resolution 2199 (XXI) af 13. december 1967, har gentaget kravet om øjeblikkelig afvikling af alt kolonistyre og hertil føjet en indstændig anmodning til alle stater om at yde såvel materiel som moralsk støtte til de nationale frigørelsesbevægelser i koloniale territorier — en opfordring der af mange hævdes ikke at være begrænset af forbudet i pagtens art. 2 (4) mod anvendelse af magt.

I de snart 25 år der er gået siden indstiftelsen af de Forenede Nationer har der fundet en vældig udvikling sted der fuldstændig har omkalfatret det politiske verdensatlas og listen over de politiske aktører på den verdenspolitiske scene. Kolonisystemet, der siden de store opdagelsers tid, d.v.s. gennem op mod 400 år, har været et fast indarbejdet træk i det storpolitiske mønster, er inden for dette korte tidsrum gået i opløsning og blevet fejlet overende af anti-kolonialismens uimodståelige flodbølge. Der er i dag ingen der benægter at koloniherredømmets æra definitivt er ude. Spørgsmålet er kun hvorledes systemets likvidation kan gennemføres med anstand og færrest mulige ulykker.

Det kan være fristende at tyde det tidslige sammenfald som et årsagssammenhæng og mene at de Forenede Nationer har været den drivende kraft i denne udvikling. En sådan tolkning ville dog ikke være rigtig. Den koloniale frigørelse har rod i kræfter og impulser der hverken er skabt eller fremmanet af de Forenede Nationer. Det tids-

lige sammenfald må snarere forstås på den måde, at såvel verdensorganisationen som den store frigørelsesproces har fælles ophav i den anden verdenskrig. Selvom de Forenede Naioner ikke var blevet skabt ville kolonisystemet ligefuldt være gået sin opløsning i møde.

Det højeste man under disse omstændigheder kunne forvente sig fra de Forenede Nationers side ville være at organisationen havde virket som en varsom fødselshjælper. Dette har imidlertid ikke været tilfældet fordi generalforsamlingen, under pres af stærke emotioner og kynisk spekulation i disse, har været mere opsat på at genere moderen end at gavne barnet.

Henvisninger

- Haas, Ernest B., „The Reconciliation of Conflicting Colonial Policy Aims: Acceptance of the League of Nations Mandate System“, *International Organization* 1952, 521–536.
- Haas, Ernest R., „The Attempt to Terminate Colonialism: Acceptance of the United Nations Trusteeship System“, *a.st.* 1953, 1–21.
- Robinson, Kenneth, „World Opinion and Colonial Status“, *a.st.* 1954, 468–483.
- Murray, James N., *The United Nations Trusteeship System* (1957).
- Fletcher-Cook, John, „Some Reflections on the International Trusteeship System, with Particular Reference to its Impact on The Governments and Peoples of the Trust Territories“, *International Organization* 1959, 422–430.
- Jacobsen, Harold Karan, „The United Nations and Colonialism: a Tentative Appraisal“, *a.st.* 1962, 37–56.
- Asher, Robert E. and Associates, *The United Nations and Promotion of the General Welfare* (1957), 815–1020.

KAPITEL XII

Resultater og forventninger Illusioner og realiteter

På baggrund af den gennemgang, skridt for skridt, af de Forenede Nationers opbygning og virke der er foretaget i denne bog må det være naturligt nu at forsøge at summere posterne op og stille en status på benene. Hvad har de Forenede Nationer udrettet og hvad kan vi med rimelighed forvente os af organisationen i fremtiden? De to spørgsmål hænger sammen: fremtids-prognosen må ske på grundlag af fortids-diagnosen, vurderingen af fremtidsmulighederne på grundlag af en analyse af fortidserfaringerne. Det er iøjnefaldende at de Forenede Nationer i vidt omfang ikke har indfriet de forventninger hvorunder organisationen kom til verden. Men spørgsmålet er, hvad grunden hertil er. Skyldes de utilfredsstillende resultater relativt tilfældige historiske omstændigheder der kan tænkes at ændre sig i gunstig retning? Eller organisatoriske brist der kan tænkes rettet op? Eller må forklaringen snarere søges i dybtliggende væsenstræk i det internationale samfunds natur der på forhånd udelukker at en skabning af denne art, i hvert fald i en forestilbar fremtid, skulle kunne leve op til menneskers håb og forventning? Hvis vi planter en vækst vi havde tænkt os skulle vokse til et mægtigt træ, men resultatet kun bliver en sølle busk, kan man spørge om det skuffende resultat skyldes klimaet og andre ugunstige vækstbetingelser der kan tænkes ændret; eller om årsagen er at den vækst man plantede simpelthen ikke var et træ, altså ikke indeholdt anlægsskim der havde mulighed for, under gunstige vækstbetingelser, at udvikle sig til et træ. På samme måde med de Forenede Nationer. Hvad var det der blev plantet i 1945? Var det en spire der kun behøver lidt sol, gødskning, og kærlig pasning for at udvikle sig til en folkenes fælles verdensregering i en verden hvor krig og

fattigdom – som i Shingri La – er blot historiske begreber? Eller var det i virkeligheden „ingenting sat op med roser“ – en pyntelig ramme om regelmæssige statskonferencer med fast mødested der lader verden fortsætte magtbalancens kaotiske og retsløse spil. Eller ligger sandheden et sted mellem disse poler?

Det er vigtigt at prøve at besvare disse spørgsmål – så godt det lader sig gøre – fordi realistisk forståelse af organisationens muligheder og disses begrænsning er det nødvendige grundlag for en politik overfor de Forenede Nationer hvis mål skal være andet og mere end luftspejlinger. Så mange bedyrer at de Forenede Nationer er og skal være hjørnестenen i nationens udenrigspolitik, og at deres mål er at styrke organisationen. Det er svært, særligt i et lille land, ikke at være enig heri. Men spørgsmålet er rigtignok hvad der nærmere menes med det vage udtryk „at styrke de Forenede Nationer.“ Den nærmere definition heraf vil afhænge af de forestillinger man gør sig om organisationens anlæg og udviklingsmuligheder i sammenspil med det internationale samfunds milieu.

Status kan ikke foretages under eet, men må rette sig særskilt mod forskellige sider af organisationens omfattende virkefelt: fredshåndhævelsen, rustningskontrollen, velfærdsarbejdet, og kolonistyrets udvikling.

1. *Fredshåndhævelsen og bilæggelsen af tvister.*

De Forenede Nationers pagt bygger, som fremhævet mange gange i det foregående, på koncertideen. Pagts fredssystem kan i det store og hele karakteriseres som en institutionaliseret fortsættelse af stormagternes hegemoni i den Europæiske Koncert, således at stormagternes ledende rolle er blevet underbygget gennem reglen om at alle andre magter er retligt forpligtet til at bistå dem ved iværksættelse af sanktioner, og til i så henseende at rette sig efter de direktiver der udstedes af sikkerhedsrådet. Ved pagts oprettelse håbede man på at dette system ville blive virkeliggjort derved at de ledende magter kunne enes om at organisere freden gennem afslutning af fælles fredstraktater med de overvundne fjender og derefter administrere freden i samdrægtighed i fortsættelse af krigens samarbejde.

Som bekendt slog denne forhåbning ikke til. Det lykkedes vel at trække fælles fredstraktater i land med Finland og Italien samt Bulgarien, Rumænien, og Ungarn, men med Tyskland er endnu ingen fredstraktat indgået og med Japan har Vest- og Østmagterne hver for

sig sluttet separate traktater. I stedet for den fælles koncert trådte den indbyrdes kolde krig. Resultatet heraf blev at pagtens plan i kapitel VII om organisering af militære styrker til rådighed for sikkerhedsrådet til fredens opretholdelse aldrig er blevet ført ud i livet, ligesom rådets autoritet er blevet undergravet af den indre splittelse.

Derfor har verden heller aldrig set noget eksempel på at en fredsbryder er blevet mødt af en organiseret ordensmagt hvis overlegenhed er lige så klar som politiets overfor individet i staten. Den improviserede Koreaaktion er det tilfælde der kommer nærmest pagtens mønster for en fredshåndhævende politiaktion, men „politiet“s manglende overlegenhed over forbryderen var i dette tilfælde så stor at aktionen i første omgang nær var endt som fiasko og i det lange løb trak ud til en flerårig krig. Koreaaktionen var en engangsforeteelse muliggjort af Sovjetunionens boykot af sikkerhedsrådet. De Forenede Nationers krigsstyrker i Gazaområdet og operationerne i Congo havde ikke karakter af sanktioner mod en fredsforskynder, men af bistand der på opfordring af en stats lovlige regering ydes denne til opretholdelse af ro og orden under omstændigheder der ellers kunne rumme en fare for freden. Medens vagttjenesten langs grænsen mellem Israel og Ægypten må betegnes som en stilfærdig, men ubestridt succes, måske de Forenede Nationers betydningsfuldeste indsats til opretholdelse af freden, har de langvarige Congooperationers pagtmæssighed og politiske værdi været højst omstridt. Det anføres ofte at det er direkte i strid med de Forenede Nationers fredsmission at organisationen selv udvikler sig i militære operationer af regulær krigerisk karakter under anvendelse af tanks og bombefly. Hertil må dog siges at i og for sig er anvendelse af militære magtmidler i organisationens navn og under dens ledelse til opretholdelse af freden ingenlunde i strid med pagten, men tværtimod en virkeliggørelse af de ideer hvorpå den bygger. I sig selv er denne militære magtudøvelse lige så lidt i strid med fredshåndhævelsens ide som der er noget idestridigt i at politiet, for at opretholde ro og orden, kan nødes til at gribe til stavene. Det der kan vække anstød, i Congo som i Korea, er at det der efter sin ide skulle være en politiaktion – d.v.s. en med overlegen magt gennemført aktion udført af organer der handler som repræsentanter for et samfund og med støtte af dets autoritet og ophøjethed i forhold til de urostiftende parter – gennemføres med så liden magtoverlegenhed, autoritet og ophøjethed at operationerne snarere kommer til at tage sig ud som regulære krigshandlinger mellem sidestillede parter. Ikke alene udsætter de Forenede

Nationer sig herved for at blive gjort ansvarlig for sådanne militære overgreb der vel er uundgåelige når generalsekretæren skal optræde som sekretærgeneral for en styrke sammensat af mange forskellige nationale kontingenter uden fælles traditioner, træning, og disciplin. Jo mere organisationen inddrages i de interne konflikter og nødes til at tage stilling til disse des mere udsætter den sig for mistanke om at dens ordenshåndhævende aktion ikke sker ganske objektivt og upartisk, men under pres af denne eller hin stormagt til fremme af denne eller hin interesse bag det lokale magtspil.

Congoaktionen blev afviklet den 30. juni 1964 og operationen i Gaza bragt til ophør i maj 1967 da Ægypten beordrede styrken trukket tilbage. Selvom Congoaktionen kan betegnes som en succes forsåvidt som det lykkedes at stabilisere det central-congolesiske styre og genoprette ro og orden i alle provinser uden indblanding fra andre staters side, har dette eksperiment dog vist hvor vanskeligt det er for de fredsbevarende styrker at holde sig neutrale i forhold til stridende partier indenfor landet og de stormagtsinteresser der udefra bakker disse op. Disse erfaringer må mane til stor forsigtighed med hensyn til andre fredsbevarende aktioner som fx den der nu foregår på Cypern.

Selvom det i visse tilfælde er lykkedes de Forenede Nationer, uden anvendelse af militære magtmidler, enten at bringe et fredsbrud til ophør eller at afvente en trusel herom – man tænke fx på organisationens indsats under Suezkrisen i 1956 eller i tvisten om West New Guinea i 1962 – må det dog klart erkendes at det ikke er lykkedes for de Forenede Nationer at udøve den fredshåndhævende funktion der efter pagten skulle være verdensorganisationens mest centrale opgave. Dennes varetagelse er overgået til NATO og andre regionale organisationer. „Hvorfor“ – må man spørge, og svaret på dette spørgsmål er af betydning for de forventninger vi tør stille til fremtiden.

Svaret er ligetil: årsagen til sikkerhedsrådets manglende handledygtighed er skismaet mellem Øst og Vest, den kolde krig der har gjort det umuligt for stormagterne at optræde i koncert til håndfast håndhævelse af freden og bilæggelse af tvister mellem andre stater. Det er en grundtanke i denne bog, at den politiske ide hvorpå de Forenede Nationers pagt bygger, ideen om stormagternes koncert, er en sund og stærk tanke der skaber et realistisk grundlag for en fredsorganisations virke, omend af begrænset rækkevidde – om det altså lykkes at opretholde den harmoni mellem de ledende magter der er systemets forudsætning. Hidtil har denne forudsætning ikke været opfyldt. Men

der er intet der nøder os til at antage at det vedblivende *må* være således, og at systemet derfor aldrig vil kunne bringes til at fungere. Den Europæiske Koncert fungerede dog i det store og hele tilfredsstillende gennem et århundrede.

Måske er der endog holdepunkter for et håb om at den ødelæggende splittelse kan bringes til ophør. De væsentligste årsager til at russerne afbrød det samarbejde med vestmagterne der var kommet i gang under krigen må søges, dels i den marxistiske doktrin om verdensrevolutionens historiske nødvendighed der gør alt samarbejde med kapitalistiske stater til et lønløst forræderi mod kommunismens sag; og dels i amerikanernes eensidige besiddelse af atombomben der udelukkede at Sovjetunionen kunne møde den ledende vestmagt på lige fod og med tillid – for tillid er i politik kun mulig mellem ligestillede parter. På begge punkter har der fundet en udvikling sted henimod udligning og tilnærmelse. De marxistiske trossætninger der, ligesom anden dogmatik, så åbenbart lader hånt om rationel tænkning og erfaringens vidnesbyrd, kan ikke i det lange løb, selv ikke i et diktaturland, bevares intakte overfor den kritiske eftertankes underminerende angreb. Selvom man måske nok, som skik er i autoritære systemer, uforandret holder fast ved troens bogstav og riter, så ændres dog den ånd hvori læren fortolkes. En udvikling i denne retning kan tydeligt spores når man sammenligner et gammelkommunistisk land som Sovjetunionen, hvor evangeliet allerede er blevet kirke, med et ungkommunistisk land som Kina hvor troen endnu er i besiddelse af de første tiders entusiasme og blindhed. Samtidig med at de ideologiske skranker efterhånden brydes ned finder der en social og kulturel udvikling sted der bringer den ledende elite i Unionen i stadig nærmere kontakt med den vestlige kultur der til syvende og sidst er den jordbund hvorfra også kommunismen er fremvokset. Men vigtigst af alt er at Sovjetunionen ved selv at opbygge en atomslagstyrke har genvundet den ligestilling med de Forenede Stater der er forudsætningen for forhandling og forlig. Atomvåbenets frygtelige muligheder, og interessen i at kontrollen af dette våben forbliver på få hænder, forbinder verdens to ledende magter i et fællesskab der bydende henviser dem til, inden det er for sent, at søge indbyrdes forståelse, udligning af uoverensstemmelser, og etablering af fælles, eksklusiv atomkontrol.

Skulle dette håb om en amerikansk-russisk tilnærmelse gå i opfyldelse kan det tænkes at man indenfor de Forenede Nationer vil opleve at sikkerhedsrådet genvinder sin position som organisationens centrale

organ til varetagelse af politiske anliggender og virkelig kommer til at bære og udøve hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Enhver mulighed for på dette punkt at vende tilbage til pagtens oprindelige plan vil bestyrkes gennem den forvandling generalforsamlingen i de senere år har gennemgået. Den koloniale frigørelsesproces har medført dannelsen af en stor mængde suveræne stater, en del (14, altså over 10%) af dem lilleputstater med under 1 million indbyggere, mange af dem uden økonomisk-politisk udvikling og ude af stand til at klare deres egne anliggender uden hjælp – men alle ivrige efter at optræde på verdensorganisationens scene for at ordne vanskelighederne i *andre* stater. Generalforsamlingens medlemsantal er herved vokset over alle bredder og vil, indtil kolonisystemet er fuldstændig afviklet, vedblive med at vokse. Måske lyder et medlemsantal af omkring 125 til 150 ikke så galt sammenlignet med mange nationale parlamenters medlemsantal. Men det må erindres at generalforsamlingen ikke som parlamenterne er organiseret i partier hvis medlemmer er underkastet partimæssig disciplin. Generalforsamlingen består af lige så mange individualiteter som den har medlemmer, og hver af dem har i lige grad krav på at blive hørt. Korridorpolitikken, der i nogen grad skulle erstatte den manglende parlamentariske organisation og garantere en vis ledelse, bliver næsten uoverkommelig i en så talrig forsamling, og det bliver såvel for den ene som den anden stormagt vanskeligere og vanskeligere at mønstre det flertal på to trediedele der i de fleste tilfælde udkræves til vedtagelse af en resolution.

Man er efter min mening kommet ud i en karikatur når verdens brændende politiske problemer skal drøftes i en forsamling i hvilken mere end 10 % af de repræsenterede suveræne stater er mindre end en enkelt kommune i Danmark og omkring halvdelen af dem mindre end Danmark. Side om side med repræsentanterne for disse stater vil der, når spørgsmålet om det kommunistiske Kinas repræsentation er blevet ordnet, sidde delegerede fra to stater (Indien og Kina) der tilsammen repræsenterer omkring 1 milliard mennesker eller ca. en trediedel af jordens befolkning. Hvad man end ellers vil mene om indførelse af vejet afstemning i generalforsamlingen (kap. VI.1) vil en afstemningsreform ikke kunne gøre generalforsamlingen til et effektivt organ for politisk debat.

Forsamlingens uegnethed forøges yderligere derved at den normalt kun træder sammen i een årlig session der varer nogle måneder.

Der er altså stærke grunde der kan tænkes at føre til at stormagterne vil være interesserede i at flytte det politiske tyngdepunkt tilbage til det organ i hvilket de er sikre på at beherske afstemningerne, om de er indbyrdes enige. Skulle dette ske åbner der sig ny perspektiver for fantasien. Man kan forestille sig den mulighed at Kommunistkina – der forudsættes at have indtaget sit sæde i sikkerhedsrådet – bliver den dissenterende magt der gennem sit veto truer med påny at lamme sikkerhedsrådet. Det må i så fald overlades til den tid at spekulere over hvorledes denne vanskelighed kan imødegås. Jeg er dog temmelig sikker på at man ikke endnu engang vil søge tilflugt til generalforsamlingens subsidiære kompetence. Iøvrigt må man vel sætte sin lid til at der i Kina, ligesom det har været tilfældet i Sovjetunionen, vil foregå en udvikling bort fra den dogmatiske og fanatiske trosvished der kendetegner revolutionære bevægelser i deres ungdom og henimod en mere nøgtern og realistisk indstilling der åbner vej for tolerance og samarbejde på magtpolitisk grundlag.

Er det først lykkedes at virkeliggøre pagtens forudsætning om en stormagtskoncert (i hvert fald en atommagtskoncert) er der intet der udelukker at ikke også pagtens sikkerhedssystem efter kapitel VII skulle kunne virkeliggøres. Man kan tænke sig at stormagterne, og muligvis en række andre stater, vil indgå overenskomster som forudsat i pagtens art. 43 om at stille væbnede styrker m.v. til rådighed for sikkerhedsrådet således at der til enhver tid står en effektiv styrke til rådighed til hurtig og effektiv opretholdelse af freden. En sådan udvikling ville betyde en uhyre styrkelse, ikke blot af sikkerhedsrådets fredshåndhævende, men også af dets bilæggende funktion. Retligt vil rådet være uden myndighed til at træffe en bindende voldgiftsafgørelse. Men der er ingen tvivl om, at dersom rådet fungerer som organ for en harmonisk stormagtskoncert med effektive styrker til sin rådighed vil dets forslag og henstillinger i henhold til pagtens kapitel VI få en ganske anden politisk vægt end under de nu bestående forhold og virke på det nærmeste som bindende lov.

Jeg vover ikke at påstå at en udvikling efter de linier der her er antydet er sandsynlig. Jeg indskrænker mig til at sige at den er tænkelig, og mener hermed at selv om den kan støde på vanskeligheder, og muligvis uovervindelige hindringer, så er der dog intet i selve det internationale samfunds og den internationale politiks natur der på forhånd gør den umulig. Måske vil man herimod anføre at den indbyrdes frygt og jalousi der er forbundet med enhver storpolitisk magt-

kamp gør det umuligt at tilvejebringe den enighed mellem giganterne denne udvikling forudsætter. Dette argument har sin vægt. Når jeg alligevel tror på muligheden for enighed er det fordi jeg regner med at den indbyrdes frygt vil kunne overvindes af en anden og større – den fælles frygt for undergang i atomkrigens Ragnarok.

Derimod må jeg anse det for illusorisk at tro at de Forenede Nationer skulle kunne udvikle sig henimod en verdensregering derved at generalforsamlingen udstyres med udvidede beføjelser og besluttende myndighed i forbindelse med vejet stemmemagt. Det er jo i denne retning verdensfederalisternes aspirationer går. Det er mig ufatteligt at noget menneske med nogen politisk erfaring kan forestille sig verden styret gennem resolutioner vedtaget i en forsamling som de Forenede Nationers generalforsamling. Ovenfor i kap. VIII har jeg påvist at etablering af en verdensregering – ligesom enhver anden regering – forudsætter to ting, nemlig (1) eksistensen af et veludviklet apparat med monopol på voldsudøvelse og altså total afrustning af staterne; og (2) eksistensen af en fællesskabsfølelse der har formaliseret og konsolideret sig i en almindelig indstilling af troskab og lydighed overfor verdenssamfundets institutioner og organer; og at det er utænkeligt at disse to betingelser kan opfyldes så længe menneskers følelser af samhørighed og loyalitet er forbundet med nationalstaten. Disse socialpsykologiske kendsgerninger er ikke, som man kunne tro, luftige fænomener der let skabes og atter henvejres, men stenhårde realiteter der kun langsomt opstår og ændres. De er det grundlag hvorpå enhver retsorden må hvile. Al erfaring tyder på at den udvidelse af samhørighedsfølelsens og loyalitetens sigte der er den nødvendige forudsætning for frivillig politisk integration (opgåen i en højere enhed) er yderst vanskelig at tilvejebringe og kræver lang tids vækst under gunstige betingelser. Hvad er fx den nordiske enhed blevet til trods megen tale om skandinavisk samhørighed og fællesskab? Vi må derfor antage at verdensstaten ikke blot ikke er „rundt om hjørnet“, men overhovedet ikke indenfor sigte i selv den fjerneste fremtid vi er i stand til at have den ringeste forestilling om.

Hvad er altså de Forenede Nationers iboende muligheder på det politiske område? Det er at virkeliggøre den plan om et oligarkisk stormagtsstyre gennem sikkerhedsrådet der er nedlagt i pagten. Denne plan løser ikke alle vanskeligheder, men inden for sin begrænsningsrammer er den både realistisk og stærk. Efter denne plan er de Forenede Nationer, essentielt sagt, en ny dimension for magtbalancens po-

litik, en formalisering og institutionalisering af stormagternes lederskab. Dette har bund i det politiske livs realiteter. Derimod er det drøm at tro at de Forenede Nationer er som en larve der en skønne dag vil forpuppe sig og forvandles til en strålende sommerfugl i skikkelse af en verdensregering – en demokratisk verdensregering, vel at mærke, på basis af frivillighed og lighed og udfoldende sig i en verden i hvilken rettens herredømme har fortrængt magtpolitikken fordi vi alle, de mindste som de største, lyder generalforsamlingens resolutioner. Denne drøm løser alle vanskeligheder men er til gengæld kun en drøm.

Vi kan godt være enige om at det gælder om at „styrke“ de Forenede Nationer. Men spørgsmålet er hvad denne løse talemåde dækker over. På realistisk grundlag må den betyde at søge at fremme en udvikling i retning af at sikkerhedsrådet bliver i stand til at udføre sin funktion i overensstemmelse med pagten. Der er måske ikke så meget de mindre stater kan gøre i så henseende fordi virkeliggørelse af pagtens plan afhænger af stormagternes harmoniske samvirke. Hvad vi kan gøre er dette: indenfor og udenfor de Forenede Nationer at arbejde for at skabe en offentlig mening der kræver afvikling af den kolde krig, bilæggelse af udestående mellemværender, konstruktive aftaler om rustningskontrol, og positivt samarbejde i sikkerhedsrådet. Disse krav må først og fremmest rettes til Amerikas Forenede Stater og Sovjetunionen som de to magter der fremfor nogen bærer ansvaret for verdens skæbne på deres skuldre. Vi andre kan ikke gøre andet end at kræve og vedblive at kræve at de der bærer ansvaret også lever op til det.

Det frygtelige er at det haster. Hvis Kina først får lejlighed til at opbygge en atomstyrke med genslagskraft må chancerne for at undgå atomverdenskrigen anses for stærkt reducerede.

Dette er hvad det vil sige at styrke de Forenede Nationer. Men jeg er rigtignok bange for at adskillige af dem der hyppigt anvender dette udtryk dermed tænker sig noget ganske andet. I deres højsindede begejstring for ret og demokrati, forbundet med deres totale mangel på forståelse af disse tings natur og eksistensbetingelser, mener de at vejen må gå i retning af at udstyre den demokratiske generalforsamling med lovgivende myndighed og gøre domstolenes retspleje obligatorisk i alle tvister mellem stater. Dette er ideologernes strålende fatamorgana.

2. Nedrustningen og rustningskontrollen.

Herom kan i hovedsagen henvises til hvad der allerede er sagt ovenfor i kapitel IX. Skønt forhandlinger er foregået omtrent uden afbrydelse fra de Forenede Nationers oprettelse og til dato har resultatet hidtil været absolut lig nul. På dette område er der ikke grundlag for forventning om at organisationen i fremtiden skulle kunne yde en indsats af betydning. Generalforsamlingen er det dårligst tænkelige forum for forhandlinger af denne art. Vejen til resultater må gå over fortrolige forhandlinger direkte mellem de nærmest interesserede parter, eventuelt med bistand af neutrale mæglere. I virkeligheden har man anerkendt dette fra de Forenede Nationers side. Vel fortsætter man med i generalforsamlingen (og dennes 1. komite) at fremsætte og drøfte forslag til planer for almindelig og fuldstændig afrustning, men de virkelige forhandlinger finder sted i Genève, dels i fortrolige drøftelser mellem de Forenede Stater, Sovjetunionen, og det Forenede Kongedømme, dels i 18-magts komiteen for nedrustning der ikke er et FN-organ, men blot står i et vist løst forhold til organisationen derved at denne har godkendt komiteens nedsættelse og udtalt ønske om at den vil afgive beretning om sit arbejde til de Forenede Nationers afrustningskommission.

De Forenede Nationers indsats i spørgsmålene om nedrustning og rustningskontrol må snarere vurderes negativt end positivt. Siden Khrushchev personligt i generalforsamlingen den 18. september 1959 fremsatte forslag om almindelig og fuldstændig afrustning indenfor en frist af fire år har propagandahensyn domineret forhandlingerne i forsamlingen. Amerikanerne har ikke ment at kunne stå tilbage for russerne og har lanceret *deres* projekter, og således har man til publikums vildledelse fortsat med at debattere ideer og planer som man godt ved er uden enhver forbindelse med virkeligheden.

3. Velfærdsarbejdet.

Det er indenfor det vidtspændende internationale samarbejde der på alle samfundslivets områder udfoldes af de Forenede Nationer og de tilsluttede familiemedlemmer at organisationens solideste, om ikke de mest sensationelle, resultater må søges. Om så også maskineriet er tungt og knirkende og ofte går i tomgang – den internationale forlængelse af den nationale administration er i vore dage en uafviselig nødvendighed. Måske er det netop den rentud dagligdags uundværlighed

og selvfølgelig der præger store dele af dette arbejde der bevirker at det ikke falder i øjnene.

Der er dog enkelte af de opgaver de Forenede Nationer har taget op der på markant måde skiller sig ud fra den almindelige baggrund og samler opmærksomhedens lys om sig. Fremfor noget gælder dette om hjælpen til de underudviklede lande. De Forenede Nationer har på dette område, under amerikansk inspiration og med overvejende amerikansk støtte, lanceret et program med fængende kraft. Det har været i stand til at appellere til folks fantasi og idealisme hvilket ikke udelukker at offerviljen også motiveres af velforstået egeninteresse på længere sigt. Hvis de Forenede Nationer gennem den fanatisme og ubesindighed hvormed man har forceret den koloniale frigørelse har pådraget sig en medskyld i de vanskeligheder der møder den hjælpe-løse stat der er kommet til verden for tidligt, så har organisationen gennem hjælpearbejdet rig lejlighed til at råde bod herpå. Jeg har tidligere omtalt at bortset fra de tilsigtede og opnåede resultater har selve arbejdet verden over for denne sag sin værdi som opdragelse til international forståelse og samfølelse.

Et andet område der har tiltrukket sig verdens opmærksomhed er arbejdet for anerkendelse af og respekt for menneskerettighederne. De Forenede Nationer har selv gjort sit til at opreklamere denne sag og har lanceret verdenserklæringen om menneskerettigheder som en mærke-pæl i menneskehedens historie. Jeg har svært ved at deltage i den almindelige begejstring. Der har ingen ende været på de store ord og veltalenhedens strøm, men nok på viljen til at binde sig til realiteter og underkaste sig kontrol. Det er i mine øjne tvivlsomt hvilken reel betydning verdenserklæringen – der jo ikke er retligt forbindende – har haft. At den, som det ofte fremhæves, har sat sine spor i mange af de nys udsprungne staters forfatninger og lovgivning gør i hvert fald intet indtryk på mig. Det er vel endnu for tidligt at udtale sig om de to konventioner om menneskerettigheder hvis tekst blev vedtaget i 1966. Det er endnu et spørgsmål om de vil blive ratificeret i fornødent omfang til at træde i kraft. Men deres praktiske betydning vil ihvertfald i høj grad blive begrænset af den kendsgerning at de ikke hjemler noget obligatorisk retsmaskineri der gør det muligt for det krænkede individ at håndhæve sin ret overfor staten – og det er dog kernen i sagen. Et groft udslag af den specifikke FN-syge, der minder om trommesyge hos kvæget og ytrer sig i oppustede fraser hvis tomhed afslører sig når man stikker hul på dem, er konventionen om folkedrab, jfr. kap. X. 6.

Også folkeretskommissionens arbejde har i det store og hele været en skuffelse. Tildels skyldes dette at kommissionen, der burde have vidst bedre, har ladt sig lokke af sirener til at give sig i lag med opgaver der på forhånd er håbløse, som fx den at kriminalisere anslag mod menneskehedens fred og sikkerhed. Men iøvrigt må forklaringen vist søges deri at vor tid ikke egner sig for den opgave at kodificere folkeretten. Den nedarvede folkeret er af europæisk oprindelse og betragtes af de ny stater med mistro som udtryk for kolonimagternes interesser og derpå byggede retsopfattelse. Hvor meget eller hvor lidt der end måtte være herom, er det utvivlsomt rigtigt at den nedarvede europæiske retstradition ikke uforandret kan fastholdes i en verden hvor så mange ny folk, tilhørende vidt forskellige kulturkredse, myldrer frem på den internationale arena med krav om at få sine interesser varetaget og blive hørt i spørgsmål om hvad der skal være ret mellem nationerne. På den anden side har ejheller en ny fælles retsopfattelse sat sig igennem. Vi befinder os i en overgangs- og brydningstid i hvilken forsøg på at nedtegne en fælles ret støder på særlige vanskeligheder.

4. Kolonisystemets afvikling.

På dette felt kan man sikkert lettere enes om konstateringen af det faktiske end om vurderingen heraf. Selvom de kræfter der i de sidste tyve år har revet kolonisystemet over ende ikke er fremmanet af de Forenede Nationer, kan det næppe betvivles at organisationen har bidraget sit til at fremskynde udviklingen. I generalforsamlingen har antikolonialismen fundet et lydhørt propagandaforum der ikke har forsumt nogen lejlighed til at puste til ilden og opflamme lidenskaberne. Jo flere af de tidligere koloniområder der som frigjorte, suveræne stater myldrede ind i generalforsamlingen — 63 af organisationens nuværende medlemmer har tidligere haft kolonial status — jo mere eensidig og rabiater blev denne i sine krav om ubetinget og øjeblikkelig ophævelse af alt kolonistyre. De østlige stater har troligt støttet disse krav som et led i den kolde krig og konkurrencen om at hverve venner og vinde sympati blandt de unge stater. Bortset fra kolonimagterne har de vestlige magter stået splittet under modstridende tendenser: dels en principiel sympati for selvbestemmelsens og frigørelsens ideer, dels en nøgtern forståelse af at disse ideers lykkelige virkeliggørelse forudsætter besindig forberedelse og trinvis gennemførelse. Så stærk har propagandaens magt været, og så stor frygten for at blive stemplet som impe-

rialist, at disse magter i stigende omfang har stemt med flertallet eller i det højeste afholdt sig fra at stemme.

I dette spørgsmål er der ingen fremtidsperspektiver at drøfte. Kolonisystemet er snart en saga blot og dermed vil omsorgen for de ikke-selvstyrende folks velfærd og frigørelse for bestandigt være forsvundet fra de Forenede Nationers program. Mange vil sikkert i tilbageskuende vurdering finde at de Forenede Nationer har indlagt sig uvisnelig hæder ved at have forestået og fremskyndet likvidationen af kolonisystemets fallitbo. Andre vil, som jeg, mene at organisationen forsømte den opgave at virke til at likvidationen blev gennemført med færrest mulige omkostninger og tab. Det er jo en velkendt sag, at man ikke opnår det største provenue ved hovedkulds at realisere et aktiv.

Et fremtidsproblem har frigørelsesprocessen dog affødt der ikke kan undgå at få alvorlige konsekvenser for de Forenede Nationers indre organisation og magtfordeling. Frigørelsen og den dermed forbundne nationalisme – i mange tilfælde burde man snarere tale om tribalisme (stammefølelse) – har medført det paradoksale resultat at medens verden i teknisk og økonomisk henseende i stedse højere grad bliver een verden, opløser den sig samtidig i et stedse større antal politiske enheder. Det paradoksale ligger dog ikke i selve antallet af ligestillede, suveræne enheder, men i den overvældende mængde af lilleputstater skabt i tribalismens navn, men ganske uegnede til selvstændig teknisk-økonomisk-politisk eksistens. Mon nauruanerne betegner yderpunktet? Dette „folk“ der nu har opnået selvstændighed som suveræn stat består af ca. 4000 individer, så mange altså som rummes i et større boligkompleks.

Denne udvikling har skabt et alvorligt problem med to sider. Det må være en opgave for de Forenede Nationer at søge at fremme en udvikling henimod integration af de mange små enheder i større enheder – hvad enten nu integrationen får karakter af fuldstændig sammensmeltning eller blot af en eller anden form for sammenslutning (federation). Dette er nødvendigt først og fremmest for at gøre disse stater levedygtige i teknisk-økonomisk henseende.

Men problemet har også en intern, organisationsteknisk side. Den stedfundne udvikling har, som omtalt ovenfor under punkt 1, gjort generalforsamlingen til en parodi på et verdensforum domineret som den er af en mængde småstater der ikke er repræsentative hverken med hensyn til befolkning, politisk magt, eller civilisatorisk udvikling, stater der nok har et naturligt krav på hjælp, men ikke på at regere os

andre. Man vil måske herimod indvende, at ulykken ikke er så stor fordi generalforsamlingen ikke besidder besluttende myndighed, men alene virker i kraft af den offentlige debat der finder sted her og den opinion der derigennem skabes og kommer til udtryk. Men også opinionstilkendegivelsen vil tabe sin repræsentative betydning når den bliver til under så oplagt ulige og eensidige vilkår. I en overgangstid (som den vi befinder os i) vil der endnu hæfte en vis autoritet som hidtil ved en resolution vedtaget af generalforsamlingen. Mange stater og politikere vil principielt gerne støtte og styrke de Forenede Nationer, og en beslutning der fremtræder i de Forenede Nations navn har indenfor visse grænser kunnet trække på denne good-will. Men denne reserve vil hurtigt blive sat over styr derved at det koloniale flertal gennemtvinger resolutioner der ikke vil blive efterlevet – som fx den ovf. kap. VII. 2 omtalte resolution af 6. november 1962 om sanktioner mod den Sydafrikanske Union.

Jeg tror derfor at generalforsamlingen har oplevet sin højkonjunktur og vil gå en tillidskrise i møde. Også den måde hvorpå generalsekretærens embede er blevet udnyttet politisk har været genstand for heftig kritik fra mere end een side, og det er næppe troligt at man i fremtiden vil gribe til så vidtgående fuldmagter som de der lå til grund for Congoeventyret.

Udsigterne for politisk initiativ og ledelse gennem de Forenede Nationer er derfor ikke lyse – med mindre stormagterne kan enes om at genindsætte sikkerhedsrådet i dets funktioner efter pagten.

GÆNGSE FORKORTELSER AF INSTITUTIONSNAVNE

De i denne bog anvendte forkortelser er afledt af institutionens navn på Engelsk der i de fleste tilfælde findes anført i bogens tekst hvortil henvises. I en del tilfælde forekommer i almindelig brug også forkortelser afledt af institutionens navn på Fransk, fx OTAN i stedet for NATO.

ACC	Den Administrative Komité for Koordination, 312
BANK	Den Internationale Bank for Genopbygning og Udvikling, 354
CICT	Kommissionen for International Råstofhandel, 323
ECA	Den Økonomiske Kommission for Afrika, 328
ECAFE	Den Økonomiske Kommission for Asien og det fjerne Østen, 328
ECE	Den Økonomiske Kommission for Europa, 328
ECLA	Den Økonomiske Kommission for Latinamerika, 328
ECOSOC	Det Økonomiske og Sociale Råd, 133 f., 151, 158, 307
EEC	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, 322
EFTA	Den Europæiske Frihandelssammenslutning, 322
EPTA	Det Udvidede Program for Teknisk Bistand, 350
FAO	De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation, 325
FUND	Den Internationale Valutafond, 323
GATT	Den almindelige Overenskomst om Tariffer og Vareomsætning, 322
IAEA	Den Internationale Atomenergi-Organisation, 328, 336
ICAO	Organisationen for International Civil Luftfart, 325
ICCICA	Den Midlertidige Koordinerende Komité for Internatio- nale Råstofordninger, 322
IDA	Den Internationale Udviklings Association, 355
IFC	Den Internationale Finans Korporation, 355
ILO	Den Internationale Arbejdsorganisation, 319, 329, 342
IMCO	Den Rådgivende Internationale Søfartsorganisation, 325
IRO	Den Internationale Flygtningeorganisation, 333

ITO	Den Internationale Handelsorganisation, 322
ITU	Den Internationale Telekommunikationsunion, 17, 324
NATO	Den Nordatlantiske Traktats Organisation, 199, 214 f.
ONUC	De Forenede Nationers Operationer i Congo, 203 f.
OPEX	Den Internationale Administrative Tjeneste, 353
SACEUR	Den Allierede Øverstkommanderende i Europa, 215
SACLANT	Den Allierede Øverstkommanderende for Atlanten, 215
UNCIF	De Forenede Nationers Konference om International Organisation, 32-33
UNCTAD	De Forenede Nationers Konference for Handel og Udvikling, 323, 351
UNDP	De Forenede Nationers Udviklingsprogram 313, 351
UNEF	De Forenede Nationers Krisestyrker, 203 f.
UNESCO	De Forenede Nationers Pædagogiske, Videnskabelige, og Kulturelle Organisation, 230, 300, 335 f.
UNIDO	De Forenede Nationers Organisation for Industriel Udvikling, 328
UNHCR	De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge, 320, 333
UNICEF	De Forenede Nationers Børnefond, 320, 332
UNFICYP	De Forenede Nationers Styrke paa Cypern, 203
UNKRA	De Forenede Nationers Kontor for Genopbygning af Korea, 320, 334
UNRRA	De Forenede Nationers Hjælpe- og Genopbygnings Administration, 320, 334
UNRWA	De Forenede Nationers Hjælpe- og Genopbygningskontor for Palæstinaflygtninge, 320, 334
UPU	Verdenspostunionen, 17, 324
WHO	Verdenssundhedsorganisationen, 330
WMO	Verdensorganisationen for Meteorologi, 336

DE FORENEDE NATIONERS PAGT

*(De under de enkelte artikler anførte tal henviser til bogens
sidetal. De vigtigste henvisninger er kursiveret.)*

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,

påny at bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd, på mænds og kvinders såvel som store og små nationers lige rettigheder,

at skabe vilkår, hvorunder retfærdighed og respekt for de forpligtelser, der opstår ved traktater og andre kilder til mellemfolkelig ret, kan opretholdes, og

at fremme sociale fremskridt og høje levevilkårene under større frihed,

OG MED DISSE FORMÅL FOR ØJE

at udvise fordragelighed og leve sammen i fred med hverandre som gode naboer,

at forene vore kræfter til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed,

at sikre, ved anerkendelse af grundsætninger og fastlæggelse af fremgangsmåder, at væbnet magt ikke vil blive anvendt undtagen i fælles interesse, og

at anvende mellemfolkelig organisation til befordring af økonomiske og sociale fremskridt for alle folkeslag,

HAR BESTEMT AT FORENE VORE BESTRÆBELSER FOR AT NÅ DISSE MÅL.

I overensstemmelse hermed er vore respektive regeringer gennem deres i byen San Francisco forsamlede repræsentanter, som har fremlagt deres fuldmagter, der er befundet i god og behørig form, kommet overens om denne de Forenede Nationers pagt og opretter herved en mellemfolkelig organisation, der skal kaldes de Forenede Nationer.

*KAPITEL I: FORMÅL OG GRUNDSÆTNINGER**Artikel 1.*

De Forenede Nationers formål er:

1. at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og i dette øjemed: træffe effektive fælles forholdsregler til forebyggelse og fjernelse af trusler mod freden og til undertrykkelse af angrebshandlinger eller andre brud på freden, og ved fredelige midler og i overensstemmelse med retfærdighedens og folkerettens grundsætninger at ordne eller bilægge mellemfolkelige tvistigheder eller situationer, som kunne føre til brud på freden;
2. at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, og at tage andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden;
3. at tilvejebringe mellemfolkeligt samarbejde ved løsning af mellemfolkelige spørgsmål af økonomisk, social, kulturel eller humanitær karakter, og ved at styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion; og
4. at være et centralorgan, der skal bringe nationernes indsats til opnåelse af disse fælles mål i indbyrdes overensstemmelse.

61, 63, 65, 66, 84, 86, 101, 314, 338.

Artikel 2.

Organisationen og dens medlemmer skal i deres stræben efter de i artikel 1 nævnte formål handle i overensstemmelse med følgende grundsætninger:

1. Organisationen hviler på grundsætningen om alle dens medlemmers suveræne ligeberettigelse.
2. Alle medlemmer skal for at sikre ethvert af dem de rettigheder og goder, der følger af medlemsskabet, i god tro opfylde de forpligtelser, de har påtaget sig i henhold til nærværende pagt.
3. Alle medlemmer skal bilægge deres mellemfolkelige tvistigheder ved fredelige midler på en sådan måde, at mellemfolkelig fred og sikkerhed såvelsom retfærdighed ikke bringes i fare.
4. Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trusel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål.
5. Alle medlemmer skal yde de Forenede Nationer al bistand ved ethvert

skridt, organisationen iværksætter i overensstemmelse med nærværende pagt, og skal afholde sig fra at bistå nogen stat, mod hvilken de Forenede Nationer foretager forebyggende skridt eller tvangsforanstaltninger.

6. Organisationen skal sikre, at stater, der ikke er medlemmer af de Forenede Nationer, handler i overensstemmelse med disse grundsætninger, såvidt det måtte være nødvendigt til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.
7. Intet i nærværende pagt skal give de Forenede Nationer ret til at gribe ind i forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion, eller forpligte medlemmerne til at forelægge sådanne forhold til bilæggelse i henhold til nærværende pagt; denne grundsætning skal dog ikke være til hinder for anvendelse af tvangsforanstaltninger i henhold til kapitel VII.

53, 55, 57, 62, 67 f., 81 f., 101, 102 f., 117, 149, 150, 162, 186, 208, 302, 304, 318, 346.

KAPITEL II: MEDLEMSSKAB

Artikel 3.

Oprindelige medlemmer af de Forenede Nationer er de stater, der har deltaget i de Forenede Nationers konference i San Francisco vedrørende mellemfolkelig organisation, eller tidligere har undertegnet de Forenede Nationers erklæring af 1. januar 1942, og som underskriver nærværende pagt og ratificerer den i overensstemmelse med artikel 110.

Artikel 4.

1. Medlemsskab i de Forenede Nationer er åbent for alle andre fredselkende stater, som påtager sig forpligtelserne i nærværende pagt og efter organisationens skøn er i stand til og villige til at opfylde disse forpligtelser.
 2. Optagelse af enhver sådan stat som medlem af de Forenede Nationer sker ved en beslutning af plenarforsamlingen på forslag af sikkerhedsrådet.
- 95 f.

Artikel 5.

Et medlem af de Forenede Nationer, mod hvilket forebyggende skridt eller tvangsforanstaltninger er blevet iværksat af sikkerhedsrådet, kan på

dettes forslag af plenarforsamlingen suspenderes i udøvelsen af medlemskabets rettigheder og privilegier. Sikkerhedsrådet kan genindsætte medlemmet i udøvelsen af disse rettigheder og privilegier.

98, 99.

Artikel 6.

Et medlem af de Forenede Nationer, der vedblivende har krænket de i nærværende pagt indeholdte grundsætninger, kan af plenarforsamlingen udelukkes af organisationen på forslag af sikkerhedsrådet.

98.

KAPITEL III: ORGANER

Artikel 7.

1. Som hovedorganer for de Forenede Nationer oprettes: en plenarforsamling, et sikkerhedsråd, et økonomisk og socialt råd, et formynderskabsråd, en mellemfolkelig domstol og et sekretariat.
2. Sådanne hjælpeorganer, som måtte blive fundet nødvendige, kan oprettes i overensstemmelse med nærværende pagt.

47, 110, 307.

Artikel 8.

De Forenede Nationer skal ikke gøre nogen indskrænkning i mænds og kvinders adgang til deltagelse i enhver egenskab og på lige vilkår i organisationens hovedorganer og hjælpeorganer.

KAPITEL IV: PLENARFORSAMLINGEN

Sammensætning.

Artikel 9.

1. Plenarforsamlingen består af alle medlemmerne af de Forenede Nationer.
2. Hvert medlem har højst fem repræsentanter i plenarforsamlingen.

Funktioner og beføjelser.

Artikel 10.

Plenarforsamlingen kan drøfte alle spørgsmål eller sager indenfor nærværende pagts område eller vedrørende ethvert af de ved nærværende

pagt hjemlede organers beføjelser og funktioner og kan, med forbehold af bestemmelserne i artikel 12, fremsætte forslag til medlemmerne af de Forenede Nationer, til sikkerhedsrådet eller til begge i alle sådanne spørgsmål eller sager.

30, 66, 113.

Artikel 11.

1. Plenarforsamlingen kan gøre de almindelige grundsætninger for samarbejde til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, derunder de for afrustning og reguleringen af rustningerne ledende grundsætninger, til genstand for overvejelse og kan fremsætte forslag vedrørende sådanne grundsætninger overfor medlemmerne eller sikkerhedsrådet eller begge.
2. 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.
3. Plenarforsamlingen kan henlede sikkerhedsrådets opmærksomhed på situationer, som kan antages at ville bringe mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare.
4. Plenarforsamlingens beføjelser, som anførte i denne artikel, skal ikke begrænse artikel 10's almindelige rækkevidde.

49, 66, 113, 173 f.

Artikel 12.

1. 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.
2. Generalsekretæren skal, med sikkerhedsrådets samtykke, ved hver samling underrette plenarforsamlingen om alle sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, som er under behandling i sikkerhedsrådet, og skal ligeledes straks, når sikkerhedsrådet op-

hører med at behandle sådanne sager, underrette plenarforsamlingen eller, hvis denne ikke er samlet, de Forenede Nationers medlemmer.

30, 50, 66, 113, 174, 185.

Artikel 13.

1. Plenarforsamlingen skal tage initiativ til undersøgelser og fremsætte forslag med det formål at:
 - a. fremme mellemfolkeligt samarbejde på det politiske område og støtte den fremadskridende udvikling af mellemfolkelig ret og kodifikation af denne.
 - b. fremme mellemfolkeligt samarbejde på de økonomiske, sociale, kulturelle, undervisnings- og sundhedsmæssige områder, og yde bistand til hævdelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion.
2. Plenarforsamlingens yderligere pligter, funktioner og beføjelser med hensyn til sager, der er omtalt under ovenstående pkt. 1 (b), omhandles i kapitel IX og X.
66, 338.

Artikel 14.

Med forbehold af bestemmelserne i artikel 12 kan plenarforsamlingen 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 grundsatninger.

173 f.

Artikel 15.

1. Plenarforsamlingen modtager og behandler årlige og særlige beretninger fra sikkerhedsrådet; disse beretninger indbefatter en redegørelse for de forholdsregler, som sikkerhedsrådet har truffet beslutning om eller har taget for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed.
2. Plenarforsamlingen modtager og behandler beretninger fra de Forenede Nationers andre organer.

Artikel 16.

Plenarforsamlingen udøver sådanne funktioner med hensyn til det mellemfolkelige formynderskabssystem, som er tillagt den i henhold til

kapitlerne XII og XIII, derunder godkendelse af formynderskabsoverenskomster for områder, der ikke er betegnet som strategiske.

Artikel 17.

1. Plenarforsamlingen behandler og godkender organisationens budget.
2. Udgifterne ved organisationen bæres af medlemmerne i henhold til den af plenarforsamlingen fastsatte fordeling.
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.

210, 311, 312.

Afstemning.

Artikel 18.

1. Ethvert medlem af plenarforsamlingen har een stemme.
2. Plenarforsamlingens beslutninger i vigtige spørgsmål skal vedtages med to trediedeles flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer. Disse spørgsmål omfatter: forslag vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, valg af de ikke-faste medlemmer af sikkerhedsrådet, valg af medlemmerne af det økonomiske og sociale råd, valg af medlemmer af formynderskabsrådet i overensstemmelse med artikel 86, pkt. 1 (c), optagelse af nye medlemmer af de Forenede Nationer, suspension af de til medlemsskab knyttede rettigheder og privilegier, udelukkelse af medlemmer, spørgsmål vedrørende formynderskabssystemets funktion samt budgetspørgsmål.
3. Beslutninger om andre spørgsmål, derunder fastsættelsen af yderligere grupper af spørgsmål, som skal afgøres med to trediedeles flertal, skal træffes af et flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer.

51, 100, 114 f.

Artikel 19.

Et medlem af de Forenede Nationer, som er i restance med betaling af sit bidrag til organisationen, skal ikke have nogen stemmeret i plenarforsamlingen, såfremt restancebeløbet er lig med eller overstiger bidragene for de to forudgående hele år. Plenarforsamlingen kan ikke desto mindre tillade et sådant medlem at stemme, såfremt den finder, at undladelsen af at betale skyldes omtændigheder, som medlemmet ikke er herre over.

*Forretningsgang.**Artikel 20.*

Plenarforsamlingen træder sammen til regelmæssige årlige samlinger og til sådanne særlige samlinger, som omstændighederne måtte kræve. Særlige samlinger sammenkaldes af generalsekretæren efter anmodning af sikkerhedsrådet eller af et flertal af medlemmerne af de Forenede Nationer.

Artikel 21.

Plenarforsamlingen vedtager selv sin forretningsorden. Den vælger sin formand for hver samling.

47.

Artikel 22.

Plenarforsamlingen kan oprette sådanne hjælpeorganer, som den skønner nødvendige til udførelsen af sine funktioner.

47, 119, 205.

*KAPITEL V: SIKKERHEDSRÅDET**Sammensætning.**Artikel 23.*

1. Sikkerhedsrådet består af femten medlemmer af de Forenede Nationer. Republiken Kina, Frankrig, De Socialistiske Sovjetrepublikers Union, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nord-Irland og Amerikas Forenede Stater er faste medlemmer af sikkerhedsrådet. Plenarforsamlingen vælger ti andre medlemmer af de Forenede Nationer til ikke-faste medlemmer af sikkerhedsrådet, med særlig hensyntagen, i første linie, til organisationens medlemmers bidrag til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed samt til organisationens andre formål såvelsom til ret og billig geografisk fordeling.
2. Sikkerhedsrådets ikke-faste medlemmer vælges for en periode af to år. Ved det første valg af de ikke-faste medlemmer skal tre medlemmer dog vælges for en periode af eet år. Et afgående medlem skal ikke straks kunne gen vælges.
3. Hvert medlem af sikkerhedsrådet skal have een repræsentant.

Artikel 24.

Funktioner og beføjelser.

1. For at sikre omgående og effektive skridt fra de Forenede Nationers side overdrager medlemmerne sikkerhedsrådet hovedansvaret for opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed og er enige om, at sikkerhedsrådet under udøvelsen af de pligter, som dette ansvar pålægger det, handler på deres vegne.
2. Under opfyldelsen af disse pligter skal sikkerhedsrådet handle i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål og grundsætninger. De særlige beføjelser, som er tillagt sikkerhedsrådet med henblik på opfyldelsen af disse pligter, er fastsat i kapitlerne VI, VII, VIII og XII.
3. Sikkerhedsrådet forelægger plenarforsamlingen årlige og, når det er nødvendigt, særlige beretninger til behandling.

43, 65, 66, 83, 123, 173, 185.

Artikel 25.

Medlemmerne af de Forenede Nationer går ind på at anerkende og udføre sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med nærværende pagt.

44, 45, 66, 83, 101, 123, 197.

Artikel 26.

For at fremme gennemførelsen og opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed med det mindst mulige opbud til rustninger af verdens menneskelige og økonomiske ressourcer påhviler det sikkerhedsrådet, med bistand af den i artikel 47 omhandlede generalstabskomité, at udarbejde planer til gennemførelse af et system til regulering af rustningerne, hvilke planer skal forelægges de Forenede Nationers medlemmer.

66.

Afstemning.

Artikel 27.

1. Hvert medlem af sikkerhedsrådet har een stemme.
2. Sikkerhedsrådets beslutninger i sager vedrørende forretningsgangen skal vedtages med ni medlemmers jastemmer.
3. Sikkerhedsrådets beslutninger i alle andre sager skal vedtages med ni medlemmers jastemmer, derunder alle de faste medlemmers jastemmer; dog skal ved beslutninger i henhold til kapitel VI og artikel 52, pkt. 3 en part i en tvist afholde sig fra at stemme.

31, 44, 53, 124 f., 164 f.

*Forretningsgang.**Artikel 28.*

1. Sikkerhedsrådet organiseres således, at det er i stand til at fungere uafbrudt. Hvert medlem af sikkerhedsrådet skal i dette øjemed til stadighed være repræsenteret ved organisationens sæde.
2. Sikkerhedsrådet afholder periodiske møder, ved hvilke ethvert af medlemmerne, hvis det ønsker det, kan repræsenteres ved et regeringsmedlem eller ved en anden særligt udpeget repræsentant.
3. Sikkerhedsrådet kan afholde møder på sådanne steder uden for organisationens sæde, som efter dets skøn bedst vil lette dets arbejde.

Artikel 29.

Sikkerhedsrådet kan oprette sådanne hjælpeorganer, som det skønner nødvendige til udførelsen af sine funktioner.

Artikel 30.

Sikkerhedsrådet vedtager selv sin forretningsorden, derunder fremgangsmåden med hensyn til valget af sin formand.

Artikel 31.

Ethvert medlem af de Forenede Nationer, der ikke er medlem af sikkerhedsrådet, kan uden stemmeret deltage i drøftelsen af ethvert spørgsmål, der er forelagt for sikkerhedsrådet, når dette skønner, at vedkommende medlems interesser særligt berøres.

Artikel 32.

Ethvert medlem af de Forenede Nationer, der ikke er medlem af sikkerhedsrådet, eller enhver stat, som ikke er medlem af de Forenede Nationer, skal, hvis vedkommende stat er part i en tvist, der behandles af sikkerhedsrådet, indbydes til uden stemmeret at deltage i drøftelsen af tvisten. Sikkerhedsrådet fastsætter sådanne betingelser, som det anser for retfærdige for en stats deltagelse, der ikke er medlem af de Forenede Nationer.

*KAPITEL VI: FREDELIG BILÆGGELSE
AF TVISTIGHEDER**Artikel 33.*

1. Parterne i enhver tvist, hvis fortsættelse kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare, skal først og

fremmest søge en løsning ved forhandling, undersøgelse, mægling, forlig, voldgift, domsafgørelse, benyttelse af regionale institutioner eller af-taler, eller ved andre fredelige midler efter deres eget valg.

2. Sikkerhedsrådet skal, når det anser det for nødvendigt, opfordre parterne til at bilægge deres tvist ved sådanne midler.

101, 188, 211.

Artikel 34.

Sikkerhedsrådet kan undersøge enhver tvist eller enhver 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.

Artikel 35.

1. Ethvert medlem af de Forenede Nationer kan henlede sikkerhedsrådets eller plenarforsamlingens opmærksomhed på enhver tvist eller enhver situation af den i artikel 34 omhandlede karakter.
2. En stat, som ikke er medlem af de Forenede Nationer, kan henlede sikkerhedsrådets eller plenarforsamlingens opmærksomhed på enhver tvist, hvori den er part, såfremt den på forhånd, for denne tvists vedkommende, anerkender de i nærværende pagt fastsatte forpligtelser til fredelig bilæggelse.
3. Plenarforsamlingens fremgangsmåde med hensyn til sådanne sager, på hvilke dens opmærksomhed er blevet henledt ifølge denne artikel, er undergivet bestemmelserne i artiklerne 11 og 12.

173, 191.

Artikel 36.

1. Sikkerhedsrådet kan på ethvert stadium af en tvist af den i artikel 33 omhandlede art eller af en situation af lignende karakter foreslå egne fremgangsmåder eller udveje til en ordning.
2. Sikkerhedsrådet bør tage i betragtning alle sådanne fremgangsmåder til bilæggelse af tvisten, som allerede er antaget af parterne.
3. Når sikkerhedsrådet fremsætter forslag i henhold til denne artikel, bør det også tage i betragtning, at retstvister som hovedregel af parterne bør henvises til den mellemfolkelige domstol i overensstemmelse med bestemmelserne i domstolens statut.

191.

Artikel 37.

1. Hvis det ikke lykkes parterne i en tvist af den i artikel 33 omhandlede art at bilægge den ved de i nævnte artikel anførte midler, skal de forelægge den for sikkerhedsrådet.
2. Såfremt sikkerhedsrådet skønner, at en fortsættelse af tvisten faktisk kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare, beslutter det, hvorvidt det vil foretage skridt i henhold til artikel 36 eller foreslå sådanne vilkår for bilæggelse, som det måtte finde egnede.

188, 191.

Artikel 38.

Uden at bestemmelserne i artiklerne 33–37 foregribes, kan sikkerhedsrådet, hvis alle parter i en tvist anmoder derom, fremsætte forslag til parterne med henblik på en fredelig bilæggelse af tvisten.

101.

**KAPITEL VII: FORHOLDSREGLER OVERFOR
TRUSLER MOD FREDEN, FREDSDRUD OG
ANGREBSHANDLINGER**

Artikel 39.

Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger nogen trusel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling, og skal med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler, der skal træffes i overensstemmelse med artiklerne 41 og 42.

72, 80, 199 f.

Artikel 40.

For at forhindre en forværring af situationen kan sikkerhedsrådet, forinden det fremsætter de forslag eller træffer beslutning om de forholdsregler, hvorom der er truffet bestemmelse i artikel 39, opfordre de pågældende parter til at rette sig efter sådanne midlertidige forholdsregler, som rådet skønner nødvendige eller ønskelige. Sådanne midlertidige forholdsregler skal ikke gøre indgreb i de pågældende parters rettigheder, krav eller stilling. Sikkerhedsrådet skal tage tilbørligt hensyn til undladelser af at rette sig efter sådanne midlertidige forholdsregler.

72, 80, 200.

Artikel 41.

Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, dog ikke omfattende anvendelsen af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af de Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler. Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser.

45, 177, 201 f., 211.

Artikel 42.

Skulle sikkerhedsrådet skønne, at de ved artikel 41 hjemlede forholdsregler ville være utilstrækkelige eller har vist sig at være utilstrækkelige, kan det 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 de Forenede Nationer.

197, 211.

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. Sådant 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.

45, 48, 55, 65, 120, 123, 197 f., 213, 387.

Artikel 44.

Når sikkerhedsrådet har besluttet at anvende magt, skal det, forinden det opfordrer et medlem, som ikke er repræsenteret i rådet, til at stille væbnede styrker til rådighed til opfyldelse af de ved artikel 43 påtagne forpligtelser, indbyde det pågældende medlem, dersom dette ønsker det, til at tage del i sikkerhedsrådets beslutninger vedrørende anvendelsen af dette medlems kontingenter af væbnede styrker.

Artikel 45.

For at sætte de Forenede Nationer i stand til at iværksætte påtrængende militære forholdsregler skal medlemmerne holde kontingenter af det nationale luftvåben rede til øjeblikkelig anvendelse ved en fælles mellemfolkelig tvangsforanstaltning. Indenfor de rammer, der er fastlagt i den særlige overenskomst eller de særlige overenskomster, som omhandles i artikel 43, træffer sikkerhedsrådet med bistand af generalstabskomitéen bestemmelse om disse kontingenters styrke og beredskabsgrad samt om planer for deres fælles aktion.

203.

Artikel 46.

Planer for anvendelse af væbnet magt udarbejdes af sikkerhedsrådet med generalstabskomitéens bistand.

206.

Artikel 47.

1. Der oprettes en generalstabskomité, hvis opgave skal være at råde og bistå sikkerhedsrådet i alle spørgsmål vedrørende rådets militære behov med henblik på opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, anvendelse af og kommando over de styrker, der er stillet til dets rådighed, samt reguleringen af rustningerne og mulig afrustning.
2. Generalstabskomitéen består af sikkerhedsrådets faste medlemmers generalstabschefer eller deres repræsentanter. Ethvert medlem af de Forenede Nationer, som ikke er fast repræsenteret i komitéen, skal indbydes af denne til at slutte sig til den, når den effektive udførelse af komitéens hverv kræver, at vedkommende medlem deltager i dens arbejde.
3. Generalstabskomitéen skal under sikkerhedsrådets myndighed være ansvarlig for den strategiske ledelse af alle væbnede styrker, der er stillet til rådighed for sikkerhedsrådet. Spørgsmål vedrørende kommandoen over sådanne styrker skal ordnes senere.

4. Generalstabskomitéen kan, med sikkerhedsrådets bemyndigelse og efter rådslagning med vedkommende regionale institutioner, oprette regionale underkomitéer.

44, 66, 203, 206.

Artikel 48.

1. De skridt, der udkræves for at gennemføre sikkerhedsrådets beslutninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, skal foretages af alle de Forenede Nationers medlemmer eller af nogle af disse efter sikkerhedsrådets bestemmelse.
2. Sådanne beslutninger skal gennemføres af medlemmerne af de Forenede Nationer direkte og ved skridt foretaget af dem i de pågældende mellemfolkelige institutioner, af hvilke de er medlemmer.

203.

Artikel 49.

Medlemmerne af de Forenede Nationer skal i fællesskab yde hverandre bistand ved gennemførelsen af de forholdsregler, hvorom sikkerhedsrådet har truffet beslutning.

203.

Artikel 50.

Hvis forebyggende skridt eller tvangsforanstaltninger iværksættes af sikkerhedsrådet mod en stat, skal enhver anden stat, hvad enten denne er medlem af de Forenede Nationer eller ej, som kommer til at stå overfor særlige økonomiske vanskeligheder, der opstår som følge af gennemførelsen af de nævnte foranstaltninger have ret til at rådspørge sikkerhedsrådet med hensyn til en løsning af disse vanskeligheder.

Artikel 51.

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 nærvæ-

rende pagt med hensyn til iværksættelse nårsomhelst af sådanne skridt, som det anser for nødvendige til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

48, 49, 93, 102, 103, 177, 212 f., 246, 247.

KAPITEL VIII: REGIONALE AFTALER

Artikel 52.

1. Intet i nærværende pagt udelukker regionale aftaler eller institutioner, der skal behandle sådanne sager vedrørende opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, som egner sig til foretagelse af regionale skridt, forudsat at sådanne aftaler og institutioner og deres virksomhed er i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål og grundsætninger.
2. De medlemmer af de Forenede Nationer, som træffer sådanne aftaler eller opretter sådanne institutioner, skal rette alle bestræbelser på at opnå en fredelig bilæggelse af lokale tvistigheder ved hjælp af sådanne regionale aftaler eller institutioner, forinden de forelægger dem for sikkerhedsrådet.
3. Sikkerhedsrådet skal fremme udviklingen i retning af fredelig bilæggelse af lokale tvistigheder ved hjælp af sådanne regionale aftaler eller institutioner enten på initiativ af de pågældende stater eller efter henvisning fra sikkerhedsrådet.
4. Denne artikel indskrænker ikke i nogen henseende anvendelsen af artiklerne 34 og 35.

Artikel 53.

1. Sikkerhedsrådet skal, hvor det er hensigtsmæssigt, benytte sådanne regionale aftaler eller institutioner til tvangsforanstaltninger under dets myndighed. Dog skal ingen tvangsforanstaltning iværksættes i medfør af regionale aftaler eller af regionale institutioner uden sikkerhedsrådets bemyndigelse med undtagelse af foranstaltninger mod nogen fjendtlig stat, som defineret i nærværende artikels pkt. 2, hvortil der haves hjemmel ved anvendelse af artikel 107 eller i regionale aftaler, rettet imod genoptagelse af angrebspolitik fra en sådan stats side, indtil det tidspunkt, da organisationen efter de interesserede regerings anmodning måtte få overdraget den opgave at forhindre yderligere angreb fra en sådan stats side.
2. Udtrykket „fjendtlig stat“ som anvendt i nærværende artikels pkt. 1

kommer til anvendelse på enhver stat, som under den anden verdenskrig har været fjende af nogen stat, der har underskrevet nærværende pagt.

93, 212 f.

Artikel 54.

Sikkerhedsrådet skal til enhver tid holdes fuldt underrettet om foranstaltninger til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed, der er truffet eller som påtænkes i henhold til regionale aftaler eller af regionale institutioner.

*KAPITEL IX: MELLEMFOLKELIGT
ØKONOMISK OG SOCIALT SAMARBEJDE*

Artikel 55.

Med henblik på at skabe en sådan tilstand af ligevægt og velvære, som er nødvendig for fredelige og venskabelige forhold mellem nationerne, og som hviler på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelsesret, skal de Forenede Nationer fremme:

- a. forbedring af levevilkårene, fuld beskæftigelse samt fremskridt og udvikling med hensyn til økonomiske og sociale forhold;
- b. løsningen af mellemfolkelige spørgsmål på de økonomiske, sociale, sundhedsmæssige og beslægtede områder; samt mellemfolkeligt kulturelt og undervisnings-samarbejde; og
- c. almen respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion.

61, 63, 67, 300 f., 314 f., 338.

Artikel 56.

Alle medlemmer forpligter sig til i forening og hver for sig, i samarbejde med organisationen, at virke for opnåelse af de i artikel 55 anførte formål.

101, 315.

Artikel 57.

1. De forskellige ved regeringsaftaler oprettede særlige institutioner, der har vidtgående, i deres statutter fastsatte, mellemfolkelige opgaver på økonomiske, sociale, kulturelle, undervisnings-, sundhedsmæssige og

beslægtede områder, skal bringes i forbindelse med de Forenede Nationer i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 63.

2. Sådanne institutioner, der således er bragt i forbindelse med de Forenede Nationer, vil herefter blive betegnet som „Særlige institutioner“.
- 64.

Artikel 58.

Organisationen skal stille forslag med henblik på koordineringen af de særlige institutioners formål og virksomhed.

311, 312.

Artikel 59.

Organisationen skal, hvor det måtte være formålstjenligt, tage initiativ til forhandlinger mellem vedkommende stater med henblik på oprettelse af sådanne nye særlige institutioner, som måtte udkræves til gennemførelse af de i artikel 55 nævnte formål.

311.

Artikel 60.

Ansvar for udøvelsen af organisationens i dette kapitel omhandlede funktioner påhviler plenarforsamlingen og, under dennes myndighed, det økonomiske og sociale råd, som med dette formål for øje skal have de i kapitel X omhandlede beføjelser.

KAPITEL X: DET ØKONOMISKE OG SOCIALE RÅD

Sammensætning.

Artikel 61.

1. Det økonomiske og sociale råd består af 27 medlemmer af de Forenede Nationer valgt af plenarforsamlingen.
2. Med forbehold af bestemmelserne under pkt. 3 vælges ni medlemmer af det økonomiske og sociale råd hvert år for en periode på tre år. Et afgående medlem kan straks genvælges.
3. Ved det første valg efter forøgelsen af det økonomiske og sociale råds medlemsantal fra atten til syvogtyve medlemmer vælges, udover de medlemmer, der er valgt i stedet for de seks medlemmer, hvis mandatperiode udløber ved årets slutning, yderligere ni medlemmer. Mandatperioden for tre af disse således valgte yderligere medlemmer udløber efter eet år og for tre andre medlemmers vedkommende efter to års forløb i overensstemmelse med plenarforsamlingens bestemmelse.
4. Hvert medlem af det økonomiske og sociale råd har een repræsentant.

Funktioner og beføjelser.

Artikel 62.

1. Det økonomiske og sociale råd kan iværksætte eller tage initiativet til undersøgelser og beretninger vedrørende mellemfolkelige spørgsmål på de økonomiske, sociale, kulturelle, undervisnings-, sundhedsmæssige og beslægtede områder og kan fremsætte forslag med hensyn til alle sådanne sager overfor plenarforsamlingen, medlemmerne af de Forenede Nationer og de pågældende særlige institutioner.
2. Det kan fremsætte forslag sigtende til at fremme respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder for alle.
3. Det kan udarbejde udkast til overenskomster til forelæggelse for plenarforsamlingen med hensyn til sager, som hører ind under dets myndighedsområde.
4. Det kan, i overensstemmelse med de af de Forenede Nationer foreskrevne regler, sammenkalde mellemfolkelige konferencer til behandling af sager, som falder ind under dets myndighedsområde.
308, 316, 317 f.

Artikel 63.

1. Det økonomiske og sociale råd kan med enhver af de institutioner, der omhandles i artikel 57, afslutte overenskomster, der fastsætter de vilkår, på hvilke vedkommende institution skal bringes i forbindelse med de Forenede Nationer. Sådanne overenskomster skal godkendes af plenarforsamlingen.
2. Det kan koordinere de særlige institutioners virksomhed ved rådslagning med og forslag til sådanne institutioner og ved forslag til plenarforsamlingen og til medlemmerne af de Forenede Nationer.
308, 311, 312.

Artikel 64.

1. Det økonomiske og sociale råd kan foretage hensigtsmæssige skridt til at indhente regelmæssige beretninger fra de særlige institutioner. Det kan træffe aftaler med medlemmerne af de Forenede Nationer og de særlige institutioner for at erholde beretninger om de skridt, der er foretaget til gennemførelse af dets egne forslag og af forslag fremsat af plenarforsamlingen vedrørende sager, der hører ind under rådets myndighedsområde.

2. Det kan meddele sine bemærkninger til disse beretninger til plenarforsamlingen.

311, 312.

Artikel 65.

Det økonomiske og sociale råd kan tilvejebringe oplysninger til sikkerhedsrådet og skal bistå sikkerhedsrådet på dets anmodning.

Artikel 66.

1. Det økonomiske og sociale råd udøver ved gennemførelsen af plenarforsamlingens forslag sådanne funktioner, som falder indenfor dets myndighedsområde.
2. Det kan, med billigelse af plenarforsamlingen, udføre tjenester efter anmodning af medlemmerne af de Forenede Nationer og efter anmodning af særlige institutioner.
3. Det udøver sådanne andre funktioner, som er nærmere angivet andetsteds i nærværende pagt, eller som måtte blive tillagt det af plenarforsamlingen.

308.

Afstemning.

Artikel 67.

1. Hvert medlem af det økonomiske og sociale råd har een stemme.
2. Det økonomiske og sociale råds beslutninger træffes af et flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer.

Forretningsgang.

Artikel 68.

Det økonomiske og sociale råd skal oprette kommissioner indenfor de økonomiske og sociale områder og til fremme af menneskerettigheder samt sådanne andre kommissioner, som måtte udkræves til udøvelsen af dets funktioner.

Artikel 69.

Det økonomiske og sociale råd skal indbyde et hvilket som helst medlem af de Forenede Nationer til uden stemmeret at deltage i dets forhandlinger om enhver sag af særlig interesse for det pågældende medlem.

Artikel 70.

Det økonomiske og sociale råd kan træffe foranstaltninger til, at repræsentanter for de særlige institutioner kan deltage uden stemmeret i dets forhandlinger og i de af rådet oprettede kommissioners forhandlinger, samt til, at rådets repræsentanter kan deltage i de særlige institutioners forhandlinger.

311.

Artikel 71.

Det økonomiske og sociale råd kan træffe hensigtsmæssige ordninger om rådslagning med organisationer, der ikke er regeringsinstitutioner, og som er interesserede i sager indenfor dets myndighedsområde. Sådanne ordninger kan træffes med mellemfolkelige organisationer og, hvor det måtte være hensigtsmæssigt, med nationale organisationer efter rådslagning med vedkommende medlem af de Forenede Nationer.

Artikel 72.

1. Det økonomiske og sociale råd vedtager selv sin forretningsorden, derunder fremgangsmåden med hensyn til valget af sin formand.
2. Det økonomiske og sociale råd træder sammen, når dette kræves i henhold til dets reglement, hvilket skal indeholde bestemmelse om indkaldelse til møder efter anmodning af et flertal af rådets medlemmer.

**KAPITEL XI: ERKLÆRING ANGÅENDE
IKKE SELVSTYRENDE OMRÅDER**

Artikel 73.

Medlemmer af de Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbygges interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til, indenfor det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbygges velfærd og med dette formål for øje:

- a. at sikre, med behørig hensyntagen til de pågældende folks kultur, deres politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremgang, retfærdig behandling af dem og beskyttelse af dem mod misbrug;
- b. at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie po-

- litiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad;
- c. at fremme mellemfolkelig fred og sikkerhed;
 - d. at fremme opbyggende og udviklende foranstaltninger, at opmuntre til forskning, samt at samarbejde med hverandre og, når og hvor det er hensigtsmæssigt, med særlige mellemfolkelige organer med henblik på den praktiske gennemførelse af de i denne artikel nævnte sociale, økonomiske og videnskabelige formål; og
 - e. at fremsende regelmæssigt til generalsekretæren til underretning, med sådanne begrænsninger, som sikkerhed og forfatningsmæssige hensyn måtte kræve, statistiske og andre oplysninger af teknisk natur vedrørende økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold i de områder, for hvilke de hver især er ansvarlige, bortset fra de områder, med hensyn til hvilke kapitlerne XII og XIII kommer til anvendelse.
- 53, 373 f.

Artikel 74.

Medlemmerne af de Forenede Nationer er ligeledes enige om, at deres politik såvel med hensyn til de områder, hvorpå dette kapitel kommer til anvendelse, som med hensyn til deres moderlands-områder skal hvile på den almindelige grundsætning om godt naboskab med behørigt hensyn til den øvrige verdens interesser og velfærd i henseende til sociale og økonomiske forhold samt handelsforhold.

KAPITEL XII: MELLEMFOLKELIGT FORMYNDERSKABSSYSTEM

Artikel 75.

De Forenede Nationers organisation opretter under sin myndighed et mellemfolkeligt formynderskabssystem med det formål at administrere og føre tilsyn med sådanne områder, som måtte blive underlagt det ved senere for hvert tilfælde afsluttede overenskomster. I det følgende vil disse områder blive betegnet som formynderskabsområder.

Artikel 76.

De mål, der ligger til grund for formynderskabssystemet, skal i overensstemmelse med de Forenede Nationers formål, således som disse er fastslået i nærværende pagts artikel 1, være:

- a. at fremme mellemfolkelig fred og sikkerhed;

- b. at befordre formynderskabsområdernes indbyggers politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremskridt samt deres fremadskridende udvikling henimod selvstyre eller uafhængighed under passende hensyntagen til hvert enkelt områdes og dets befolkningers særlige forhold, til den pågældende befolknings frit udtrykte ønsker samt til, hvad der måtte blive fastsat ved bestemmelserne i hver enkelt formynderskabsoverenskomst;
 - c. at fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion, samt at fremme erkendelsen af den indbyrdes afhængighed mellem folkene i hele verden; og
 - d. at sikre alle medlemmer af de Forenede Nationer og deres statsborgere ligebehandling i sociale, økonomiske og handels-forhold, og ligeledes ligebehandling af de nævnte statsborgere med hensyn til retsplejen, uden virkning til skade for opnåelsen af de førnævnte mål og med forbehold af bestemmelserne i artikel 80.
- 367.

Artikel 77.

1. Formynderskabssystemet skal komme til anvendelse med hensyn til sådanne områder under følgende grupper, som måtte blive underlagt det i kraft af formynderskabsoverenskomster:
 - a. områder, der nu er under mandat;
 - b. områder, der måtte blive løsrevet fra fjendtlige stater som følge af den anden verdenskrig; og
 - c. områder, der af stater, som en ansvarlige for deres administration, frivilligt stilles under systemet.
2. Der skal ved senere overenskomst træffes bestemmelse om, hvilke områder indenfor de nævnte grupper der skal falde ind under formynderskabssystemet, og på hvilke vilkår dette skal ske.

Artikel 78.

Formynderskabssystemet skal ikke finde anvendelse på områder, der er blevet medlemmer af de Forenede Nationer, idet forholdet mellem disse skal hvile på respekt for grundsætningen om suveræn ligeberettigelse.

Artikel 79.

Bestemmelserne om formynderskabet over hvert område, som skal stilles under formynderskabssystemet, derunder enhver rettelse eller ændring skal gøres til genstand for overenskomst mellem de direkte interesserede

stater, derunder indbefattet mandatarmagten, hvor det drejer sig om områder, som et medlem af de Forenede Nationer har i mandat, og disse bestemmelser skal godkendes som fastsat i artiklerne 83 og 85.

Artikel 80.

1. Med undtagelse af, hvad der måtte blive vedtaget i de enkelte, i overensstemmelse med artiklerne 77, 79 og 81 indgåede formynderskabsoverenskomster, der stiller det enkelte område under formynderskabssystemet, og indtil sådanne overenskomster er blevet sluttet, skal intet i dette kapitel direkte eller indirekte fortolkes således, at det på nogen måde ændrer de nogen stat eller noget folk tilkommende rettigheder, hvilke disse end måtte være, eller bestemmelserne i bestående mellemfolkelige aftaler, i hvilke medlemmer af de Forenede Nationer måtte være deltagere.
2. Denne artikels pkt. 1 skal ikke fortolkes således, at den begrunder forsinkelse eller udsættelse af forhandlinger om eller af afslutning af overenskomster angående inddragelse af mandatområder eller andre områder under formynderskabssystemet som bestemt i artikel 77.

Artikel 81.

Formynderskabsoverenskomsten skal i hvert enkelt tilfælde indeholde de bestemmelser, i henhold til hvilke formynderskabsområdet vil blive administreret, og udpege den myndighed, der skal udøve administrationen af formynderskabsområdet. Denne myndighed, som i det følgende betegnes som den administrerende myndighed, kan være en eller flere stater eller selve organisationen.

Artikel 82.

Der kan i enhver formynderskabsoverenskomst fastsættes et strategisk område eller strategiske områder, der kan indbefatte en del af eller hele det formynderskabsområde, hvorpå formynderskabsoverenskomsten kommer til anvendelse, uden at dette berører nogen særlig overenskomst eller særlige overenskomster indgået i henhold til artikel 43.

368.

Artikel 83.

1. Alle de Forenede Nationers funktioner med hensyn til strategiske områder, derunder godkendelse af bestemmelserne i formynderskabsoverenskomsterne såvel som af rettelser i eller ændringer af disse, skal udøves af sikkerhedsrådet.

2. De i artikel 76 anførte til grund liggende mål skal gælde for befolkningen i hvert enkelt strategisk område.
 3. Sikkerhedsrådet skal, under iagttagelse af bestemmelserne i formynderskabsoverenskomsterne og med forbehold af sikkerhedshensyn, benytte sig af formynderskabsrådets bistand til udøvelse i de strategiske områder af de funktioner, de Forenede Nationer har påtaget sig under formynderskabssystemet med hensyn til politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige spørgsmål.
- 368.

Artikel 84.

Det skal være den administrerende myndigheds pligt at sikre, at formynderskabsområdet for sit vedkommende yder sit bidrag til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Til dette formål kan den administrerende myndighed gøre brug af frivillige styrker, lettelser og bistand fra formynderskabsområdet til opfyldelse af de forpligtelser, som den administrerende myndighed i så henseende har påtaget sig overfor sikkerhedsrådet, såvelsom til lokalt forsvar og opretholdelse af lov og orden indenfor formynderskabsområdet.

Artikel 85.

1. De Forenede Nationers funktioner med hensyn til formynderskabsoverenskomster for alle områder, der ikke er betegnede som strategiske, derunder godkendelse af bestemmelserne i formynderskabsoverenskomsterne samt rettelser i eller ændringer af disse, skal udøves af plenarforsamlingen.
2. Formynderskabsområdet, der fungerer under plenarforsamlingens myndighed, skal bistå plenarforsamlingen ved udøvelsen af disse funktioner.

KAPITEL XIII: FORMYNDERSKABSRADET

Sammensætning.

Artikel 86.

1. Formynderskabsrådet består af følgende medlemmer af de Forenede Nationer:
 - a. de medlemmer, der administrerer formynderskabsområder;
 - b. sådanne af de i artikel 23 ved navn anførte medlemmer, som ikke administrerer formynderskabsområder; og
 - c. så mange andre medlemmer valgt af plenarforsamlingen for tre års

perioder, som måtte være nødvendige for at sikre, at det samlede antal medlemmer af formynderskabsrådet er ligelig fordelt mellem de medlemmer af de Forenede Nationer, som administrerer formynderskabsområder, og dem, som ikke gør det.

2. Hvert medlem af formynderskabsrådet udpeger en særligt kvalificeret person til at repræsentere sig i dette.

Funktioner og beføjelser.

Artikel 87.

1. Plenarforsamlingen og, under dennes myndighed, formynderskabsrådet kan ved udøvelsen af deres funktioner:
 - a. behandle beretninger, der forelægges af den administrerende myndighed;
 - b. modtage andragender og undersøge dem i samråd med den administrerende myndighed;
 - c. organisere periodiske besøg i de gågældende formynderskabsområder på tidspunkter, som fastsættes i forståelse med den administrerende myndighed; og
 - d. foretage disse og andre skridt i overensstemmelse med bestemmelserne i formynderskabsoverenskomsterne.

373.

Artikel 88

Formynderskabsrådet skal opstille et spørgeskema angående hvert formynderskabsområdes indbyggers politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremskridt, og den administrerende myndighed for hvert under plenarforsamlingens myndighed henhørende formynderskabsområde skal udarbejde en årlig beretning til plenarforsamlingen på grundlag af nævnte spørgeskema.

Afstemning.

Artikel 89.

1. Hvert medlem af formynderskabsrådet har een stemme.
2. Formynderskabsrådets beslutninger tages af et flertal af de tilstedeværende og stemmeafgivende medlemmer.

Forretningsgang.

Artikel 90.

1. Formynderskabsrådet vedtager selv sin forretningsorden, derunder fremgangsmåden med hensyn til valget af sin formand.

2. Formynderskabsrådet træder sammen når fornødent i henhold til dets forretningsorden, der skal indeholde bestemmelser om sammenkaldelse til møder på anmodning af et flertal af dets medlemmer.

Artikel 91.

Formynderskabsrådet skal, når det måtte være hensigtsmæssigt, benytte sig af bistand fra det økonomiske og sociale råd og fra de særlige institutioner med hensyn til sager, der henhører under hver især af dem.

*KAPITEL XIV: DEN MELLEMFOLKELIGE
DOMSTOL*

Artikel 92.

Den mellemfolkelige domstol er de Forenede Nationers vigtigste dømmende organ. Den skal virke i overensstemmelse med den vedføjede statut, som hviler på statutten for den faste domstol for mellemfolkelig retspleje og udgør en integrerende del af nærværende pagt.

Artikel 93.

1. Alle medlemmer af de Forenede Nationer er *ipso facto* deltagere i den mellemfolkelige domstols statut.
2. En stat, som ikke er medlem af de Forenede Nationer, kan blive deltager i den mellemfolkelige domstols statut på betingelser, som i hvert enkelt tilfælde skal fastsættes af plenarforsamlingen på forslag af sikkerhedsrådet.

Artikel 94.

1. Ethvert medlem af de Forenede Nationer forpligter sig til at efterkomme den mellemfolkelige domstols afgørelse i enhver sag, hvori det er part.
2. Hvis nogen part i en sag undlader at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til en dom, som domstolen har afsagt, kan modparten indbringe sagen for sikkerhedsrådet, som, hvis dette skønner det nødvendigt, kan fremsætte forslag eller tage beslutning om de forholdsregler, der bør tages for at bringe dommen til udførelse.

105, 149.

Artikel 95.

Intet i denne pagt skal hindre medlemmer af de Forenede Nationer i at overlade løsningen af deres tvistigheder til andre domstole i henhold til

allerede bestående overenskomster eller sådanne overenskomster, der måtte blive sluttet i fremtiden.

Artikel 96.

1. Plenarforsamlingen eller sikkerhedsrådet kan anmode den mellemfolkelige domstol om at afgive responsum i ethvert juridisk spørgsmål.
 2. Andre af de Forenede Nationers organer og særlige institutioner, som når som helst af plenarforsamlingen kan erholde bemyndigelse dertil, kan ligeledes anmode domstolen om responsa vedrørende juridiske spørgsmål, der måtte opstå indenfor deres virksomhedsområde.
- 308.

KAPITEL XV: SEKRETARIATET

Artikel 97.

Sekretariatet består af en generalsekretær og det personale, som organisationen måtte behøve. Generalsekretæren ansættes af plenarforsamlingen efter indstilling af sikkerhedsrådet. Han er organisationens øverste administrative embedsmand.

151 f.

Artikel 98.

Generalsekretæren handler i denne egenskab ved alle plenarforsamlingens, sikkerhedsrådets, det økonomiske og sociale råds og formynderskabsrådets møder og udfører sådanne andre funktioner, som bliver betroet ham af disse organer. Generalsekretæren udarbejder en årlig beretning til plenarforsamlingen om organisationens arbejde.

152 f., 178, 205.

Artikel 99.

Generalsekretæren kan henlede sikkerhedsrådets opmærksomhed på enhver sag, der efter hans mening kan true opretholdelsen af den mellemfolkelige fred og sikkerhed.

153 f., 178.

Artikel 100.

1. I Udøvelsen af deres pligter må generalsekretæren og personalet ikke søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller fra nogen an-

den myndighed udenfor organisationen. De skal afholde sig fra enhver virksomhed, som måtte være uforenelig med deres stilling som mellemfolkelige embedsmænd, der kun er ansvarlige overfor organisationen.

2. Hvert medlem af de Forenede Nationer forpligter sig til at respektere den udelukkende mellemfolkelige karakter af generalsekretærens og personalets funktioner og til ikke at søge at øve indflydelse på dem ved udførelsen af deres hverv.

155.

Artikel 101.

1. Personalet udnævnes af generalsekretæren i henhold til de af plenarforsamlingen fastsatte regler.
2. Kvalificeret personale ansættes fast ved det økonomiske og sociale råd, ved formynderskabsrådet og, i fornødent omfang, ved andre af de Forenede Nationers organer. Dette personale udgør en del af sekretariatet.
3. Det afgørende synspunkt for ansættelse af personalet og for fastsættelse af tjenestevilkårene skal være nødvendigheden af at opnå den højeste grad af dygtighed, sagkundskab og retskaffenhed. Der skal også tages passende hensyn til vigtigheden af at rekrutere personalet på en så omfattende geografisk basis som muligt.

154.

KAPITEL XVI: BLANDEDE BESTEMMELSER

Artikel 102.

1. Enhver traktat og enhver mellemfolkelig overenskomst, der afsluttes af noget medlem af de Forenede Nationer, efter at nærværende pagt er trådt i kraft, skal så snart som muligt indregistreres i sekretariatet og offentliggøres af dette.
2. Ingen deltager i en sådan traktat eller mellemfolkelig overenskomst, som ikke er blevet indregistreret i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikels pkt. 1, kan påberåbe sig den pågældende traktat eller overenskomst overfor noget af de Forenede Nationers organer.

Artikel 103.

I tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte.

Artikel 104.

Organisationen skal på ethvert medlems territorium have en sådan retsstilling, som måtte være nødvendig til udøvelsen af dens funktioner og til gennemførelsen af dens formål.

Artikel 105.

1. Organisationen skal på ethvert medlems territorium nyde sådanne forrettigheder og immuniteter, som er nødvendige til gennemførelsen af dens formål.
2. Repræsentanter for medlemmerne af de Forenede Nationer og organisationens embedsmænd skal ligeledes nyde de forrettigheder og immuniteter, som er nødvendige for den uafhængige udøvelse af deres funktioner i tilknytning til organisationen.
3. Plenarforsamlingen kan fremsætte forslag med henblik på fastsættelse af enkelthederne vedrørende anvendelsen af denne artikels pkt. 1 og 2 eller kan foreslå medlemmerne af de Forenede Nationer overenskomster desangående.

**KAPITEL XVII: OVERGANGSBESTEMMELSER
VEDRØRENDE SIKKERHED**

Artikel 106.

Indtil ikrafttræden af sådanne særlige i artikel 43 omhandlede overenskomster, som efter sikkerhedsrådets mening sætter det i stand til at begynde at udføre sine opgaver ifølge artikel 42, skal deltagerne i den i Moskva den 30. oktober 1943 undertegnede fire-nationers erklæring samt Frankrig, i overensstemmelse med nævnte erklærings pkt. 5, rådføre sig med hverandre og, når omstændighederne kræver det, med andre medlemmer af de Forenede Nationer med henblik på sådan fælles optræden på organisationens vegne, der måtte være nødvendig til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

Artikel 107.

Ingen bestemmelse i nærværende pagt skal medføre ugyldighed af eller udelukke foranstaltninger iværksat eller godkendt som resultat af den anden verdenskrig af de for sådanne foranstaltninger ansvarlige regeringer overfor nogen stat, som under nævnte krig har været fjende af nogen af de stater, der har undertegnet pagten.

KAPITEL XVIII: ÆNDRINGER

Artikel 108.

Ændringer til nærværende pagt skal træde i kraft for alle medlemmer af de Forenede Nationer, når de er blevet vedtaget af to trediedele af medlemmerne af plenarforsamlingen og ratificeret af to trediedele af de Forenede Nationers medlemmer, derunder alle de faste medlemmer af sikkerhedsrådet, i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige fremgangsmåder.

53.

Artikel 109.

1. En generalkonference af de Forenede Nationers medlemmer med det formål at revidere nærværende pagt kan afholdes på et tidspunkt og et sted, der vil være at fastsætte af plenarforsamlingen med to trediedeles flertal og ved vedtagelse af hvilke som helst ni medlemmer af sikkerhedsrådet. Hvert medlem af de Forenede Nationer skal have een stemme ved konferencen.
2. Enhver ændring i nærværende pagt, der er foreslået af konferencen med to trediedeles flertal, skal træde i kraft, når den er ratificeret af to trediedele af de Forenede Nationers medlemmer, derunder alle de faste medlemmer af sikkerhedsrådet, i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige fremgangsmåder.
3. Hvis en sådan konference ikke har været afholdt inden plenarforsamlingens tiende årlige samling efter nærværende pagts ikrafttræden, skal forslag om indkaldelse af en sådan konference sættes på dagsordenen for plenarforsamlingens nævnte samling, og konferencen skal da afholdes, hvis flertallet af plenarforsamlingens medlemmer og hvilke som helst syv medlemmer af sikkerhedsrådet beslutter det.

*KAPITEL XIX: RATIFIKATION OG
UNDERSKRIFT*

Artikel 110.

1. Nærværende pagt skal ratificeres af signatarstaterne i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige fremgangsmåder.
2. Ratifikationer skal deponeres hos Amerikas Forenede Staters regering, der skal notificere alle signatarstaterne om hver enkelt deponering såvel som organisationens generalsekretær, når denne er blevet udnævnt.

3. Nærværende pagt skal træde i kraft, når republikken Kinas, Frankrigs, De Socialistiske Sovjetrepublikkers Unions, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nord-Irlands og Amerikas Forenede Staters ratifikationer tillige med et flertal af de andre signatarstaters ratifikationer er blevet deponeret. En protokol om de deponerede ratifikationer skal derefter oprettes af Amerikas Forenede Staters regering, som skal sende alle signatarstaterne kopier af denne.
4. De stater, som har underskrevet nærværende pagt, og som ratificerer den, efter at den er trådt i kraft, vil blive oprindelige medlemmer af de Forenede Nationer på den dato, deres respektive ratifikationer bliver deponeret.

32.

Artikel III.

Nærværende pagt, af hvilken de kinesiske, franske, russiske, engelske og spanske tekster er lige autentiske, skal forblive deponeret i Amerikas Forenede Staters regerings arkiv. Behørigt bekræftede kopier deraf skal af nævnte regering tilstilles regeringerne for de andre signatarstater.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har de Forenede Nationers regerings repræsentanter undertegnet nærværende pagt.

SKET i byen San Francisco den seksogtyvende dag i juni, nittenhundrede og femogfyrre.

SAGREGISTER

Hvad angår navne på institutioner henvises til foranstående liste over forkortelser.

- | | |
|--|---|
| <p>Acheson-Lilienthal rapporten, 39,
274 f.</p> <p>Administrative Komite for Koordination, den (ACC), 312</p> <p>Afrustning, 270 f., 390</p> <p>– atomvåben, 291</p> <p>– kontrol, 295</p> <p>– verdensstat, 259</p> <p>– økonomi, 290</p> <p>Afrustningskonference, Genève (1932), 273</p> <p>– Genève (1953 f.), 268 f.</p> <p>– Washington (1922), 273, 296.</p> <p>Afvejte stemmefordeling, 169 f., 386</p> <p>Aggression, 227–28, 236–37</p> <p>Alliancefri stater, 243</p> <p>Angrebskrig, 236–37</p> <p>Antikolonialismen, 40, 379, 392</p> <p>Arabiske Liga, 212, 219</p> <p><i>arms control</i>, 288</p> <p>Atomenergi, 327</p> <p>Atomenergi Kommissionen, 274</p> <p>Atomenergi Organisation, den Internationale, 328</p> <p>„Atomklubben“, 287</p> <p>Atomvåben, 39</p> <p>– og strategi, 285</p> <p>– deres uafskaffelighed, 290</p> <p>Attenmagtskomité, 281</p> <p>Barnets rettigheder, 344</p> | <p>Baruch planen, 274</p> <p>Befalingsmyndighed, international, 66 (begreb), 82, 83, 123, 136, 162, 302, 314</p> <p>Befolkningsproblemet, 326</p> <p><i>bellum justum</i>, 103</p> <p>Bilæggelse af tvister, 19, 123, 187 f., 211, 382 f.</p> <p>Bipolarisering, 41</p> <p>Borgerkrig, 62, 103</p> <p>Boykot, 27, 45, 201–02</p> <p>Briand-Kellogg pagten, 104</p> <p>Chapultepec akten, 216</p> <p>Chaumonttraktaten, 13</p> <p>Churchill, Winston, 31, 165, 372</p> <p><i>Collective Measures Committee</i>, 49</p> <p>Congoaktionen, 206, 383</p> <p>Congostyrken, 52, 206</p> <p>Diplomati, konference-, 111</p> <p>– korridor-, 112</p> <p>– parlamentarisk, 111</p> <p>Dobbelt veto, 130</p> <p>Dumbarton Oaks, 11, 29, 31</p> <p>Eenstemmighedsprincippet, 162, 167</p> <p>Een Verden, 254</p> <p>Effektivitetsprincip, 85</p> <p>Enheds-Konvention om narkotiske gifte, 331</p> |
|--|---|

- Europæiske Koncert, 13 f., 194
 Evatt, Herbert, 30, 68, 72, 173
 Faste Domstol for mellemfolkelig Rets-
 pleje, 143
 Felttjeneste, FN's, 204
 Finanskrisen, 210 f.
 Flertalsprincip, 167, 171
 Folkedrabskonventionen, 337
 Folkeforbundet, 22 f.
 – og afrustning, 271
 – dets fallit, 28
 – dets fredshåndhævelse, 193, 247
 – dets likvidation, 33
 Folkenes selvbestemmelsesret, 85
 Folkeretskommissionen, 119, 336, 392
 Folkeretten, forskel fra national ret, 253
 – mistillid til, 94, 148
 Folkerettens grundsætninger, respekt
 for, 84
 Forberedende Kommission, den, 32
 Forbundsstat, 82, 254
 Forenede Nationer,
 – og afrustning, 273
 – og andre internationale organisa-
 tioner, 60
 – og borgerkrig, 62
 – ikke en forbundsstat, 82
 – formål, 61, 299
 – funktioner, 64, 300
 – grundsætninger, 67
 – hovedorganer, 110
 – krigsalliance, 94
 – og magtpolitik, 161
 – medlemsskab, 32, 50, 89 f.
 – på papiret og i virkeligheden, 35 f.
 – uden supranational myndighed, 83
 – systemet, 64
 – tilblivelse, 11 f., 19 f.
 – trin mod verdensstat, 256, 264, 388
 – tyngdepunktets forskydning, 46 f.,
 172, 394
 – og velfærdspolitik, 305
 Forligsnævn, 21
 Formynderskab, 365 f.
 Formynderskabsrådet, 139 f.
 Forsøgssprængninger, Forbud mod
 279
 Fortolkning, 55
 Forvaltningsunioner, 17
 Fred gennem folkeret, 243, 249
 – gennem magtesløshed, 283
 – gennem ret, 234, 243, 264
 – gennem statslig ret, 253
 – gennem terror, 283
 Fredshåndhævelse, 65, 193 f., 382
 – og effektivitet, 194
 – sammenligning mellem FN og Folke-
 forbundet, 193 f.
 Funktionalisme, 264 f.
 Fælleserklæringen af 7. juni 1945, 127
 Fødselskontrol, 326
 Generaldebat, 117
 Generalforsamlingen, 110 f., 168 f., 386
 – kontrol med økonomisk-socialt sam-
 arbejde, 308
 – ctr. sikkerhedsrådet, 172 f., 212 f.
 Generalsekretæren, 51, 151 f.
 – hans neutralitet, 177 f.
 Generalstabskomité, 44, 198, 203
 Hammarskiöld, Dag, 51, 153, 156,
 178–81, 207
 Havanna pagten, 321
 Hellige Alliance, 15
 Hitler, 28, 240
 Hoare-Laval planen, 27
 Hull, Cordell, 29, 31, 210, 372
 Ideologiske modsætninger, 266
 Ikke-anerkendelse, 27, 99
 Ikke-selvstyrende områder, 375
 Indre anliggender, 67 f., 117, 148, 208,
 302, 304, 318, 346
 Informationsfrihed, 343
 Interim Committee, 47, 117

- Internationale Domstol, den, 143 f.
 International organisation, 16 f.
 Internationale organisationer, 16 f.
 – almindelige og specielle, 24, 60, 89
 – private, 137
 – universelle og regionale, 24, 89
 Iranske konflikt, 37, 125, 153

 Kampagnen mod atomvåben, 271
 Kapitaludviklingsfonden, 356
 Kelsen, Hans, 250
 Khrushchev, 156, 179, 280, 296, 378
 Kinas repræsentation i FN, 99, 125, 135, 153
 Kolde krig, den, 37 f., 95
 Kollektiv sikkerhed, 15, 24, 194, 235, 243 f., 252
 Kollektivt selvforsvar, 48, 93, 212
 Kolonisystemet, dets afvikling, 40, 139, 168, 360 f., 392
 Kommissionen for konventionelle våben, 274, 276
 Koncertide, 45, 120, 165, 194, 382
 Konferencediplomati, 111
 Konfliktbegrebet, 227
 Konfliktforskning, 225
 Konfliktpsykologi, 226
 Konfliktsociologi, 231
 Koreakrigen, 47, 125
 Krig, dens årsager, 223 f.
 – dens formål, 228
 – og kulturmønster, 232
 – og økonomi, 231
 Krigsinstinkt, 226–27
 Krisestyrker, FN's, 52, 153, 172, 203 f.
 Kvinders status, 343

 Lie, Trygve, 152, 153, 178, 204
 Lighed, respekt for staternes, 84, 162 f.

 Magt, 236
 Magtanvendelse, forbud mod, 101 f., 244 f.
 Magtbalance, 42, 235 f.
 Manchukuo affæren, 27
 Mandatsystem, 26, 363
 Marshall planen, 38
 Medlemsforpligtelserne, 101 f., 315
 Medlemsforøgelsen, 41, 51, 116, 117, 121, 122, 135, 309
 Medlemsskabet, 89 f.
 Menneskerettigheder, 338 f., 391
 – og petitionsret, 346
 Midlertidige forholdsregler, 200
 Mussolini, 27
 Mægling, 19, 190

 Narkotiske midler, 331
 Nationale mindretal, 344
 Nationalisering, 357
 Nationalisme, 40, 51
 NATO, 93, 214 f.
 Neutralistiske stater, 41, 241, 243

 Pacifisme, 222
 Pagtændring, 53, 54, 122, 135, 143
 Plenarforsamling, 118
 Preah Vihear templet, sagen om, 150
 Præsidentafgørelsesmetoden, 131
 Regionale ordninger, 46, 93, 214 f.

 Regionalisme, 90, 210
 Regionalt samarbejde, 328
 Repræsentation, fast ved FN, 112
 Ret og retfærdighed, respekt for, 84
 Retsorden, dens tilblivelse, 260
 Rettens herredømme i staternes samfund, 105, 146
 – i sammenligning med det nationale samfund, 146, 195, 234, 244, 251
 Rio Pagten, 214
 Roosevelt, 372
 – og vetoreglen, 31, 165
 „Rullende trappe“, 287
 Rustning og krigsfare, 281 f., 290

- Rustningskapløb, 285
- Rustningskontrol, 288
- San Francisco konferencen,
 - forbeholdet for indre anliggender, 68 f., 72, 75, 79 f.
 - generalforsamlingens kompetence, 30, 173
 - ikke-selvstyrende områder, 372
 - militære sanktioner, 197
 - regionale ordninger, 214
 - udmeldelse, 97
 - vetoreglen, 29, 127
 - økonomisk samarbejde, 301
- Sanktioner, 123, 201 f., 244
- Sekretariatet, 150 f., 182
- Selvbestemmelsesret, 85, 342, 375
- Selvforsvar, kollektivt, 48, 93, 214
- Selvtægt, forbud mod, 101 f., 244 f.
- Sikkerhedsrådet, 120 f.
 - ctr. generalforsamlingen, 172 f., 212 f.
- Situation-tvist, 133, 192
- Slaveri, 342
- Specialfond, FN's, 353
- Stimson-doktrin, 27
- Stormagter, 41, 44
- Stående Voldgiftsdomstol, den, 20
- Supranational myndighed, 66, 83, 314
- Suverænitet, respekt for, 81 f., 162
 - ressourcer, 357
- Suzerænstat, 254
- Sydvest Afrika, 368
- Særlige institutioner, 137–39, 306
- Timagtskomite, 280
- Trojkaplan, 156, 179
- Truman-doktrinen, 38
- Tvangsarbejdslejligheder, 343
- Tvister, retlige og politiske, 147
- Tvist-situation, 133, 192
- Uafhængigheds-deklarationen, 378
- Undersøgelseskommission, 21
- Udvidede program for teknisk bistand, 313, 350
- Udviklingsdekade, 313
- U-landshjælp, 347 f., 391
- Uniting for Peace* resolutionen, 48, 116
- Universalisme, 90, 210
- U Thant, 157
- Velfærdssamarbejdet, 299 f., 390
- Verdensimperium, 254, 263
- Verdensregering, 170, 235, 253 f., 388
- Versaillestraktaten, 240
- Vestunionen, 218
- Vetoreglen, 124 f., 164 f., 196, 248
 - dobbeltveto, 130
 - præsidentafgørelsesmetoden, 131
- Voldgift, 19, 244
- Warszawa Pagten, 46, 219
- Wienerkongressen, 13, 239
- Wilson, 240
- World Association of World Federalists*, 254
- Økonomiske og sociale råd, 133 f., 307 f., 364