MAX SØRENSEN

Folkeret

Nogle hovedproblemer i det internationale retssystem

BERLINGSKE FORLAG
KØBENHAVN 1971

© Berlingske Forlag
København
1971

ISBN 87 19 35640 4
ISBN 87 19 35642 0

Mangfoldiggørelse af indholdet i denne bog – helt eller delvis – er i henhold til gældende dansk lov om ophavsret forbudt uden aftale med Berlingske Forlag. Forbudet omfatter enhver form for trykning, duplikering, fotokopiering, båndindspilning etc.

Printed in Denmark by
Nørhaven Bogtrykkeri a/s, Viborg

BERLINGSKE LEKSIKON BIBLIOTEK

Under redaktion af:
Professor, dr. theol. Johannes Sløk

BERLINGSKE FORLAG
KØBENHAVN

BERLINGSKE
LEKSIKON
BIBLIOTEK

Indhold

I	Det internationale samfunds retlige struktur	7
II	De internationale organisationer	13
III	Internationale organers retsskabende funktion	20
IV	Konflikters løsning	29
V	Staterne	40
VI	Fredelig sameksistens	56
VII	Respekt for indre anliggender	64
VIII	Jurisdiktion	72
IX	De fælles områder af den ydre verden	83
X	Individet og folkeretten	94
XI	Mellem individ og stat	105
XII	Magt og ret	115
XIII	Krigens humanisering	128
XIV	Folkerettens særpræg	139
	Internationale organisationer	157
	Litteraturhenvisninger	161
	Register	166

I

Det internationale samfunds retlige struktur

Det er ikke længere utopisk at tale om et verdenssamfund. Det der for få generationer siden var en fjern fremtidsdrøm er nu virkeliggjort af vor egen tids tekniske revolution, der har knyttet menneskeheden sammen i et uløseligt indbyrdes afhængighedsforhold. De isolerede folkeslag, der enkelte steder på kloden endnu lever deres eget liv afsondret fra omverdenen, bliver stadigt færre. Påvirkninger fra det industrialiserede samfunds materielle kultur spores overalt, og det er en almindeligt accepteret politisk målsætning at inddrage alle i en fælles udvikling på bred front.

Med sådanne forandringer følger nødvendigvis ændringer i samfundets retlige struktur. Det internationale samfund har traditionelt været karakteristisk derved, at det netop har været internationalt, dvs. at dets hovedelementer har været de enkelte stater. Den struktur der fæstnedes i Europa i det 16. og 17. århundrede og som siden bredte sig til andre verdensdele, hvor den visse steder havde været kendt også i tidligere perioder, var et staternes samfund. Den enkelte stat var den organisatoriske ramme om det menneskelige samfund. Det var statens styre der fastlagde de retlige normer for al aktivitet i samfundet. Fordelingen af magt og indflydelse mellem samfundets grupper og klasser reguleredes af statens love og forfatning. Organer og institutioner der udøvede myndighed i samfundet, handlede for staten, hvad enten det ideologiske grundlag for denne myndighed var autoritært eller demokratisk.

Mellem staterne indbyrdes bestod retlige relationer af en anden karakter end i den enkelte stat. Her var

ingen overordnet nogen anden. Statens særkende var netop, at den var suveræn, det vil sige, at den var sin egen herre og ikke skulle adlyde nogen anden. De retlige forbindelser mellem staterne havde deres umiddelbare grundlag i indbyrdes overenskomster, som i princippet var indgået mellem frie og ligeberettigede parter. At militære magtfaktorer spillede ind og ofte skabte faktiske afhængigheds- og ulighedsforhold, ændrede ikke dette princip. Militær erobring kunne dog føre til at den ene stat opslugte den anden eller underlagde sig den i et særligt retligt afhængighedsforhold. Ingen højere retsorden tilsagde de enkelte stater nogen umistelig ret til frihed, uafhængighed eller blot til fortsat eksistens.

I den teoretiske lære om retsforholdene mellem staterne greb man imidlertid ofte til højere principper der hævdedes at måtte gælde forud for staternes positivt tilkendegivne vilje. Helt tilbage til den klassiske oldtid har forestillingen om en særlig naturret haft en fremtrædende plads i retsfilosofisk lære og debat. Hvad enten de naturretlige principper førtes tilbage til en guddommelig oprindelse eller de ansås at være bestemt af den menneskelige fornuft eller naturens orden, havde de et universelt præg. De måtte ifølge selve deres begreb gælde for alle og overalt, uafhængigt af tid og sted. Også fyrster og stater måtte følge naturrettens bud.

I oldtidens romerske rige var der, foruden de regler som gjaldt mellem romerske borgere indbyrdes, et særligt sæt regler i forholdet mellem romerske borgere og medlemmer af de mange erobrede folkeslag. Som betegnelse herfor benyttedes udtrykket *jus gentium*. Dette udtryk blev mange århundreder senere overført på det system af regler der på naturretligt grundlag ansås at gælde for fyrster og stater i deres indbyrdes forhold. Gennem den tyske oversættelse »Völkerrecht« blev det romerretlige udtryk bestemmende for den danske betegnelse »folkeret«.

Den folkeretlige litteratur der blomstrede op i det 16. og 17. århundrede, samtidig med at det europæiske statssystem begyndte at antage sin moderne form, byggede klart på naturretligt grundlag. De tidlige spanske forfattere tog deres udgangspunkt i romerkirkens lære og beskæftigede sig blandt andet med de problemer der meldte sig med deres lands stormagtsstilling, navnlig i Amerika. Hollænderen Hugo Grotius, der med sit værk fra 1625 om Krigens og Fredens Ret (»De jure belli ac pacis libri tres«) øvede en væsentlig indflydelse på den følgende udvikling, frigjorde naturretten fra dens religiøse grundlag. Han lagde vægt også på de retsregler der kom til positivt udtryk dels ved staternes indbyrdes overenskomst, dels i sædvanen. Samspillet mellem naturretlige og positive elementer har præget den senere litteratur. Tendensen er klart gået i positivistisk retning, men naturretlige islæt, som f. eks. principperne om staternes lighed, uafhængighed og suverænitet, er blevet fastholdt.

Det historiske fundament, både reelt og teoretisk, hvorpå det moderne internationale samfund hviler, har da dette karakteristiske træk, at den retlige struktur er decentraliseret. Det vil sige at en række sideordnede enheder, staterne, er indgået i denne struktur, uden at nogen central instans har sammenfattet dem under en fælles ledelse. Retsreglerne er blevet til i et samspil mellem sideordnede led, de ligeberettigede stater, og reglerne har efter deres indhold alene taget sigte på forholdet mellem disse sideordnede led indbyrdes. I det internationale retssystem har der ikke været noget sidestykke til den nationale forfatningsret, det vil sige de dele af det nationale retssystem der vedrører statens organer og disses kompetence til at regulere de enkelte samfundsmedlemmers adfærd og indbyrdes retsforhold.

Endnu indtil den første verdenskrig var dette en fuldgyldig karakteristik. De ændringer de vesteuropæiske samfund var undergået som følge af industrialise-

ringen og samfærdselsmidlernes udvikling havde endnu ikke sat sig væsentlige spor i det internationale samfunds struktur. Kun et svagt varsel om en kommende udvikling kunne man finde i oprettelsen af visse internationale administrative unioner, hvis opgave var at bringe staternes samarbejde på specielle områder ind i faste organisatoriske rammer. Vigtigst var Den internationale Telegrafunion (1865), Verdenspostunionen (1874), Unionerne til beskyttelse af industriel ejendomsret (1883) og kunstner- og forfatterret (1886), Unionen for godstransport på jernbaner (1890). På det politiske plan skete derimod ingen ændringer i den retlige struktur. Forsøg på at udbygge voldgiftsinstitutionen til bilæggelse af internationale konflikter gjorde visse fremskridt på Haager-konferencerne i 1899 og 1907. Den såkaldte faste voldgiftsret, der blev oprettet i 1899, var imidlertid ikke et permanent fungerende organ, men kun en administrativ ramme inden for hvilken der i det enkelte tilfælde kunne nedsættes en særlig voldgiftskommission ved aftale mellem konfliktens parter.

Fredsslutningen efter den første verdenskrig markerede derimod et vendepunkt. I det sidste af sine 14 punkter, hvori præsident Wilson i januar 1918 definerede USA's krigsmål, havde han formuleret kravet om »en almindelig sammenslutning af nationer ... med det formål gensidigt at garantere politisk uafhængighed og territorial integritet for store og små stater uden forskel«. Resultatet blev Folkenes Forbund, og i tilslutning dertil Den faste internationale Domstol og Den internationale Arbejdsorganisation. At Folkeforbundets grundprincip, den kollektive sikkerhed som formuleret af Wilson, ikke blev virkeliggjort, kan forklares på mange måder. I det perspektiv, hvori problemerne her betragtes, kan det fremhæves at Folkeforbundet i dets praktiske udformning ikke kom til at betyde et afgørende brud med den decentraliserede retlige struktur i det internationale samfund. Dets organer havde ikke

klart definerede funktioner i forhold til medlemsstaterne, udover at tjene som forum for debat, og de enkelte stater fulgte egne politiske interesser, således som disse opfattedes i skiftende situationer, uden at lade sig påvirke væsentligt af tilskyndelser udgået fra Folkeforbundet. Dette blev i øvrigt aldrig universelt. USA holdt sig udenfor, og Sovjetunionen blev først optaget i 1934, efter at Tyskland havde trukket sig ud.

Den anden verdenskrig, hvis udbrud og forløb var en så åbenlys fornægtelse af tanken om en international retsorden, havde dog ikke berørt livskraften i den kollektive sikkerheds idé. Tværtimod var dette princips afgørende nødvendighed for det internationale samfund blevet understreget af en smertelig erfaring. På ny udformedes mål for samarbejdet efter krigen. De allierede stormagter vedtog på en konference i Moskva 1943 at oprette »en international organisation til opretholdelse af international fred og sikkerhed, baseret på grundsætningen om alle fredselskende staters suveræne lighed og åben for alle sådanne stater, store som små.« Resultatet blev de Forenede Nationer, oprettet ved Pagten der undertegnedes i San Francisco den 26. juni 1945. Jævnsides hermed oprettedes i disse år et betydeligt antal særorganisationer i løs tilknytning til FN, og hver med sit specielle arbejdsfelt inden for økonomiske, sociale, kulturelle eller samfærdselstekniske områder.

Siden da er nye erfaringer gjort. International fred og sikkerhed er stadig et fjernt mål. Samfundsudviklingen skaber nye problemer i hurtigere takt end mennesket formår at løse dem, og teknologiens fremskridt på godt og ondt ændrer med kort varsel forudsætningerne for staternes eksistens. Målt efter graden af succes i forhold til den oprindelige målsætning er FN's status utilfredsstillende.

For den der betragter det internationale samfunds retlige struktur kan der imidlertid ikke være tvivl om, at en væsentlig forandring er sket. En udvikling der

tenderer mod centralisering er sat i gang. Det folkeretlige system er ikke længere kun et system af normer mellem staterne som sideordnede enheder. Der er føjet en ny dimension til, nemlig forholdet til instanser der i systemet står over staterne. Noget der minder om det nationale samfunds forfatningsretlige struktur er ved at gro frem. Dette er på den anden side ikke ensbetydende med, at der effektivt er etableret et centraliseret system. Politiske kræfter kan i en række tilfælde eller typer af situationer trække i modsat retning af den retlige strukturs almindelige udviklingstendens, og stormagter kan ikke ventes at affinde sig med en centraliseringstendens i samme grad som små stater. Endelig er der ikke tale om, at en ny struktur har afløst den traditionelle. Denne består fortsat, sammenflettet med den nye i et kompliceret mønster. Staternes retlige relationer indbyrdes er stadig bestemt af den klassiske folkeret, samtidig med at det nye organisatoriske mønster har bundet dem sammen i et nyt normsystem.

Dette samspil mellem gamle og nye bestanddele af den internationale struktur bidrager ikke blot til at komplicere vor tids folkeretlige problematik, men også til at gøre den særligt tillokkende som genstand for studium og forskning. I det følgende kapitel vil nogle væsentlige træk i den centraliserede struktur blive undersøgt.

II

De internationale organisationer

I debatten om det internationale samarbejde har der undertiden været en tendens til at benytte det nationale retssamfund som en model ved analysen af den internationale forfatningsstruktur. Man har da fremhævet at FN ikke er en verdensregering, at en verdensføderation må være det mål udviklingen søges rettet imod, at der savnes en stærk retshåndhævende magt – eller hvilket særligt aspekt man nu i øvrigt har hæftet opmærksomheden ved. Benyttelsen af en sådan model forudsætter at man – bevidst eller ubevidst – antager at udviklingen i det internationale samfunds politiske og retlige struktur vil forløbe på nogenlunde samme måde som det er sket ved den moderne nationalstats dannelse. Man konstaterer da, at det internationale samfund befinder sig på et udviklingstrin svarende til de europæiske staters stade i den tidlige middelalder, og man mener måske herved at have et videnskabeligt grundlag for at påvise, hvilke faser udviklingen må gennemløbe på sin vej til det verdensomspændende retssamfund.

Uanset den nytte og inspiration, man i samfundsvidenskaberne i øvrigt kan hente i sådanne modeller, er nationalstatens udvikling ikke nogen tjenlig model ved studiet af det internationale samfund. For blot at nævne en enkelt afgørende forskel: det verdensomspændende internationale samfund kan begrebsmæssigt ikke blive udsat for det ydre pres fra omverdenen som har styrket den enkelte stats struktur. Analysen af det folkeretlige system kan derfor kun gøre brug af nationale forfatningsretlige paralleller som middel til at illustrere og anskueliggøre problematikken, uden at der ved hjælp af sådanne paralleller kan drages slutninger af nogen art.

Ser man herefter på tendensen til centralisering i det internationale samfund, er der et ganske ejendomme-

ligt og meget væsentligt træk der umiddelbart springer i øjnene. Der er ikke tale om et enkelt centrum, men om en række centrer side om side og til dels uafhængige af hinanden. Man kunne, med et lidt kunstigt udtryk, tale om en »diffus centralisering«. Der består ikke en, men mange verdensomspændende internationale organisationer, hver med sin arbejdsopgave eller funktion. Foruden FN er der mere end et dusin særorganisationer i tilknytning til FN, samt en række mindre organisationer uden sådan tilknytning. Dertil kommer adskillige regionale organisationer, begrænset til en enkelt verdensdel eller anden geografisk region. Selv de organisationer der er knyttet til FN er reelt og formelt selvstændige og fritstående. Tilknytningen består hovedsagelig i aftaler om koordinering af arbejdsopgaverne. Dette diffuse system er ikke blot et resultat af historiske tilfældigheder eller særinteressers overvægt over et helhedssyn. Det er fremgået af bevidste bestræbelser i tiden omkring den anden verdenskrigs afslutning, baseret på teorier om at et »funktionelt« system, det vil sige et system bygget op omkring en række sideordnede internationale funktioner eller arbejdsopgaver, ville være bedst egnet som fundament for verdensfreden. Sideløbende hermed var det en almindelig opfattelse, at der fandtes problemer som bedst kunne løses på regionalt grundlag, således at det universelle system måtte suppleres med regionale organisationer.

Der vil senere hen blive lejlighed til at se nærmere på enkeltheder og til at bedømme enkelthedernes placering i det folkeretlige helhedsbillede. Forinden må vi imidlertid fremhæve nogle grundtræk i systemet.

Til forskel fra det traditionelle folkeretlige system, der omfatter samtlige stater, er det nye system i de internationale organisationer ikke ubetinget universelt. Staterne hører ikke til systemet blot i kraft af deres eksistens som selvstændige stater. Ingen stat er tvangsindlagt i en international organisation. En stats tilhørs-

forhold skabes ved at den optages som medlem efter egen ansøgning, og den har ingen egentlig ret til at blive optaget. FN er dog for længst vokset fra sin politiske oprindelse, alliancen mod aksemagterne i den anden verdenskrig, og der lægges ikke længere vægt på den betingelse for at kunne optages som medlem, at ansøgerstaten skal være »fredselskende«, en betingelse der i den første halve snes år gav anledning til kontroversielle vurderinger af adskillige ansøgerstaters indenrigspolitiske systemer og udenrigspolitiske sympatier. Alligevel er der stater som stadig står udenfor, enten som følge af eget ønske (Schweiz) eller på grund af deres udenrigspolitiske situation (de delte stater Tyskland, Korea og Viet-nam). Endelig kan det – som i Kinas tilfælde – forekomme at den regering der reelt har regeringsmagten dog ikke er den som formelt repræsenterer staten i den internationale organisation. Konsekvensen er altså at det normsystem der er skabt til regulering af fredens og sikkerhedens problemer, ikke selv er universelt, uanset at dets opgaver og funktion anses for at være af universel karakter. Derfor opstår fra tid til anden situationer hvor man kun har det traditionelle system at falde tilbage på.

Særorganisationernes medlemskreds er ikke identisk med FN's. På den ene side er f. eks. Schweiz og Forbundsrepublikken Tyskland medlem af adskillige, og ialtfald en enkelt af dem, Verdenspostunionen, er praktisk taget universel. På den anden side er der visse af særorganisationerne som har en mere begrænset medlemskreds. De af dem hvis arbejdsopgaver er af økonomisk og finansiel karakter, som f. eks. Verdensbanken, Det internationale Valutafond og GATT, bygger på et sådant økonomisk system, at Sovjetunionen og andre socialistiske stater har holdt sig udenfor. De særlige folkeretlige regler, der er udformet inden for disse organisationer om sådanne emner som internationale valutaforhold og handelsrestriktioners afvikling eller begræns-

ning, er derfor ikke universelle. Forskellene i staternes interne økonomiske systemer bevirker at de ikke alle kan indpasses i samme regelsæt. På samfærdselens område kan et tilsvarende fænomen iagttages. Sovjetunionen var indtil 1970 ikke medlem af Den internationale Luftfartsorganisation (ICAO), og dennes mange tekniske regler om lufttrafik og sikkerhed i luftfarten har derfor ikke haft universel gyldighed.

Om de regionale organisationer gælder det ligesom om de universelle, at medlemsskab ikke er obligatorisk for nogen stat. Ofte er selve begrebet region uklart. Det er produkt ikke blot af geografiske faktorer, men også af økonomiske, kulturelle og strategiske faktorer. Det brogede billede af regionale organisationer i Europa illustrerer dette forhold. Organisationer som Europarådet, OECD og NATO har forskellig medlemskreds. Finland er f.eks kun medlem af OECD, Sverige af de to førstnævnte, og Danmark og Norge af alle tre. OECD og NATO har i øvrigt medlemmer uden for Europa. Organisationen for afrikansk Enhed omfatter alle selvstændige stater i Afrika, undtagen Den sydafrikanske Republik. Nogle af dens medlemsstater hører imidlertid også til Den arabiske Union, der omfatter også arabiske stater uden for Afrika. Regioner kan således gribe ind i hinanden, og de regionale organisationer er sammenflettet i et kompliceret mønster.

Karakteristisk for internationale organisationer af enhver kategori er det, at de er udstyret med organer som har fået tillagt visse beføjelser.

I reglerne om organernes sammensætning spores det traditionelle folkeretlige princip om staternes lighed. Det typiske billede er at alle stater, store og små, er repræsenteret på lige fod. Det er tilfældet i FN's Generalforsamling, og det er ligeledes tilfældet i de organer i særorganisationerne som svarer til Generalforsamlingen. Lighedsprincippet modificeres imidlertid ved sammensætningen af de organer der både i FN og særorga-

nisationerne er oprettet til varetagelse af særlige opgaver eller til behandling af løbende sager, og hvis medlemstal er begrænset. Her spores en udvælgelse bestemt af organets funktion. I FN's Sikkerhedsråd, der efter pagten har hovedansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed, har stormagterne fast sæde, medens de øvrige 10 medlemsstater vælges for to år af Generalforsamlingen. I særorganisationernes eksekutive råd er der hyppigt sikret en fortrinsstilling for stater, der uanset størrelse spiller en særlig rolle på organisationens abejdsområde.

Et klart udtryk for den klassiske lighedsgrundsætning findes i organisationernes afstemningsregler. Princippet at hver stat har en – og kun en – stemme, følges i de allerfleste organer. Ved beregningen af det almindelige eller kvalificerede flertal der hyppigt er tilstrækkeligt til gyldig vedtagelse af beslutninger, lægges der ikke vægt på, om flertallet udgøres af store eller små stater. I Sikkerhedsrådet gælder dog den bekendte »veto-regel« som går ud på, at ingen beslutning kan vedtages imod en stormagts stemme.

I enkelte særorganisationer forekommer det, at der tildeles de forskellige stater forskellig stemmevægt. Det drejer sig imidlertid om tilfælde, hvor organisationens arbejdsområde muliggør, at et givet kvantitativt kriterium anses for relevant for denne vægttildeling. I Banken og Valutafondet kan staternes finansielle engagement over for organisationen bruges som målestok. I de særlige råd om verdenshandelen med forskellige råvarer (tin, hvede, kaffe m.m.) kan størrelsen af de enkelte staters ind- eller udførsel af varer lægges til grund.

I øvrigt – og navnlig når en organisation har mere almene politiske arbejdsopgaver – har det ikke vist sig muligt at finde en acceptabel målestok. Det erkendes som urealistisk at en lille stat, med måske nogle få hundrede tusinde indbyggere, har samme stemmevægt som en stat med lige så mange hundrede millioner indbygge-

re. Forestillingen om staten som den fundamentale enhed i det internationale system er imidlertid så stærk, at det ikke hidtil har været muligt at bryde igennem dette til dels formelle synspunkt og nå ind til realiteterne. Udtrykt på en anden måde er hensynet til staternes – og ikke individernes – lighed stadig dominerende i det internationale system.

Realiteterne lader sig imidlertid ikke betvinge af formalisme. Blandt de mange mindre stater der står fast på det formelle lighedsprincip, er der en voksende erkendelse af at flertalsbeslutninger mod indflydelsesrige staters stemme ikke tjener andet formål end en offentlig demonstration. Indflydelse på det fremtidige handlingsforløb får de sjældent. I stigende omfang søger internationale organer derfor at nå frem til beslutning på grundlag af det der kaldes en consensus, det vil sige en samstemmende opfattelse om det væsentlige uden formel bekræftelse ved en afstemning.

I en anden henseende har forestillingen om staten som den fundamentale enhed bevaret sin livskraft og styrke, også i det nye centraliserede internationale system. Staterne er repræsenteret af deres regeringer, og ikke af repræsentanter udpeget direkte af folkene. Hvilket ansvar de enkelte regeringer har over for de respektive folk, beror på hver enkelt stats forfatningssystem. Kun ganske undtagelsesvis, som i Europarådets Forsamling, i De europæiske Fællesskabers Parlament, og i Nordisk Råd, optræder repræsentanter udpeget af nationale parlamenter og ubundet af regeringsinstrukser. I Den internationale Arbejdsorganisation møder for hver stat to regeringsrepræsentanter samt en arbejder- og en arbejdsgiverrepræsentant. Hver har en stemme. De europæiske Fællesskaber har organer hvor der ligeledes er repræsentanter for nationale interessegrupper, men i øvrigt kendes denne form for repræsentation ikke. Internationale sammenslutninger af private nationale interessegrupper, være sig af erhvervsmæssig, faglig el-

ler ideel karakter, er repræsenteret i visse af FN's og særorganisationernes organer og kan gøre deres synspunkter gældende i forhandlingerne. De deltager imidlertid ikke på anden måde i den officielle beslutningsproces. Sammenfattende kan det derfor fastslås, at regeringernes eneret til at repræsentere staterne vedblivende er et særdeles fremherskende træk.

Et andet spørgsmål er imidlertid, om der i det internationale system findes organer, der ikke blot repræsenterer summen af stater og dermed de fælles eller divergerende statsinteresser, men opfattes som repræsentanter for det internationale samfund som helhed, hævet over modstridende nationale interesser. Hvis sådanne organer fandtes i noget betydeligt omfang og med vigtige beføjelser, ville det internationale samfund være godt på vej mod en verdensstat. Det folkeretlige system ville da være noget andet og mere end blot et system af stater. At sådanne organer kun findes i meget begrænset omfang kræver næppe udførlig påvisning. Et usædvanligt eksempel er De europæiske Fællesskabers Kommission. Under hensyn til at dens medlemmer er uafhængige af regeringerne og at den i et vist omfang kan træffe bestemmelser som gælder umiddelbart i medlemsstaterne, karakteriseres den ofte som »supranational«.

Dette er imidlertid et enkeltstående fænomen. I de typiske internationale organisationer har generalsekretæren vel ofte en lignende uafhængig stilling, men han har intetsteds så vidtgående beføjelser som den europæiske Kommission. FN's Generalsekretær kan efter Pagtens regler udfolde et vist selvstændigt initiativ med henblik på løsning af internationale konflikter, men erfaringen har vist, at stormagterne kun levner ham ringe spillerum. De politiske interessebrydninger mellem staterne er for stærke til at der i den retlige struktur er plads til et selvstændigt led som kan tænkes at løfte problemerne op på et højere plan og dermed svække den enkelte stats indflydelse.

III

Internationale organers retsskabende funktioner

I det traditionelle folkeretlige system er det et fundamentalt træk at retsreglernes tilblivelse beror på staternes tilslutning. Dette gælder fuldtud for de regler der fastlægges i form af traktater. En traktat er en overenskomst mellem stater, og hvad enten den blot afsluttes mellem to stater og derfor karakteriseres som bilateral, eller mellem et større antal stater og følgelig kaldes multilateral, skaber den kun ret og pligt for parterne. I den folkeretlige litteratur er der en tendens til at anse de multilaterale traktater for retsskabende i større omfang end de bilaterale, og man knytter ofte betegnelsen »lawmaking« til dem. Dette er imidlertid misvisende, for så vidt som ingen andre end de kontraherende stater formelt er bundet af traktaten.

Også andre kilder til folkeretlige rettigheder og pligter anses at hvile på staternes tilslutning. Den folkeretlige sædvane opfattes undertiden simpelt hen som udtryk for en stiltiende overenskomst mellem staterne. Denne teoretiske opfattelse har haft bred tilslutning i tidligere tysk teori, og indtil den seneste tid også i sovjetisk folkeretlig teori. Til støtte for denne opfattelse kan anføres, at en sædvaneretlig regel forudsætter en ensartet handlemåde der er fulgt af staterne i almindelighed. Der er altså ikke tale om at et flertal kan binde et mindretal, og navnlig kan en sædvane ikke dannes imod den handlemåde der er fulgt af blot en enkelt eller nogle få indflydelsesrige stater. Endvidere er der en tilbøjelighed til at kræve, at denne ensartede handlemåde skal være udtryk for en retsoverbevisning (»opinio juris«), således at den sædvaneretlige regel altså hviler på den viljestilkendegivelse som finder udtryk i den faktiske handlemåde. Den teoretiske opfattelse af sæd-

vanen som en stiltiende overenskomst slår imidlertid ikke til, når man skal begrunde den traditionelle regel om at nye stater er bundet af den sædvaneret der er dannet inden de selv blev til som stater. På den anden side viser den positivistisk-voluntaristiske teori sin livskraft netop derved, at nye stater i vor tid ofte vender sig mod denne traditionelle regel og bestrider at de er bundet af sædvaneret som de ikke selv har medvirket til at udforme.

På denne baggrund har det da en særlig interesse at undersøge, om den nye centraliserede internationale struktur indebærer nogen ændring i den retsskabende funktion.

Det kan straks fastslås, at der ikke er skabt nogen almindelig international lovgivningsmagt. Det interessante er imidlertid, at der i forskellige specielle henseender er sket nydannelser der kan betegnes som tilløb til lovgivende beføjelser. I De europæiske Fællesskaber kan Rådet, hvori medlemsstaterne er repræsenteret, eller i visse tilfælde Kommissionen, udfærdige bindende forskrifter om en række nærmere bestemte emner. Et så vidtgående system findes ikke andetsteds. I nogle af FN's særorganisationer, Sundhedsorganisationen (WHO), Luftfartsorganisationen (ICAO), og Den meteorologiske Verdensorganisation, knytter der sig en særlig virkning til forskrifter som vedtages om enkelte nærmere angivne emner inden for organisationens arbejdsområde. Virkningen er den at forskriften bliver bindende for alle medlemsstater, også det mindretal der eventuelt har stemt imod, idet hver enkelt stat dog kan unddrage sig denne bindende virkning hvis den inden en bestemt frist erklærer, at den ikke vil være bundet. Lignende ordninger kendes i de specielle organer der er oprettet til regulering af fiskeriet i forskellige havområder, med Kommissionerne for fiskeri i det nordøstlige og det nordvestlige Atlanterhav som typiske eksempler.

I disse tilfælde sker der i og for sig ikke noget afgø-

rende brud med det princip at staternes samtykke er grundlaget for nye forpligtelser, men princippet er udformet negativt, således at en stat kan unddrage sig en forpligtelse ved udtrykkeligt at sige fra. Den stat der forholder sig passivt over for den internationale vedtagelse forpligtes imidlertid.

Der kan ikke være tvivl om de reelle praktiske virkninger der følger med at princippet således er vendt om i forhold til den traditionelle metode. Den inerti og bureaukratiske træghed der præger statsapparatet i de fleste lande bevirker ved den traditionelle traktatafslutning, at staten i mange tilfælde ikke bliver bundet selv om ingen reelle grunde taler imod at den blev det, medens det nye system medfører at staten bliver bundet, hvis der ikke er forhold som virker tilstrækkeligt stærkt til at sætte gang i maskineriet.

Andre metoder er forsøgt til at overvinde den nævnte træghed. I Den internationale Arbejdsorganisations regler er der fastlagt en særlig procedure som regeringerne skal følge, når en konventionstekst er vedtaget af organisationens generalforsamling. De skal da inden 18 måneder forelægge teksten for den myndighed i det nationale forfatningssystem som er kompetent til at gennemføre konventionen, det vil normalt sige parlamentet. Den offentlige debat der herved lægges op til, skulle have den virkning at tilskynde regeringen til at gennemføre og ratificere konventionen. Helt på denne måde forløber begivenhederne nu sjældent, men det er ubestrideligt at de faglige organisationer og andre vigtige interessegrupper i de enkelte lande kan øve indflydelse på og fremskynde de beslutninger der skal træffes af regering eller lovgivningsmagt, før staten endeligt kan forpligte sig udadtil ved at ratificere en konvention.

FN's system, således som det er udformet i Pagten, bryder ikke nye baner på dette område. De traditionelle metoder til skabelse af nye folkeretlige regler fastholdes. Grundlaget er staternes frivilligt indgåede over-

enskomster, hvad enten disse betegnes som traktater, konventioner, pagter eller lignende. Multilaterale overenskomster vedtages og undertegnes ofte på internationale konferencer for derefter at blive ratificeret af de stater der ønsker at forpligte sig endeligt. FN's maskineri stilles hyppigt til rådighed for afholdelse af konferencer, og i en række tilfælde er det sket at Generalforsamlingen har fungeret som konference og vedtaget en konventionstekst, som derefter er åbnet for undertegnelse og ratifikation.

Man har diskuteret det spørgsmål, om konventioner der på denne måde er blevet til under verdensorganisationens auspicier har nogen særegen legislativ funktion som rækker videre end normalt. Kan de skabe ret og pligt også for andre end de kontraherende stater?

Ved besvarelsen af dette spørgsmål må det erindres, at FN's Pagt tillægger Generalforsamlingen den særlige opgave at fremme folkerettens kodifikation og fremadskridende udvikling. Udtrykket kodifikation betegner den virksomhed at formulere uskrevne retsregler, navnlig sædvaneret, i form af en codex, det vil på folkerettens område sige i form af traktat. Hvad der bør forstås ved Pagtens udtryk »fremadskridende udvikling« kan være mere tvivlsomt, men det tager i alt fald sigte på en virksomhed der består i at udforme nye regler, enten til afløsning af ældre og utidssvarende regler eller på områder der hidtil har været uregulerede. Den praktiske erfaring har imidlertid vist, at det ikke er muligt at drage en skarp grænse mellem de to begreber. Ved en kodifikation kan det blive nødvendigt at tage stilling til tvivlsomme spørgsmål om en sædvaneretlig regels nøjagtige indhold og rækkevidde og måske at bringe den i harmoni med en nyere teknisk, økonomisk eller social udvikling. Udformning af nye regler sker på den anden side ikke altid på bar bund, men på grundlag af en vis praksis der endnu ikke er blevet så klar og fast, at der er tale om en retssædvane.

FN's Folkeretskommission, et sagkyndigt organ der bistår ved løsningen af disse opgaver, har udtrykkeligt fremhævet, at mange af de konventionsudkast den har udarbejdet gennem årene rummer elementer både af kodifikation og af nyskabelse. Det gælder konventionerne om havets retsforhold, der vedtoges på en konference i 1958. Det gælder ligeledes konventionerne om diplomatiske og konsulære forbindelser, der vedtoges på konferencer i 1961 og 1963, og konventionen om traktatregler, der vedtoges på en konference i 1969.

Når man da skal tage stilling til, om sådanne konventioner har retsvirkninger for ikke-kontraherende stater, kan man ikke se bort fra at de to begreber i praksis er uadskillige. Hvis fænomenerne forekom rent, ville svaret være klart: en traktattekst som er en ren kodifikation kan påberåbes over for alle, idet den kun gengiver hvad der allerede er almindelig sædvaneret; en traktattekst der er udtryk for en nydannelse kan kun påberåbes over for stater der udtrykkeligt har tiltrådt den i bindende form. Når begreberne imidlertid glider gradvist over i hinanden, åbnes der for mellemløsninger af forskellig art. Den vedtagne konvention kan ventes at blive opfattet som normgivende også af de stater der ikke har bundet sig formelt, medmindre de udtrykkeligt har taget afstand fra konventionen eller enkelte af dens regler. Den kan blive opfattet som udkrystalliseringen af en ikke hidtil fuldt udviklet sædvane. Den omstændighed at konventionen er udarbejdet og vedtaget inden for FN's rammer efter en særlig procedure som åbner alle stater mulighed for at gøre deres synspunkter gældende, giver den vedtagne tekst en særlig autoritet som ikke ville knytte sig til en konvention der var blevet til på anden måde. Den nye struktur er således ikke uden indflydelse på den regelskabende virksomhed i det folkeretlige system. Dette har Den internationale Domstol anerkendt i sin afgørelse af 20. februar 1969 i sagen om Sokkelgrænsen i Nordsøen, for så vidt an-

går grundprincipperne i konventionen af 1958 om den kontinentale sokkel, uanset at konventionens bestemmelser om grænsedragningen mellem nabostater ikke fandtes at være alment gældende.

Et videregående spørgsmål er, om FN's Generalforsamling kan vedtage nye normer som bliver retligt forpligtende for staterne uden at den sædvanlige procedure for traktatafslutning følges. Umiddelbart er svaret benægtende. Pagten tillægger ikke Generalforsamlingens vedtagelser nogen juridisk bindende virkning over for medlemsstaterne, bortset fra sådanne specielle forhold som vedtagelse af organisationens budget og fastsættelse af de enkelte staters medlemsbidrag. I øvrigt har beslutningerne karakter af henstillinger hvis retlige virkning alene er den at de enkelte stater bør inddrage dem i deres overvejelser forud for en beslutning om det pågældende emne, men ikke er forpligtet til at følge dem.

En nærmere betragtning viser imidlertid, at spørgsmålet ikke er fuldtud besvaret hermed. For det første er der almindelig enighed om, at en resolution vedtaget af Generalforsamlingen kan have bindende virkning inden for organisationens egne rammer. Der kan f. eks. nedsættes udvalg med særlige opgaver eller oprettes særlige hjælpeorganer. På denne måde er der gennem årene vedtaget en række resolutioner som på vigtige områder har føjet nye led til organisationens struktur. Medens det er et traditionelt princip at en ny international organisation kun kan oprettes ved særlig traktat mellem de stater der ønsker at blive medlemmer, er der ved simpel resolution af Generalforsamlingen, vedtaget med mindst to trediedeles flertal men ikke nødvendigvis enstemmighed, oprettet adskillige selvstændige organisatoriske enheder inden for FN's rammer med opgaver og funktioner der i høj grad berører de enkelte staters interesser.

De tidligste eksempler var FN's Børnehjælpefond (UNICEF) og Højkommissæren for Flygtninge. Senere udbyggedes det omfattende organisatoriske apparat som tilrettelægger og formidler bistand til udviklingslandene. Hertil er kommet Organisationen for industriel Udvikling (UNIDO) og ikke mindst FN's Konference for Handel og Udvikling (UNCTAD), der reelt fungerer som en selvstændig organisation med en blot administrativ tilknytning til FN, og som er det forum hvor udviklingslandenes og de industrialiserede landes interesser på det handelspolitiske felt konfronteres og søges udlignet.

Også FN's fredsbevarende operationer kan nævnes i denne sammenhæng. Disse operationer udføres ved hjælp af organer der er oprettet ved resolutioner af Generalforsamlingen eller Sikkerhedsrådet, hvad enten det drejer sig om militære observatørkorps eller egentlige bevogtningsstyrker. Det har været bestridt, navnlig af Sovjetunionen, at Generalforsamlingen havde kompetence til at iværksætte sådanne operationer og påligne medlemsstaterne bidrag til at dække udgifterne. Den internationale Domstol har i et responsum af 26. juli 1962 udtalt sig for at Generalforsamlingen er kompetent. Uanset hvorledes kompetencen fordeles mellem de to organer står det fast at dette organisatoriske apparat med dets korps af militære observatører og internationale væbnede styrker er skabt ved resolutioner som formelt er juridisk uforpligtende i forhold til medlemsstaterne. Af de almindelige principper i FN's Pagt følger visse grænser for organernes beføjelser, navnlig således at de ikke kan forpligte nogen stat hverken til at deltage aktivt eller til at modtage styrkerne på sit territorium. Selv med denne begrænsning er det dog en betydningsfuld udbygning af FN's system der er sket ved organernes beslutninger.

En resolution vedtaget af Generalforsamlingen kan også på anden måde have folkeretlig betydning. Det er

allerede nævnt at den klassiske folkeretslære anerkender sædvanen som en vigtig retskilde. Som betingelse for at en faktisk handlemåde kan skabe en sædvaneretlig regel kræver denne lære at handlemåden er udtryk for en retsoverbevisning. Intet bedre udtryk for en retsoverbevisning kan tænkes end en resolution hvori Generalforsamlingen uden væsentlig dissens udtaler at en nærmere bestemt folkeretlig regel gælder for staterne. Generalforsamlingens deklaration af 1962, hvori det erklæredes at det ydre rum og himmellegemerne står åbne for alle og ikke kan tilegnes af nogen stat, er et klart eksempel. Det er almindeligt anerkendt at der med denne resolution var skabt ny folkeret, selv inden de samme retlige principper nogle år senere blev optaget i traktaten af 1966 om det ydre rum.

På den anden side kan ikke enhver deklaration vedtaget af Generalforsamlingen opfattes som udtryk for gældende folkeret. Verdenserklæringen om menneskerettighederne, der vedtoges i 1948, har efter sin egen ordlyd kun karakter af en principerklæring som formulerer en politisk målsætning.

Ind imellem disse klare ydertilfælde er forekommet deklarationer, hvis retlige karakter kan diskuteres. Da Generalforsamlingen i 1960 vedtog erklæringen om koloniernes uafhængighed, hvori bl. a. proklameredes at alle folkeslag har ret til selvbestemmelse og at kolonisystemet er uforeneligt med FN's Pagt, var der forskellige meninger om dens retlige karakter. Hvis spørgsmålet blev rejst for Den internationale Domstol, er det usandsynligt at domstolen, i alt fald med den forsigtige og konservative indstilling den har lagt for dagen i de senere år, ville anse deklarationens principper som udtryk for retlige forpligtelser. På den anden side er det ubestrideligt at disse principper har haft en stærk normativ virkning og har øvet væsentlig indflydelse på handlingsforløbet i årene efter dens vedtagelse.

Den usikkerhed der således kan være i bedømmelsen

af en deklarations retlige karakter peger i retning af en dybereliggende uoverensstemmelse med hensyn til selve begrebet retsnorm på det folkeretlige område. Dette problem vender vi tilbage til i et senere kapitel. Som en foreløbig konklusion kan det fastslås, at Generalforsamlingens vedtagelser kan være vigtige elementer i den komplicerede og vanskeligt bestemmelige proces hvorved ny folkeret skabes.

IV

Konflikters løsning

Det er en gammel erfaring at konflikter mellem stater meget ofte griber ind i andre end de stridende parters interesser. Hvad der umiddelbart kun vedrører to staters indbyrdes forhold, kan indirekte angå en større kreds. En konflikts udfald kan forrykke en politisk, økonomisk eller militær balance til skade for udenforstående stater, og selve konfliktens forløb kan bringe en sådan forstyrrelse i en bestående international situation, at en større kreds af stater involveres. Historiens erfaringer viser hvor vanskeligt det kan være at holde en konflikt under kontrol, ikke mindst når den fra en politisk og diplomatisk fase er gået over i en militær fase. Selv om vor tid formentlig kan konstatere visse fremskridt med hensyn til mulighederne for at begrænse og kontrollere internationale konflikter, er det dog stadig ubestrideligt, at de allerfleste konflikter rummer en risiko også for andre end de direkte engagerede stater.

Denne elementære kendsgerning afspejler sig i den internationale retsordens struktur. Den tendens til en centralisering, som er omtalt i de tidligere afsnit, har i særlig grad og fra et tidligt tidspunkt gjort sig gældende på konfliktløsningens område. Bestræbelserne for at skabe faste internationale institutioner til bilæggelse af konflikter mellem stater går tilbage til forrige århundrede. De første håndgribelige resultater opnåedes på den såkaldte fredskonference i Haag 1899 og blev i 1907 konsolideret og udbygget på en følgende konference, ligeledes i Haag. Der oprettedes et organ, Den faste Voldgiftsret, hvis eneste permanente element imidlertid var

et fast bureau. Den bestod i øvrigt af en dommerliste fra hvilken de stridende parter i givet fald kunne udvælge en voldgiftskommissions medlemmer. Desuden fastsattes almindelige procedureregler, såvel for voldgiftskommissioner som for undersøgelses- og mæglingskommissioner. Forslag om at oprette et fast fungerende judicielt organ strandede på divergenser mellem stormagterne og de mindre stater om sammensætningen, og der kunne heller ikke opnås enighed om en almindelig forpligtelse til at underkaste internationale konflikter voldgiftsbehandling. På dette kapitale punkt var staternes internationale forpligtelser stadig begrænset til det de kunne enes om ved tosidede voldgiftstraktater. Selv om adskillige traktater af denne art afsluttedes i årene forud for den første verdenskrig, var det dog kun en ringe del af det internationale konfliktstof, der dækkedes på denne måde. I mange traktater toges desuden vidtgående forbehold, f. eks. med hensyn til spørgsmål der berørte en parts vitale interesser, og stormagterne var i det hele taget utilbøjelige til på forhånd at forpligte sig til voldgiftsbehandling.

Det næste stadium i udviklingen nåedes ved Folkeforbundets oprettelse 1920. Der skete da en vis centralisering af den retlige struktur også for så vidt angik konfliktløsning. Det ejendommelige er imidlertid, at tendensen ikke er blevet videreført jævnsides med den udvikling folkeretten har undergået på andre områder.

I tilslutning til Folkeforbundet oprettedes en fast international domstol (»The Permanent Court of International Justice«) der i 1945 opretholdtes praktisk taget uændret, men nu som et af FN's organer under navnet »The International Court of Justice«. Det er et permanent fungerende organ bestående af 15 dommere som vælges for et tidsrum af ni år af FN's Generalforsamling og Sikkerhedsråd. Den har sit sæde i Haag.

Dens funktion er knyttet til den gruppe af internationale konflikter der kaldes retstvister, i modsætning

til politiske tvister eller interessetvister. Det karakteristiske for en retstvist er at parternes uenighed vedrører forståelsen eller anvendelsen af en retsregel. Ingen af dem søger altså at sætte sig ud over det der måtte være den rette juridiske løsning af konflikten. Ingen af dem kræver ændring af gældende retsregler eller bestående retlige positioner.

En konflikt af denne type er vel egnet til at løses ad judiciel vej i overensstemmelse med traditionen i nationale retssamfund, det vil sige af en uafhængig og upartisk domstol, hvis medlemmer er juridisk kyndige. Da det folkeretlige normsystem i sit væsentlige indhold er universelt, er det helt konsekvent at domstolen er universel. En centralisering af strukturen er med andre ord en naturlig følge af den funktion organet skal udføre. Da de folkeretlige regler på den anden side har mange forbindelseslinier til de nationale retssystemers grundprincipper er der endvidere god mening i den bestemmelse i domstolens statutter der foreskriver, at domstolen i sin sammensætning skal afspejle de vigtigste retssystemer og civilisationsformer i verden.

Den centralisering der således er sket ved oprettelsen af en international domstol, der fungerer som led i FN's system, er imidlertid ufuldstændig. Den kommer kun til udtryk i selve institutionens eksistens og sammensætning, men ikke i dens kompetence. Der er ikke tillagt domstolen en generel kompetence til at behandle og afgøre retstvister alene på den ene parts begæring. Det kræves at begge parter, og altså navnlig den sagsøgte stat, har anerkent dens kompetence til at påkende den foreliggende tvist eller dog tvister af denne kategori. Tanken om en ubegrænset kompetence i alle retstvister kunne hverken i 1920 eller 1945 vinde almindelig tilslutning. Mange stater, både store og små, påberåbte sig traditionelle forestillinger om suveræniteten som en hindring herfor. For dog at udstrække domstolens kompetence mest muligt fandt man i 1920 på den

staters klage på grundlag af et formalistisk juridisk ræsonnement. (International Court of Justice, Reports 1966 p. 6). Dommen rejste en storm af protest blandt afrikanske stater, og der vil utvivlsomt gå lang tid inden dens virkninger er overvundet.

De gamle stater på deres side er tilbøjelige til at anlægge den betragtning, at jo stærkere de nye stater og deres syn på folkeretten repræsenteres i domstolen, des mere uberegnelig bliver den, og des mindre tillid kan man derfor have til den.

Domstolens krise har dog muligvis endnu dybere rødder og bunder i mere end en blot forbigående fase i den internationale udvikling. Selve dette at konflikter løses ved autoritativ indgriben af en uafhængig og upartisk trediepart, er et princip som ikke accepteres alment. Der er en tendens, som muligvis har forbindelseslinier til visse primitive samfundstilstande, til at lade dialogen mellem de stridende parter gå videre indtil den ene part bøjer sig eller udenforstående kræfter har kunnet mobiliseres. En forlænget, måske endda uløst, konflikt foretrækkes for udsigten til en hurtig afgørelse der kan gå imod egen interesse. Ingen part ønsker at fraskrive sig indflydelse på det endelige udfald ved at overlade afgørelsen til en udenforstående trediepart. Måske er der en vis sammenhæng med den mere generelle tendens i det moderne samfund som søger væk fra autoritære løsninger og lægger vægt på argumentation og debat.

Også den folkeretlige teori er tilbøjelig til at anlægge et nyt syn på den judicielle funktion i det internationale samfund. I perioden mellem de to verdenskrige argumenteredes for den opfattelse at alle internationale konflikter principielt var justiciable, det vil sige egnet til afgørelse af et judicielt organ. En fremragende eksponent for denne opfattelse var den senere Cambridgeprofessor og dommer i Den internationale Domstol, *Hersch Lauterpacht*. I sit værk fra 1933, The Function

of Law in the International Community, udviklede han den tese, at den ældre sondring mellem justiciable og ikke-justiciable internationale tvister var teoretisk uholdbar. Det ville altid være muligt at afgøre en tvist ad rettens vej, hvis parterne havde vilje hertil. Det måtte erkendes at folkeretten, netop fordi der ikke findes nogen international lovgiver, har et vist statisk præg. Den kan ikke i samme grad som de nationale retssystemer afstemmes harmonisk efter nye samfundsforhold og udjævne den altid latente modsætning mellem sikkerhed og retfærdighed. Lauterpacht påviste imidlertid, at der også i den judicielle afgørelse er mulighed for at dynamiske elementer kan slå igennem.

I de seneste år spores på ny en tendens til at fremhæve den judicielle funktions begrænsninger. Der anføres paralleller til nationale retssystemer, hvor det ikke er ukendt, at visse typer af konflikter kan rumme sådanne sociale og politiske spændinger at domstolene ikke er egnet til at løse dem, selv om de stridende parters krav støttes på juridiske argumenter. Harvard-professoren *Milton Katz* har i sin bog fra 1968, The Relevance of International Adjudication, draget sammenligning mellem forfatningspolitiske konflikter, hvor den amerikanske højesteret har udøvet sin kompetence med forsigtighed, og nogle af vor tids dybtgående internationale konflikttemaer, hvor det er åbenlyst at en judiciel afgørelse ville komme til kort.

Erkendelsen af den judicielle funktions utilstrækkelighed i alvorlige politiske konflikter fører dog naturligvis ikke til den slutning at sådanne konflikter kun angår de stridende parter, og ikke det internationale samfund i almindelighed. Et af FN's hovedformål er netop, ligesom det i sin tid var Folkeforbundets hovedformål, at løse internationale konflikter som kan true freden. Sikkerhedsrådet er indsat som et hovedorgan der har det primære ansvar for denne opgave. I denne forstand indebærer FN således en centralisering af den in-

ternationale konfliktløsning ved andre metoder end den judicielle.

Ser man derefter nærmere på Sikkerhedsrådets kompetence efter Pagtens bestemmelser, viser det sig imidlertid at systemet ikke er fuldstændigt. På et punkt er reglerne dog videregående end de tilsvarende regler om domstolen. For at en sag kan rejses er det ikke en forudsætning at begge stridende parter har underkastet sig rådets kompetence ved en særlig erklæring herom. Ikke blot kan enhver af konfliktens parter rejse sagen, men også udenforstående stater og FN's Generalsekretær kan gøre det. Endvidere kan Generalforsamlingen opfordre Sikkerhedsrådet til at tage en sag op. Det kræves ikke at der foreligger en klart defineret konflikt. Også en »situation« kan bringes for Sikkerhedsrådet. Sikkerhedsrådet kan dog kun gå videre med behandlingen af en konflikt eller situation hvis det finder, at den kan bringe fred og sikkerhed i fare. Hvis en konflikt findes at være »ufarlig« er dens løsning kun en sag mellem parterne.

Systemets ufuldstændighed viser sig dog navnlig ved at Sikkerhedsrådets beføjelser er begrænsede, selv i konflikter der rummer en fare for freden. Det kan aldrig påbyde en løsning. Det kan opfordre parterne til at forhandle eller følge en anden procedure til konfliktens bilæggelse; det kan udpege en mægler eller overdrage Generalsekretæren at mægle; det kan eventuelt, om end det sjældent er sket i praksis, foreslå vilkår for konfliktens løsning; men det kan ikke påtvinge parterne sådanne vilkår. Kun hvis en af parterne griber til magtanvendelse, eller truer dermed, kan Sikkerhedsrådet træffe bindende beslutninger med det formål at forhindre eller standse magtanvendelsen, men det kan heller ikke i denne situation påbyde en løsning af konfliktens realitet. Erfaringen viser da også, at en konflikt kan henstå uløst i årevis uanset at den er indbragt for Sikkerhedsrådet.

Erfaringen viser imidlertid også, at en mæglende virksomhed ofte kan bære frugt. Forhandlinger mellem parterne med bistand af en upartisk mægler er den metode der rummer de bedste muligheder. Her er ikke tale om formelle juridiske procedurer, men om en tillempning af traditionelle diplomatiske metoder. Den formelle behandling af en sag i Sikkerhedsrådets offentlige møder tjener sjældent til konfliktens løsning. Rådet er ikke et upartisk organ, men sammensat af repræsentanter for femten stater der hver har sine politiske sympatier og sine politiske interesser at varetage.

På specielle områder der ikke direkte angår international fred og sikkerhed, men staternes indbyrdes økonomiske, finansielle og samfærdselsmæssige interesser, findes særlige institutionaliserede metoder til konfliktløsning inden for rammerne af de internationale institutioner. Det er måske på disse områder man skal søge forbillederne for metoder der kan anvendes også i politiske konflikter. Karakteristisk er fremgangsmåden i GATT. Hvis parterne ikke ved direkte forhandling kan løse konflikten kan denne henvises til en særlig undersøgelses- og forhandlingsgruppe bestående af repræsentanter for et mindre antal andre stater. Hvis heller ikke dette fører til en løsning træder et særligt klagenævn i funktion. Det afgiver beretning til organisationens plenarforsamling som kan fremsætte forslag til parterne eller træffe en afgørelse. Det særlige og værdifulde i denne procedure er kombinationen af forhandlinger mellem parterne, mæglende bistand af udenforstående, og muligheden for en endelig afgørelse hvis autoritet hviler på bred tilslutning i kredsen af medlemsstater.

I flere af de regionale organisationer findes mere avancerede metoder. De europæiske Fællesskaber har et vidt udbygget judicielt system med en domstol hvis kompetence er særdeles vidtgående. Sammenlignet med FN's system er det særligt bemærkelsesværdigt dels at

et uafhængigt organ, Fællesskabernes kommission, kan indstævne en medlemsstat for domstolen for at få afgjort om staten har tilsidesat sine forpligtelser efter Fællesskabets regler, dels at ikke blot medlemsstater men i visse tilfælde også private kan indstævne Fællesskabernes organer for at få kendt disses beslutninger og handlinger ulovlige og eventuelt ugyldige.

For sluttelig at vende tilbage til FN's system må det konstateres, at en tilsvarende mulighed for at få prøvet lovligheden af en beslutning truffet af FN's organer ikke består. I debatten fremføres ofte argumenter om at en beslutning truffet af Sikkerhedsrådet, Generalforsamlingen eller et andet organ er i strid med Pagten eller folkerettens almindelige regler. Der findes imidlertid ingen mulighed for at en stat kan indstævne vedkommende FN-organ for Den internationale Domstol. Ad anden vej har man alligevel i nogle tilfælde udvirket en judiciel efterprøvelse. Hvert af FN's hovedorganer kan afæske domstolen en vejledende udtalelse – et responsum – om ethvert retsspørgsmål. I en række tilfælde navnlig i FN's første år benyttede Generalforsamlingen denne udvej, når der rejstes tvivl om lovligheden af en foreslået beslutning, og i de fleste tilfælde blev domstolens udtalelse fulgt, uanset at den formelt ikke fremtrådte som bindende, men kun som vejledende. I de senere år er denne fremgangsmåde imidlertid ikke blevet benyttet. Det seneste responsum om et sådant problem blev afgivet i 1962. Det vedrørte, som nævnt i forrige kapitel, spørgsmålet om Generalforsamlingen kunne pålægges medlemsstaterne at bidrage til at dække udgifterne ved to af FN's fredsbevarende aktioner. Domstolen besvarede spørgsmålet bekræftende. Sovjetunionen og Frankrig nægtede imidlertid at følge dens udtalelse, og efter en langvarig og alvorlig krise måtte generalforsamlingen afstå fra at gennemtvinge det standpunkt som domstolen havde erklæret for lovligt. Dette negative udfald har bremset en udvikling, som

på et vist tidspunkt tegnede til at kunne føre til en vidtgående legalitetskontrol inden for FN's system.

I 1970 besluttede Sikkerhedsrådet at indhente et responsum om de retsspørgsmål der opstår for FN's medlemsstater som følge af at Sydafrika nægter at rømme Sydvest-Afrika (Namibia) til trods for at Generalforsamlingen har tilbagekaldt Sydafrikas mandat over dette område. I dette tilfælde har et FN-organ altså søgt at indføre et nyt og særligt retligt element i den årelange konflikt vedrørende det nævnte territorium, og det må afventes med interesse om der herved er nået et vendepunkt i staternes holdning til domstolen.

V

Staterne

Den udvikling henimod en international forfatningsretlig orden som er beskrevet i de foregående kapitler har føjet væsentlige nye træk til verdenssamfundets retlige struktur. Udviklingen er dog ikke nået så vidt, og har ikke været så dybtgående, at den fundamentalt har ændret det internationale samfunds grundtræk. Det er vedblivende de retlige relationer mellem sideordnede og selvstændige stater der er folkerettens væsentligste indhold og genstand. Nu som tidligere er det staterne der danner rammen om den menneskelige aktivitet, og det er staterne som udgør tyngdepunkterne i det internationale samfund, både politisk, militært, økonomisk og kulturelt. I de internationale organisationer er det i øvrigt også staterne der udgør de enheder hvoraf organisationerne er sammensat. De, og kun de, er organisationernes medlemmer.

Det der kaldes en stat er dog ikke noget entydigt begreb. Der kan være tale om organisationsformer af vidt forskellig type. Det er imidlertid et traditionelt led i det folkeretlige normsystem at opstille regler for hvad der bør betragtes som en stat. Kun når visse nærmere betingelser er opfyldt anses den pågældende enhed for at være omfattet af folkerettens regler som helhed, at være det der kaldes folkeretligt subjekt. De første betingelser er, at der foreligger et organiseret menneskeligt samfund som er knyttet til et bestemt territorium. Afgrænsningen af territoriet behøver ikke at være definitivt foretaget i alle enkeltheder, men en nomadestamme hvis stedlige tilknytning skifter, kan ikke udgøre en stat. Dernæst kræves, at den retlige organisation skal frembyde visse specifikke træk, sammenfattet under betegnelsen suverænitet. Et samfund der ikke opfylder denne

betingelse, som f. eks. en ledstat i en forbundsstat, anses ikke for en stat i folkeretlig betydning.

Begrebet suverænitet lider imidlertid også af den skavank, at det er mangetydigt. Alle forsøg der er gjort i den folkeretlige teori på at fastlægge dets indhold entydigt har hidtil været forgæves. Dette beror ikke blot på uenighed i teorien, men også på at ordet suverænitet er indgået i den politiske debat som et af de begreber der kan bruges og misbruges til mange formål.

Uanset hvorledes ordet benyttes i politisk debat kan det ikke som videnskabeligt begreb være ensbetydende med handlefrihed. Ingen stat kan have absolut handlefrihed, medmindre man da ganske vil fornægte eksistensen af folkeretlige forpligtelser. Selve det at acceptere folkerettens eksistens indebærer en anerkendelse af begrænsninger i handlefriheden. Dette er der i dag næppe nogen, hverken politiker eller jurist, som vil bestride. Men man møder undertiden den variant, at den suveræne stat selv må kunne bestemme sine folkeretlige forpligtelser. Suveræniteten skulle derfor udelukke at et internationalt organ træffer bindende beslutninger mod statens stemme, eller at staten underkaster sig en international domstols kompetence. Uanset hvad man i øvrigt vil mene om denne forståelse af suverænitetsbegrebet kan den i alt fald ikke være afgørende for, hvilke stater der bør anses som folkeretlige subjekter. Den ville føre til, at det store flertal af stater havde opgivet deres egenskab af folkeretssubjekter ved at indtræde i internationale organisationer der har sådanne beføjelser, eller ved at anerkende en international judiciel kompetence.

En anden definition af suverænitetsbegrebet går ud på, at suverænitet er den egenskab ved et politisk organiseret samfund at det ikke har anden retsorden end folkeretten over sig. Modsætningen hertil er den at være indordnet i et forfatningsretligt system, som f. eks. en forbundsstats forfatning. Denne definition har udbredt tilslutning i den folkeretlige teori. Den fører til det re-

sultat, som i alt fald tidligere stemte vel overens med realiteterne, at ledstater i en forbundsstat, selvstyrende provinser, kolonier o.l. ikke er folkeretlige subjekter. Men de politiske realiteter respekterer ikke teoretiske definitioner. To af republikkerne i Sovjetunionen, Hviderusland og Ukraine, som jo utvivlsomt er undergivet den sovjetiske forbundsforfatning, er ikke desto mindre selvstændige medlemmer af FN og andre internationale organisationer og selvstændige parter i en række internationale konventioner. Det er også forekommet at kolonier med internt selvstyre har været selvstændige medlemmer af internationale organisationer. Som mulige afvigelser til den anden side kan det nævnes at de stater der er medlemmer af De europæiske Fællesskaber stadig anses for fuldgyldige stater i folkeretlig henseende, uanset at de er bundet af Fællesskabernes særlige retsorden, der ikke anses for at være folkeretlig, men for at være en ny og særlig retsorden uden for de traditionelle kategorier.

En tredie betydning af begrebet suverænitet indebærer, at den suveræne stat er øverste retsmagt i forhold til sine borgere. Det er i denne betydning ordet bruges, når man taler om suverænitetsafgivelse til supranationale institutioner. På de områder hvor lovgivende, udøvende eller dømmende myndighed overlades til en international institution er det denne og ikke længere staten selv der er øverste retsmagt i forhold til borgerne, og netop derfor kaldes den supranational. Dette betyder altså at suveræniteten i denne forstand deles, på samme måde som det i øvrigt må være tilfældet i en forbundsstat, hvor ledstaterne er øverste retsmagt i forhold til borgerne på nogle områder og forbundsstaten gennem sine myndigheder er det på andre områder.

Endelig kan det i fortsættelse af denne problemstilling nævnes, at ordet suverænitet undertiden bruges til at betegne den ret en stat har til at andre ikke blander sig i dens indre anliggender. Hvad der skal forstås ved

udtrykket »indre anliggender« vil blive omtalt nærmere i et følgende kapitel. Det står imidlertid fast, at enhver stat kan modsætte sig, at en anden stat udøver myndighed på dens territorium, selv over for den fremmede stats egne borgere som måtte opholde sig der. På den anden side er det lige så sikkert, at en stat kan tillade en sådan fremmed myndighedsudøvelse på sit territorium uden at den derved sætter sin suverænitet og sin egenskab af folkeretligt subjekt over styr. Når der undertiden argumenteres mod sådanne ordninger som uforenelige med suveræniteten er det altså et falsk argument. En stat kan meget vel under udøvelse af sin fri bestemmelsesret tillade fremmede myndigheder at optræde på dens territorium.

I dansk folkeretlig teori har *Alf Ross* gjort sig til talsmand for helt at afskaffe suverænitetsbegrebet på grund af dets flertydighed. Afgørende for om en politisk organiseret enhed hører til det folkeretlige system bør være, om den er øverste retsmagt i forhold til borgerne. Denne egenskab betegner han ved ordet selvstyre, og folkeretten er da det retssystem som gælder i forholdet mellem selvstyrende samfund.

Der er det værdifulde i denne opfattelse, at den hviler på og tilskynder til en stadig fortsat, indgående analyse af de retlige strukturer. Den har den ulempe at den fører til resultater som normalt ikke accepteres, f. eks. at det indbyrdes forhold mellem ledstaterne i en forbundsstat er af folkeretlig karakter. En anden ulempe er at der opereres med et begreb selvstyre som i den gængse politiske og juridiske sprogbrug har et andet indhold. Det er jo i det hele taget en stor vanskelighed i al samfundsvidenskabelig teori, at den der påviser hidtil anvendte begrebers utilstrækkelighed og søger at råde bod derpå ved at udforme nye begreber, kun når sit mål hvis disse nye begreber bliver almindeligt accepteret. Det er i de færreste tilfælde man kan regne hermed, og resultatet kan derfor let blive en yderligere kom-

plicering af det videnskabelige begrebsapparat i stedet for en afklaring.

Spørgsmålet er, om man ikke efterhånden er nået dertil at man i den folkeretlige videnskab bør tillægge begreberne mindst mulig betydning og lægge hovedvægten på analysen af de retlige strukturer. Konsekvensen heraf må blive at vi ikke ved hjælp af nogen klar og skarp definition kan afgøre hvad der er folkeret, det vil sige hvilke regler der hører til folkeretten og hvilke der hører til andre dele af den samlede retlige regulering. Selve begrebet folkeret erkendes at være et ikke klart definerbart begreb, hvilket dog ikke behøver at udelukke, at det fortsat anvendes som en bekvem betegnelse for retlige relationer af visse typer.

Som konklusion må det i alt fald konstateres, at vi ikke med sikkerhed kan opstille klare kriterier ved hjælp af hvilke det kan afgøres hvilke organiserede politiske samfund folkeretten gælder for og hvilke den ikke gælder for. Vi kan på empirisk grundlag påvise at et system af retsregler som vi kalder folkeretten accepteres som gældende for et antal politiske enheder som frembyder visse typiske fælles træk, og som kaldes stater. De fælles træk kan samles under det gængse udtryk selvstændighed og består navnlig deri, at de pågældende enheder ikke er bundet af noget overordnet retssystem af den forfatningsretlige type der kendes i forbundsstater, at de i det væsentlige er øverste retsmagt i forhold til borgerne, og at de handler i forhold til omverdenen gennem deres egne organer.

Om skarpe kriterier drejer det sig imidlertid ikke, og afvigelser forekommer uden at man af den grund behøver at frakende vedkommende enhed dens karakter af stat i folkeretlig betydning. I tilfælde som på et eller andet punkt afviger fra det typiske, kan andre staters holdning til den pågældende politiske enhed blive afgørende for om den kan finde en plads i det folkeretlige system. Dermed melder sig spørgsmålet om anerkendel-

sen af nye stater. Forinden dette tages op er der imidlertid et andet spørgsmål som må omtales.

De stater der faktisk består på et givet tidspunkt er produktet af politiske kræfter som har gjort sig gældende i en nærmere eller fjernere fortid. Krige, oprør, fredelige omvæltninger eller andre brydninger af politiske faktorer er grundlaget for deres tilblivelse. Man kan spørge om det i noget tilfælde er sket at en stat er opstået som resultat af en retlig normering, og om der i det hele taget er retsregler hvoraf det følger at en stat må etableres når nærmere bestemte faktiske forudsætninger er til stede.

I FN er det forekommet at ikke-selvstyrende områder der er blevet administreret af en stat som mandat- eller formynderskabsområde i henhold til særlig traktatmæssig aftale herom, er blevet proklameret som selvstændige stater af FN's Generalforsamling ved mandat- eller formynderskabsaftalens ophør. Tanzania er det vigtigste blandt adskillige eksempler. Tilblivelsen som stat er i disse tilfælde sket som en retlig konsekvens af forud fastlagte regler. Dette hænger sammen med, at FN's Pagt har fastlagt som et mål for formynderskabsstyret at fremme en udvikling der tager sigte på selvstyre og uafhængighed.

Mere i almindelighed kan man spørge om der findes noget juridisk princip som giver et samfund ret til selvstændighed som stat. Det er spørgsmålet om den såkaldte selvbestemmelsesret.

I forenklet form går denne ret ud på, at et samfunds medlemmer skal være berettiget til selv at bestemme samfundets statslige karakter og tilhørsforhold. I sin oprindelse er den nært forbundet med nationalstatens princip. En national folkegruppe skal herefter være berettiget til at danne en selvstændig stat eller i alt fald en autonom enhed inden for en større statsdannelses rammer, og en befolkningsgruppe må ikke ved grænseændring overføres fra en stat til en anden uden sit sam-

tykke tilkendegivet ved en fri afstemning. Fuldt anerkendt er denne nationale selvbestemmelsesret aldrig blevet. Dens nærmere udformning rejste i øvrigt en række problemer: hvornår skal retten kunne gøres gældende, hvorledes skal den pågældende folkegruppe afgrænses, hvor stort et flertal skal der til for at binde et mindretal, hvilken stilling skal indrømmes et nationalt mindretal i et blandet område? Ved den første verdenskrigs afslutning blev den nationale selvbestemmelsesret påberåbt som det principielle grundlag for det østrig-ungarske monarkis opløsning, og den blev anvendt som afgørende for en række, men dog ikke alle, grænseændringer ved fredsslutningen.

I tiden efter den anden verdenskrig er selvbestemmelsesretten taget op som det dominerende argument mod kolonisystemet. Kolonistyre er ensbetydende med fremmedstyre, og i selvbestemmelsesretten har kolonifolkene fundet det princip hvorpå de kunne basere deres krav om frigørelse fra fremmedstyret. Heri har de fundet støtte af de talrige andre stater som af den ene eller den anden grund har været interesseret i at svække de europæiske kolonimagter.

Denne påberåbelse af folkenes selvbestemmelsesret nåede sit højdepunkt i 1960 med vedtagelsen af FN's erklæring om kolonifolkenes selvstændighed. Det fastslås heri, at underkastelse under fremmed herredømme er en fornægtelse af fundamentale menneskerettigheder, og at alle folk har ret til selvbestemmelse. Det tilføjes at utilstrækkelig politisk og økonomisk forberedelse aldrig må tjene som påskud til at forhale opnåelsen af uafhængighed.

Denne erklæring har siden da tjent som det principielle grundlag for den kamp der i og uden for FN er ført mod kolonisystemet. Hvis man spørger om selvbestemmelsesretten herved er ophøjet til et folkeretligt princip, afhænger svaret af hvad man vil forstå ved begrebet som led i betegnelsen folkeret. Det spørgsmål

vil blive taget op i det afsluttende kapitel. Her kan det fastslås at selvbestemmelsesretten næppe ville blive anerkendt af den internationale domstol som et retsprincip der kunne påberåbes over for en stat. På den anden side er det klart at selvbestemmelsesretten er blevet påberåbt og anvendt som det principielle og normative grundlag for beslutninger i FN's politiske organer, og der ville ikke i dag kunne samles mere end nogle få stemmer for en udtalelse om at staterne ikke skulle respektere selvbestemmelsesretten.

En anden sag er at selvbestemmelsesretten gennem de politiske brydninger omkring afkoloniseringen er blevet udformet på en ejendommelig måde. Det er forekommet at FN's organer ikke har villet respektere en kolonibefolknings ønske om at forblive under kolonistyre eller under en anden styreform der ikke indebærer fuld selvstændighed. Det er ligeledes gjort gældende af de afrikanske stater, at selvbestemmelsesretten kun finder anvendelse på kolonier, ikke på dele af selvstændige stater. De grænser som de nye afrikanske stater har taget i arv fra kolonimagterne anses for urørlige, uanset at de sjældent falder sammen med etniske, sproglige, religiøse eller kulturelle skillelinier. Den version af selvbestemmelsesretten der således er knæsat, har med andre ord ikke meget tilfælles med den nationale selvbestemmelsesret der kendes fra Europas historie.

Retten for ethvert koloniområde til at opnå selvstændighed som stat er i øvrigt ved at føre ud i konsekvenser som vækker betænkeligheder. Adskillige, navnlig af de britiske, kolonier er jo i tidens løb erhvervet af kolonimagten fortrinsvis som flådestøttepunkter. De er små af udstrækning, ofte mindre øer, og befolkningstallet er lavt. Deres ophøjelse til selvstændige stater, med mulighed for medlemsskab i FN som formelt ligeberettiget med andre og større stater, ville være urealistisk. FN's Generalsekretær har derfor taget initiativet til at disse såkalde micro-staters eller mini-staters pro-

blem tages op til principiel undersøgelse med det formål at søge udformet en særlig retlig status som harmonerer med deres faktiske situation. Dette er i og for sig ikke noget nyt problem. Det har længe været kendt i Europa med hensyn til sådanne stater som Andorra, Monaco, Lichtenstein og San Marino, hvis internationale interesser varetages af deres større nabostater. Det nye er at småstaternes problem nu anskues på baggrund af kravet om koloniernes frigørelse og staternes ligeret.

Når en ny stat opstår melder sig det problem, om dette umiddelbart har virkning over for andre stater. Kan den nye stat straks gøre krav på at blive respekteret som sådan og nyde alle en stats sædvanlige rettigheder, eller skal særlige betingelser eller formaliteter iagttages? Det er en vidtstrakt praksis at nye stater anerkendes af de allerede bestående stater, og anerkendelsen kan i mange tilfælde være genstand for lidenskabelig politisk polemik. Man kunne herefter tro, at den havde væsentlig juridisk betydning, men dette er ikke tilfældet. Der er imidlertid en del uklarhed i debatten herom. For at få klarhed er det nødvendigt at se på de forskellige situationer, hvori problemet melder sig.

Hvis man først betragter den nye stat i relation til det system af regler som er grundlaget for en international organisation står det fast, at den nye stats optagelse som medlem, f. eks. af FN, giver den alle de rettigheder og pålægger den alle de pligter som følger af organisationens regler. Dette sker også i forhold til de stater der måtte have stemt imod optagelsen, og ingen af dem kan derfor undlade at opfylde sine medlemspligter over for den nye stat. På den anden side har optagelsen som medlem ingen virkning i forhold til ikkemedlemsstater. Den har heller ingen umiddelbar virkning for de retlige relationer, der ikke er reguleret ved organisationens egne regler, men ved folkerettens almindelige regler. Vi står her på ny i en af de situationer hvor brydningen mellem den nye centraliserede struktur

og den traditionelle decentraliserede struktur er åbenlys. I et fuldt centraliseret system ville det være rationelt at et organ som FN's Generalforsamling afgjorde hvornår en ny stat er blevet til med alle de folkeretlige konsekvenser som dette indebærer. Dertil er vi imidlertid ikke nået. Derfor er det vedblivende et problem, hvilken virkning den ensidige anerkendelse har.

For at besvare dette spørgsmål må man først se på den stilling en stat har inden den anerkendes, eller i forhold til de stater der ikke har anerkendt den uanset at andre har. Det er et traditionelt fastslået folkeretligt princip at en stat anses for at være blevet til når der på et bestemt territorium er etableret et selvstændigt organiseret samfund hvis organer effektivt udøver magten over dette territorium og de mennesker der befinder sig der. Effektiviteten er altså en væsentlig faktor, og i denne indgår også en vis stabilitet og udsigt til varighed. Når disse betingelser er opfyldt, kan en ældre stat ikke betragte territoriet som statsløst eller hørende til en anden stat, f. eks. med den virkning af territoriet kan overflyves uden tilladelse eller med tilladelse af den nævnte anden stat. Omvendt er den nye, ikke anerkendte stat forpligtet til f. eks. at respektere det minimum af rettigheder som folkeretten tillægger udlændinge for så vidt angår personlig sikkerhed og beskyttelse af deres ejendom.

Det særlige ved anerkendelsen er at så længe en ældre stat ikke har anerkendt den nye kan den forbeholde sig ikke at betragte den nye statsdannelse som effektiv og varig. Dette kriterium rummer jo en betydelig usikkerhed, og så længe der ikke findes noget centralt organ som er kompetent til at afgøre tvivl herom med virkning for alle, har den enkelte stat en betydelig margin for sin vurdering af forholdene. Anerkendelsen afskærer den imidlertid fra fortsat at bestride den nye statsdannelse.

Et andet forhold, som måske er vigtigere fra et praktisk synspunkt, må tages i betragtning. Hvis en ældre

stat ikke anerkender en ny stat, kan der ikke optages officielle forbindelser mellem dem i sædvanlig form ved udsendelse af diplomatiske repræsentanter. Dette er en folkeretlig regel som logisk hænger sammen med den faste praksis, hvorefter optagelse af diplomatisk forbindelse anses for at indebære en stiltiende anerkendelse. Når der imidlertid ikke er etableret officiel forbindelse kan den ældre stat ikke gøre sine rettigheder gældende over for den nye stat. Den kan ikke trænge igennem med en protest eller på anden måde yde sædvanlig diplomatisk beskyttelse hvis en af dens borgere lider overlast i den nye stat. Omvendt kan den nye stat ikke gøre sine rettigheder gældende over for den ældre stat. Så længe anerkendelse ikke er sket, er forholdet med andre ord det at de almindelige folkeretlige forpligtelser og rettigheder mellem parterne forbliver helt eller delvis virkningsløse fordi det ikke er muligt at gøre dem gældende.

Heller ikke nye rettigheder og forpligtelser kan etableres, idet der ikke kan sluttes traktat mellem parterne. Hvis de begge ratificerer en kollektiv traktat kan der dog skabes nye retsforhold. Dette er praktisk vigtigt da der meget vel kan opstå situationer, hvor alle er interesseret i at en ny stat forpligtes, uanset at nogle ikke ønsker at anerkende den nye stat. Det er f. eks. accepteret at DDR (Østtyskland) har tiltrådt traktaterne af 1963 om forbud mod kernevåbenforsøg og af 1968 om forhindring af spredning af kernevåben.

Når det er så vanskeligt, for ikke at sige umuligt for den folkeretlige videnskab at nå frem til klart og entydigt at bestemme de retlige virkninger af at en anerkendelse meddeles eller holdes tilbage, beror det tildels på at disse skridt er blevet anvendt i staternes praksis som et middel til at udtrykke billigelse eller misbilligelse af en given forandring i de bestående internationale forhold. En ny stat der sympatiseres med, anerkendes undertiden før situationen er tilstrækkeligt afklaret. En

ny stat der misbilliges, anerkendes undertiden ikke selv om forholdene har afklaret sig. Det forekommer også at en stat nægter at anerkende en ny stat under påberåbelse af at den nye stats tilblivelse krænker folkenes selvbestemmelsesret eller almindelige demokratiske principper. Det forekommer ligeledes at anerkendelse tilbageholdes under henvisning til at den nye stat er blevet til ved retsstridig magtanvendelse eller på anden måde i strid med folkeretlige regler. I visse tilfælde har FN's organer opfordret medlemsstater til ikke at anerkende en statsdannelse der er sket i strid med FN's principper.

Hvad der her er sagt om anerkendelse af nye stater gælder på tilsvarende måde om anerkendelse af nye regeringer i bestående stater. Her er udgangspunktet også at effektiviteten principielt er afgørende. Den regering der effektivt udøver regeringsmagten kan handle på statens vegne i internationale forhold. Har den nye regering overtaget magten i kraft af en normal forfatningsretlig succession, opstår der intet spørgsmål om anerkendelse. Er der derimod sket et brud på den forfatningsretlige kontinuitet ved en revolution, et statskup eller lignende, kan andre stater lade deres opfattelse af situationen komme til udtryk i en anerkendelse eller nægtelse af anerkendelse. I det lange løb må det dog blive afgørende, om det nye regime effektivt udøver regeringsmagten. Komplikationer kan opstå hvis to regeringer kæmper om magten og hver for sig behersker en del af statens territorium men prætenderer at være lovlig regering over det hele. En sådan situation forelå under den spanske borgerkrig og har længe foreligget i Kina. Andre stater kan da ved deres anerkendelsespolitik bestemme hvilken af parterne de vil anse for berettiget til at repræsentere staten som helhed. Der kan imidlertid opstå ganske urealistiske situationer hvis andre stater nægter at anerkende den part der har den effektive magt over størstedelen af territoriet. De stater der stadig anerkender regeringen på Formosa som Ki-

nas regering og nægter at anerkende Peking-regeringen har jo derved afskåret sig fra at varetage deres interesser i Kina, samtidig med at de udelukker dette lands effektive magthavere fra at blive inddraget i et forpligtende internationalt samarbejde.

Medens anerkendelsesproblemet således har skabt vanskeligheder for en rationel udformning af de retlige relationer mellem staterne, har det ikke i samme grad kompliceret de internationale organisationers retsstilling. Udviklingen har ført med sig at en international organisation som en selvstændig retlig enhed kan være part i folkeretlige retsforhold. FN og de mange andre internationale organisationer kan indgå folkeretlige overenskomster indbyrdes og med de enkelte stater. De kan pådrage sig et folkeretligt ansvar hvis deres organer eller personel handler retsstridigt i forhold til staterne. Da de ikke har eget territorium omfattes de ikke af de mange folkeretlige regler der vedrører det territoriale grundlag for statens myndighedsudøvelse, men i øvrigt kan mange af folkerettens regler anvendes direkte eller analogt på deres forhold.

Dette er helt klart i forhold til medlemsstaterne og følger umiddelbart af de retlige bånd som medlemsskabet knytter. I forhold til ikke-medlemsstater er det normalt også accepteret som ganske selvfølgeligt, uden at det skulle være nødvendigt at organisationen blev anerkendt af de udenforstående stater. Der har f. eks. aldrig været tale om at de europæiske stater skulle anerkende Organisationen for afrikansk Enhed som en forudsætning for at denne kunne være part i retsforhold til de europæiske stater. I god overensstemmelse med denne praksis har nordmanden *Finn Seyersted* udformet en teori om internationale organisationers objektive retsevne (»objective personality«) som netop går ud på, at retsevnen følger af organisationens eksistens som sådan.

Den politiske virkelighed lader sig imidlertid heller ikke på dette område passe ind i faste og ubrydelige

teoretiske rammer. Der har været lejligheder hvor Sovjetunionen har tilkendegivet at den ikke vil knytte folkeretlige forbindelser til Det europæiske økonomiske Fællesskab og ikke vil anerkende at dette optræder som en selvstændig juridisk enhed f. eks. på internationale konferencer om handelsmæssige og økonomiske spørgsmål. Her dukker da det traditionelle anerkendelsesproblem op i ny skikkelse. Den retlige bedømmelse af problemet i denne sammenhæng er ikke tilstrækkeligt afklaret til at der kan drages sikre slutninger. Det må være den folkeretlige videnskabs opgave at søge den internationale praksis ledet ind i sådanne baner, at man undgår de uklarheder som har præget debatten om anerkendelse af stater.

De mange nye staters opståen ved koloniernes frigørelse har på ny aktualiseret et problem som også tidligere har meldt sig når det politiske verdenskort er ændret og nye stater dannet ved udskillelse fra ældre stater, nemlig spørgsmålet om en ny stat succederer i den ældre stats rettigheder og forpligtelser. Den almindelige regel som tidligere har udviklet sig i staternes praksis går ud på at der normalt ikke sker sådan succession med hensyn til rettigheder og forpligtelser ifølge traktater afsluttet af den ældre stat. Som en afvigelse herfra er det dog almindeligt antaget at den nye stat må respektere de forpligtelser der specielt knytter sig til dens territorium derved at de er lokalt fikseret, f. eks. en forpligtelse til at tillade transit ad en bestemt jernbanelinie, flod eller kanal, eller til at indrømme en anden stat en toldfri zone i en bestemt havn. Herom har man undertiden brugt udtrykket internationale servitutter for at markere at det ligesom en servitut på en fast ejendom drejede sig om hæftelser der hvilede på territoriet uanset hvem det tilhørte. Det har endvidere været den almindelige opfattelse at den nye stat måtte respektere udlændinges private rettigheder med særlig tilknytning til territoriet, som f. eks. ejendomsret til

jordegods, eller koncessioner på minedrift, transportvirksomhed el. lign.

Det er allerede nævnt i en tidligere sammenhæng at de nye stater der er opstået ved koloniafviklingen ikke altid har villet anerkende at være bundet af de almindelige folkeretlige regler som de ikke selv har været med til at udforme. Så meget mindre har de været villige til at underkaste sig forpligtelser der fulgte af traktater som den gamle kolonimagt havde afsluttet. Den traditionelle regel om at en ny stat normalt ikke succederer i den ældre stats traktatmæssige pligter passer derfor ganske godt ind i den politiske situation som foreligger når en koloni bliver selvstændig.

I overensstemmelse med den ideologi der ligger til grund for koloniernes uafhængighedskamp er der da også adskillige af de nye stater som har fastholdt det standpunkt at traktater afsluttet af kolonimagten ikke kunne gælde for dem. De praktiske realiteter har imidlertid vist sig at komme på tværs af ideologiens faste linier. Traktater som kolonimagten har afsluttet med gyldighed for koloniterritoriet kan i mange tilfælde have været til fordel for dette og dermed også virke til fordel for den nye stat. En handelstraktat som sikrer afsætningsmuligheder for koloniens produkter er et klart eksempel. Andre eksempler findes i de mange multilaterale konventioner som har skabt et internationalt net af retlige relationer på samfærdselsvæsenets, sundhedsvæsenets, socialpolitikkens og andre områder, og hvis formål er at fremme forskellige samfundsinteresser på bredt internationalt grundlag.

Mange af de nye stater har derfor erkendt at det kunne være i deres egen interesse at succedere i de traktatrelationer som kolonimagten havde etableret. I nogle tilfælde er det aftalt mellem kolonimagten og den nye stat at gældende traktater som fandt anvendelse på koloniområdet fortsat skulle gælde for den nye stat. Dette er navnlig tilfældet ved en del af de tidligere bri-

tiske kolonier, og det engelske udtryk herfor er »devolution«. Med hensyn til multilaterale konventioner har mange af de nye stater erklæret over for FN eller andre internationale organisationer inden for hvilke konventionen er afsluttet, at de anser sig som part i konventionen i kraft af succession. I atter andre tilfælde har en ny stat erklæret at den vil anvende ældre bilaterale traktater foreløbigt i en vis overgangsperiode i løbet af hvilken der kan optages diplomatiske forhandlinger med vedkommende fremmede stat om hver enkelt traktat, således at det kan blive afgjort om traktaten skal opretholdes. Det særlige ved denne ordning er altså at den nye stat sikrer sig mulighed for selv at være medbestemmende i hvert enkelt tilfælde når det afgøres om succession skal ske. De nye staters selvstændighed hævdes, uden at båndene til fortiden dog definitivt brydes.

Som helhed er det et broget billede der tegner sig. Staternes praksis er stærkt varierende, og entydige sædvaner kan ikke påvises. I FN's Folkeretskommission er successionsproblemet sat på dagsordenen. Herunder har man også inddraget det kontroversielle problem om en ny stat er forpligtet til at respektere særrettigheder, f. eks. i kraft af koncessioner, der er indrømmet enkeltpersoner eller selskaber af kolonimagten. Det må forudses at generelle regler kun vanskeligt lader sig udforme, ikke mindst fordi ideologisk prægede standpunkter vil have en tendens til at dominere over praktiske hensyn når problemerne drøftes abstrakt. Den folkeretlige videnskab er i denne situation begrænset til at registrere mangfoldigheden i staternes praksis og klargøre konsekvenserne af de forskellige muligheder for problemets løsning. Udtalelser om hvilken løsning der bør foretrækkes kan ikke undgå at gribe ind i politiske vurderinger, og i et spørgsmål der er så nøje knyttet til kampen mod kolonialismen og alt dens væsen og derfor er højst kontroversielt, bør man vare sig særligt for at sammenblande folkeretlig videnskab og politik.

VI

Fredelig sameksistens

Så længe staten er den fremherskende retlige og organisatoriske enhed i det internationale samfund, må det være den internationale retsordens primære opgave og mål at fastlægge regler som gør det muligt for staterne at bestå side om side. Det kan endog ophøjes til et folkeretligt grundprincip at staterne er forpligtet til at handle således i deres indbyrdes relationer at en sameksistens muliggøres og betrygges. Med et udgangspunkt i Lenins udtalelser om at det socialistiske og det kapitalistiske samfundssystem en lang tid måtte bestå side om side, har den sovjetiske folkeretsdoktrin udformet princippet om staternes »fredelige sameksistens« som et kardinalpunkt i det moderne folkeretssystem. Udtrykkets oprindelse har til en vis grad miskrediteret det i den vestlige verdens øjne, og når problemet debatteres i FN sker det nu under betegnelsen »principper for venskabelige forbindelser og samarbejde mellem staterne«. Efter mange års drøftelser blev en ordrig erklæring under denne titel vedtaget af jubilæums-Generalforsamlingen i 1970.

Om den ene eller den anden betegnelse bruges er imidlertid af underordnet betydning. Det der sigtes til er det samme. Det er almindeligt anerkendt at staternes ret til at eksistere som sideordnede og ligeberettigede parter er et fundamentalt træk i den internationale retsorden. Mange af de mere specielle regler og principper som i øvrigt indgår i denne retsorden kan opfattes som nødvendige konsekvenser eller konkrete udslag af det generelle og abstrakte princip om den fredelige sameksistens. Det gælder således princippet om beskyt-

telse mod fremmed indblanding i den enkelte stats indre anliggender, reglerne om den indbyrdes afgrænsning af staternes kompetence, det principielle forbud mod magtanvendelse i internationale relationer og til en vis grad også reglerne om den fælles brug og udnyttelse af de dele af kloden og universet som ikke er undergivet nogen stats myndighed.

Hvert enkelt af disse emner rummer i sig selv så mange problemer at de bør behandles særskilt i følgende afsnit. Der er andre emner som ikke er af helt så fundamental karakter, men som dog mest hensigtsmæssigt kan anskues under samme synsvinkel og som derfor kort skal berøres i denne sammenhæng.

Det er et elementært led i naboforhold at den ene nabo ikke må skade eller genere den anden uden rimelig grund. I de nationale retssystemer er udviklet et sæt af naboretlige regler hvoraf de nærmere grænser for handlefriheden på dette område kan udledes. På det folkeretlige plan, i forholdet mellem nabostater, kan tilsvarende principper anvendes, men den nøjagtige grænsedragning mellem det tilladelige og det retsstridige er vanskelig. Den internationale Domstol har i en konkret sammenhæng henvist til staternes almindelige pligt til ikke at lade deres territorium udnytte til handlinger der er i strid med andre staters rettigheder (Corfu Channel Case, International Court of Justice, Reports 1949 p. 22). En mere detaljeret udformning af dette princip har domstolen dog ikke haft lejlighed til at foretage i sin praksis.

Spørgsmålet er højaktuelt. Forureningsproblemer er rykket frem i forreste række blandt de mange problemer der i vort moderne industrialiserede samfund trænger sig på og kræver en løsning på international basis. Mange af de farligste forureningskilder, hvad enten det drejer sig om luft- eller vandforurening, er af en sådan beskaffenhed, at de ikke respekterer statsgrænser. Spørgsmålet er da hvad de folkeretlige principper for

godt naboskab kræver af en stat på hvis territorium der findes en sådan forureningskilde.

Allerede før den sidste verdenskrig gav dette spørgsmål anledning til en konflikt mellem USA og Canada. Fra et højovnsanlæg til afsmeltning af zink- og blymalm, beliggende på den canadiske side af grænsen, bredte svovlholdige luftarter sig ind på USA's område. Konflikten forelagdes en voldgiftsret, der udtalte at en stat ikke havde ret til at benytte sit territorium på en sådan måde at der udsendtes luftarter som forvoldte alvorlig skade på en anden stats territorium. I det foreliggende tilfælde fandtes Canada at have forsyndet sig mod dette princip (den såkaldte Trail Smelter Arbitration, Reports of International Arbitral Awards, vol. III p. 1905–82).

Den folkeretlige regel som voldgiftsretten formulerede i denne sag er blevet almindeligt accepteret og anerkendt. Den er blevet udstrakt til at gælde ikke blot luftforurening, men også vandforurening, navnlig i den situation at der udledes giftigt spildevand i en flod eller sø til skade for andre bredstater. De store europæiske flodsystemer, der har deres udspring i kontinentets centrale områder, rummer uhyggelige muligheder for at forurening af en flods øvre løb kan volde alvorlig skade i de lande der ligger ved flodernes nedre løb og deres udmunding i havet. I mange tilfælde søges disse farer afværget eller begrænset ved samarbejde mellem de stater der er direkte impliceret. Det principielle grundlag for sådant samarbejde er folkerettens princip om det gode naboskabs forpligtende karakter.

Nyttiggørelsen af flodsystemernes økonomiske ressourcer rejser andre problemer der må løses ud fra tilsvarende synspunkter. Selve flodens vandmængde kan bruges til overrisling eller til at føde et sejlbart kanalsystem med den virkning at vandmængden i floden reduceres til skade for den eller de stater der er beliggende ved dens nedre løb. I forbindelse med et vandkraft-

anlæg kan det tænkes at vandmængden omledes fra et flodsystem til et andet eller at flodens løb reguleres til skade for andre bredstater. Et dæmningsanlæg kan medføre oversvømmelse af den ovenfor liggende floddal ind på en nabostats område. I alle sådanne situationer er den folkeretlige ledetråd at der ikke må påføres en anden stat urimelig skade. Men de konkrete omstændigheder kan meget vel være sådanne at de fordele et anlæg kan bringe den ene stat vokser proportionalt med de ulemper eller skader der påføres en anden stat.

I sådanne tilfælde af interessekonflikter kan ingen generel juridisk formel angive den rette løsning. Parterne må forhandle sig til rette. Kan de ikke ad den vej nå et resultat, kan en voldgiftsafgørelse måske udligne interessemodsætningerne. I store og komplicerede tilfælde kan en fælles regulering ved særligt etablerede administrative organer være den mest hensigtsmæssige udvej. Drejer det sig om lande der har brug for bistand udefra til deres økonomiske og tekniske udvikling har det vist sig som en velegnet opgave for en international institution, som f. eks. Verdensbanken, at kæde regulering og bistandsydelse sammen. Dette er sket med hensyn til to af de store asiatiske flodsystemer, Indus og Mekong floderne. I øvrigt er dette et område hvor man i særlig grad føler savnet af en centraliseret international instans som kan skære igennem interessemodsætningerne og påtvinge staterne fornuftige løsninger.

Det karakteristiske for den folkeretlige problematik i de forskellige hidtil omtalte situationer er da, at der på den ene side er tale om problemer af en så varierende karakter, at de ikke lader sig løse tilfredsstillende på grundlag af generelle, på forhånd givne regler. På den anden side er der tale om interessemodsætninger der må løses ud fra det almindelige grundsynspunkt, at alle de berørte stater har lige ret til at se deres interesser tilgodeset og deres eksistens betrygget. Kravene til staternes fredelige sameksistens og det gode naboskab læg-

ger bånd på alles handlefrihed. Hvor stramme disse bånd skal være afhænger imidlertid af de beslutninger parterne når frem til i de enkelte tilfælde. Beslutningsprocessen tilfredsstiller folkerettens krav hvis den tilgodeser det almindelige krav om gensidig hensyntagen som sameksistensen indebærer.

I det moderne nationale samfund af både den vesteuropæiske og den socialistiske type har den sociale solidaritet ført til dybtgående indgreb i fordelingen af materielle goder mellem samfundets medlemmer eller grupper af disse. De økonomiske og sociale kræfters frie spil reguleres og indkomstfordelingens uligheder søges helt eller delvis udjævnet. Væsentlige dele af de moderne nationale retssystemer er udformet med dette sigte. Dette karakteristiske træk i vort moderne samfund kan i en vis forstand betragtes som udslag af de krav der må opfyldes for at sikre en fredelig og acceptabel sameksistens af samfundets individer og grupper.

Svælget mellem rige og fattige stater i vor tid er ingenlunde mindre end det der har bestået mellem rig og fattig i det enkelte samfund. Hvorledes stiller den folkeretlige retsorden sig hertil? Søger den ved regulerende indgreb at udjævne de uligheder som skyldes forskelle i naturlige ressourcer, i teknisk og økonomisk udvikling, eller måske i begge faktorer? Kan det princip der søger at sikre en fredelig sameksistens mellem staterne udstrækkes til at kræve ikke blot undladelse af at genere andre stater, men også en aktiv indsats for at skabe gunstige eksistensvilkår på basis af lighed og retfærdighed?

Det er spørgsmål som ikke kan besvares med et klart ja eller nej. På den ene side står det fast, at den klassiske folkeret ikke pålægger nogen stat pligt til at dele sin velstand med ringere stillede stater. Heller ikke de principper som har fundet udtryk i FN's Pagt går så vidt. Det siges i Pagtens kap. IX om det internationale økonomiske og sociale samarbejde, at medlems-

staterne hver for sig og i forening skal virke for løsningen af de internationale økonomiske problemer, og at dette skal ske for at »skabe en sådan tilstand af ligevægt og velvære som er nødvendig for fredelige og venskabelige forhold mellem nationerne«. På den anden side er der netop på dette område sket en betydelig udvikling siden FN blev til, en udvikling som måske endnu kun er i sin indledende fase.

De almindelige forsøg der i tiden efter den anden verdenskrig er gjort på at liberalisere verdenshandelen har ikke været uden resultater. Inden for rammerne af GATT har de deltagende stater forpligtet sig til toldreduktioner eller toldbindinger, således at toldforhøjelser ikke vilkårligt kan benyttes som handelspolitisk middel til skade for andre staters interesser. Som led i de vesteuropæiske landes økonomiske samarbejde i OEEC vedtoges det i 1950'erne at afskaffe kvantitative restriktioner i landenes indbyrdes handel, og betalingssamkvemmet liberaliseredes.

Det har dog hurtigt vist sig at der må andre midler til for at råde bod på uligheden mellem de højt udviklede industrialiserede stater på den ene side og de underudviklede, fortrinsvis råstofproducerende stater på den anden side. Ad mange veje søger man at nå målet. For at stabilisere afsætningsmulighederne for de vigtigste af de underudviklede landes produkter er der afsluttet en række råvare-overenskomster, f. eks. om tin, kaffe, kakao, sukker, hvede og olivenolie, hvorved pris- og produktionssvingninger søges afværget. Inden for rammerne af GATT er der vedtaget forskrifter om toldlettelser for typiske ulands-produkter, og staterne forpligter sig til at føre en sådan fiskal politik at forbruget af disse produkter ikke væsentligt hæmmes. I UNCTAD presser ulandene på for at opnå en særlig præferencestilling for deres produkter, ikke blot råvarer og landbrugsprodukter men også industiprodukter, ved afsætning til de højt udviklede lande. I FN's organer for teknisk og

økonomisk udvikling og i de forskellige internationale finansieringsinstitutioner arbejdes der på at tilføre ulandene både viden og kapital til at fremme deres udvikling, og samme mål forfølges ved bilateralt samarbejde mellem ydende og modtagende stater. På mange fronter føres der således en kamp mod den økonomiske ulighed mellem staterne. Ud af et meget kompliceret og uoverskueligt mønster træder efterhånden visse grundtræk frem. De peger i retning af at staterne som led i en tidssvarende folkeretlig ordning gensidigt kræver og anerkender at hver enkelt indretter sin handelspolitik på en sådan måde, at der tages rimeligt hensyn til andres interesser. Vi er endnu langt fra at kunne fastslå dette som et klart og sikkert retsprincip, men hensynet til staternes mulighed for at eksistere side om side i et gensidigt forpligtende fællesskab træder dog stadig tydeligere frem som et ledende motiv.

Denne samme udviklingslinie kan påvises på andre områder af den økonomiske politik. I mangel af en fælles international møntfod er den enkelte stats monetære politik en faktor der kan gribe dybt ind i andre staters økonomiske interesser. I Den internationale Valutafond har medlemsstaterne forpligtet sig til at søge stabile valutakurser opretholdt, og forskellige udlignings- og lånearrangementer er etableret for at modvirke fluktuationer i de internationale betalingsforhold. Erfaringerne fra den nyeste tid har vist at pengetransaktioner mellem landene i spekulativt øjemed kan afstedkomme alvorlige forstyrrelser, og staterne og deres centralbanker erkender en fælles interesse i at træffe dispositioner mod forstyrrelser af denne art. Som helhed kan det konstateres at der også på dette område kan skimtes konturerne af et handlemønster hvori staterne anerkender en pligt til gensidig hensyntagen. Sameksistensens krav påvirker også her den gængse opfattelse af hvad staterne kan tillade sig over for hinanden.

Et vigtigt forbehold må dog tages. De normer der er

fastlagt eller under udvikling til betryggelse af den økonomiske sameksistens er ikke universelle. De er begrænset til de stater, hvor udenrigsøkonomi og -handel ikke som helhed er statsdirigeret. Gruppen af socialistiske lande under Sovjetunionens ledelse deltager ikke, eller kun i meget begrænset omfang, i det institutionaliserede samarbejde på den internationale økonomis område og er derfor heller ikke med i den udvikling der her sker i det internationale handlemønster. Den doktrin om de to økonomiske systemers sameksistens som netop stammer fra Sovjetunionen, er ikke i socialistisk teori og praksis udviklet til en doktrin om gensidig hensyntagen i den økonomiske politik. I sin oprindelse indebar den blot et krav om at ingen stat i den ene lejr skulle blande sig i hvad der foregik i den anden lejr. Derved er det blevet i forholdet mellem de to lejre. Selv om grænserne ikke står helt så skarpt optrukket som tidligere vil der i bedste fald gå lang tid før verdens stater som helhed anerkender sameksistensens forpligtende karakter i det omfang som udviklingen i den ikke-socialistiske del af verden giver varsel om.

VII

Respekt for indre anliggender

Det er allerede omtalt som et karakteristisk træk for den moderne selvstændige stat at den er øverste myndighed i forhold til sine borgere og i øvrigt med hensyn til alt hvad der foregår på dens territorium. Denne konstatering bygger på et fundamentalt retsprincip som er klart anerkendt i den folkeretlige sædvane, nemlig at ingen udenforstående stat eller international institution er berettiget til at blande sig i en stats indre anliggender. Undertiden fremstilles dette princip som et forbud mod intervention. Den traditionelle rækkevidde af begrebet intervention er dog noget snævrere og omfatter ikke enhver form for indblanding, således som det vil blive omtalt nærmere i det følgende.

Forbudet mod indblanding indebærer for det første det i og for sig selvfølgelige, at ingen stat må udøve myndighed på en anden stats territorium. Dette fremstilles sædvanligvis som en konsekvens af statens suverænitet over territoriet. Suveræniteten opfattes i denne sammenhæng som en eneret for staten til at udøve myndighed på sit territorium. Den er altså ensbetydende med en eksklusiv kompetence.

Lige så ubestridt dette princip er, lige så kraftigt reageres der når det ved sjældne lejligheder krænkes, f. eks. når en stat sender agenter ind på en anden stats territorium for at anholde en eftersøgt person. Da israelske agenter i 1960 hemmeligt pågreb den eftersøgte tyske krigsforbryder Adolf Eichmann i Argentina og bortførte ham til Israel, hvor han senere blev dømt og henrettet, udtalte FN's Sikkerhedsråd at der var sket en krænkelse af Argentinas suverænitet og at Israel burde yde passende oprejsning i overensstemmelse med Pagten og folkerettens regler.

Suveræniteten er imidlertid ikke til hinder for at en stat udtrykkeligt tillader fremmede myndigheder at virke på dens territorium, således som allerede omtalt i kap. 5. Det kan ske f. eks. ved traktat mellem to nabostater om etablering af fælles grænsestation på den enes territorium, eller det kan ske ved tilladelse i det enkelte tilfælde, f. eks. når politi- eller retsmyndigheder fra et land får adgang til at afholde forhør i et andet land. Mange stater er dog yderst tilbageholdende med at give sådanne tilladelser, hvilket ofte lægger hindringer i vejen for det internationale samarbejde om efterforskning af forbrydelser.

Derimod går forbudet mod indblanding ikke så vidt, at en stats myndigheder er afskåret fra på dens eget territorium at kritisere hvad et andet lands myndigheder har bestemt. En dom eller retskendelse afsagt i et land skal ikke uden videre anerkendes som bindende i et andet land og fuldbyrdes der. Kun ifølge særlig traktat kan der være en pligt hertil, og selv i så fald har hver af parterne ofte forbeholdt sig at tilsidesætte en afgørelse truffet i det andet land hvis den findes at stride mod hvad der anses for ufravigelige retsgrundsætninger. Princippet om at hver stat udgør et eget lukket retssamfund der værger sig mod indblanding udefra er dybt rodfæstet både i det folkeretlige og i de nationale retssystemer, og det fastholdes ofte i situationer hvor det praktiske livs behov kunne tale for en mere åben og udogmatisk holdning.

Også FN fastholder suveræniteteprincippet. Pagten fastslår at organisationen hviler på grundsætningen om medlemsstaternes suveræne ligeret, og det siges i art. 2, nr. 7, at intet skal berettige FN til at gribe ind i staternes indre anliggender. Næppe nogen anden bestemmelse i Pagten har været citeret og debatteret så ofte gennem årene. Enigheden om princippet har været lige så stor som uenigheden om dets anvendelse i konkrete situationer og i forhold til specielle typer af problemer. Heri

kan utvivlsomt ses et udslag af den ofte omtalte brydning mellem tendensen til centralisering i internationale organisationer og den traditionelle fastholden ved det overleverede system af selvstændige stater.

Det første og væsentligste led i problemet er hvad der skal forstås ved begrebet indre anliggender. Her står to opfattelser over for hinanden. Den ene går ud på at visse forhold efter deres natur er indre anliggender, og Pagtens ordlyd giver en vis støtte herfor idet den taler om forhold der i det væsentlige (»essentially«) er indre anliggender. En stats regeringsform og dens regulering af borgernes retsstilling anføres som vigtige eksempler. Navnlig de socialistiske stater har gennem årene hævdet at spørgsmål om respekt for menneskerettighederne hører til deres indre anliggender. En anden opfattelse bestrider at der er noget anliggende der efter sit saglige og materielle indhold nødvendigvis må være forbeholdt de enkelte stater som indre anliggende. Det afgørende er herefter om en stat er undergivet en international forpligtelse vedrørende det pågældende anliggende. Hvis dette ikke er tilfældet har staten folkeretlig frihed til at regulere dette anliggende som den vil, og ingen udenforstående – hverken andre stater enkeltvis eller FN – kan blande sig deri. I modsat fald, ikke mindst når staten ved traktat har påtaget sig at regulere et anliggende på en bestemt måde, kan andre stater og eventuelt FN påtale at en stat sætter sig ud over denne folkeretlige forpligtelse, og der er derfor ikke længere tale om et indre anliggende.

Denne sidste opfattelse har vundet bred – om end ikke ubetinget – tilslutning både i og uden for FN. En klar illustration forelå for nogle år siden inden for Europarådets system til sikring af menneskerettighederne. Der var klaget over at den belgiske lovgivning om skolesprog begrænsede forældres frihed til at vælge mellem de to nationale sprog, fransk og flamsk, som børnenes undervisningssprog. Den belgiske regering gjorde gæl-

dende at dette var et indre belgisk anliggende og at den europæiske menneskeretsdomstol derfor ikke var kompetent til at behandle sagen. Ved en kendelse af 9. februar 1967 afviste domstolen enstemmigt denne indsigelse og anførte som begrundelse at det spørgsmål der forelå til bedømmelse var om Belgiens forpligtelser efter den europæiske menneskeretskonvention var krænket eller ikke; da det således drejede sig om at fortolke og anvende konventionens bestemmelser, var der ikke tale om et indre anliggende. I den derpå følgende realitetsafgørelse kom domstolen til det resultat at konventionen ikke var krænket, bortset fra et enkelt punkt af underordnet betydning, men dette ændrede intet i den principielle bedømmelse hvorefter sagen som helhed ikke vedrørte et indre belgisk anliggende.

En klar afgørelse af hvad der hører til en stats indre anliggender i en given sammenhæng kan således opnås når spørgsmålet forelægges en international domstol. Som allerede tidligere nævnt er den judicielle funktion i det internationale samfund imidlertid kun svagt udbygget. Staterne har ikke underkastet sig internationale domstoles kompetence i et sådant omfang at konflikter vedrørende afgrænsningen af indre anliggender i almindelighed kan ventes afgjort ad judiciel vej. Det er for et politisk forum, typisk et af FN's organer, spørgsmålet rejses, debatteres og muligvis finder sin afgørelse. Der kan da ikke ventes fuld konsekvens i afgørelserne, i alt fald ikke ud over det som følger af visse konstante politiske faktorer.

Det er navnlig det problemkompleks der vedrører menneskerettighederne som gang på gang har aktualiseret spørgsmålet i FN. Sydafrikas racepolitik er ikke blevet anerkendt som et indre anliggende. Spørgsmål om frihedsrettighederne i de socialistiske lande er i FN's første år lejlighedsvis taget op til debat uanset disse staters påstand om at det her drejede sig om indre anliggender, men efter den politiske forskydning som er

fulgt med udvidelsen af medlemstallet kan det ikke længere ventes at FN's organer vil sætte sig ud over de socialistiske staters indvendinger.

Spørgsmål om kolonistyret er i FN's første år blevet betragtet som en del af kolonimagtens indre anliggender når der var tale om krav som gik videre end de pligter den havde underkastet sig ved Pagtens bestemmelser. Denne position har ikke kunnet holdes, og krav om koloniernes frigørelse er ikke længere anerkendt som dækket af forbeholdet om indre anliggender. Af kolonimagterne har kun Portugal fastholdt sit standpunkt og henvist til at dets territorier i Afrika og Asien har forfatningsretlig status som oversøiske provinser, ikke som kolonier eller ikke-selvstyrende territorier i Pagtens forstand. Det er endog kommet dertil at Storbritannien har anmodet FN om at skride ind med tvangsmidler over for Rhodesia, efter at denne britiske koloni ensidigt havde erklæret sin uafhængighed i 1965 og etableret et politisk regime udgået af det mindretal i befolkningen der er af europæisk oprindelse.

På den anden side har det ikke været muligt at opnå tilslutning til at FN greb ind i konflikten mellem Nigerias forbundsregering og løsrivelsesprovinsen Biafra i 1968–69. Det store flertal af afrikanske stater fastholdt at dette var et indre anliggende i Nigeria.

På baggrund af den politiske praksis i FN's organer er der efterhånden opnået enighed i den moderne folkeretlige litteratur om det principielle udgangspunkt. FN's kompetence til at tage en sag op til behandling kan ikke afgøres ved noget formelt juridisk ræsonnement over hvad der skal forstås ved indre anliggender. Det afgørende må være om der foreligger en situation som fremkalder alvorlige internationale komplikationer. Om dette er tilfældet afhænger ikke blot af de konkrete omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, men også af de politiske vurderinger der anlægges af de forskellige stater eller grupper af stater. Udviklingen har

altså rokket ved et vigtigt aspekt af suverænitetsprincippet. Det står ikke længere fast som en folkeretlig grundsætning at en stat kan modsætte sig enhver fremmed indblanding i anliggender som den ikke står til ansvar for udadtil ifølge sine folkeretlige forpligtelser.

Derimod er der stadig så meget af suverænitetsprincippet i behold, at den fremmede indblanding må holde sig inden for visse grænser, nærmere bestemt således at den kun kan ytre sig i visse former. Bestemmelsen i FN's Pagt art. 2, nr. 7 går i den engelske og franske originaltekst ud på at organisationen ikke må intervenere i staternes indre anliggender. Der kan altså efter ordlyden hævdes at være en vis forbindelse med folkerettens klassiske interventionsbegreb. Ved dette begreb forstås en diktatorisk indblanding i en stats forhold, ledsaget af trussel om eller faktisk anvendelse af tvang. Der er almindelig enighed om, at FN ikke med sådanne midler kan gribe ind i staternes indre forhold, selv i dette udtryks videste betydning. Denne opfattelse støttes derved at den nævnte artikel i Pagten gør en udtrykkelig undtagelse for iværksættelse af tvangsmidler når en stat har brudt freden eller der foreligger en trussel mod freden. Heraf følger at bortset fra sådanne tilfælde kan tvangsmidler ikke anvendes, og intervention i traditionel forstand kan så meget mindre iværksættes. Derimod er det gjort gældende i FN's praksis at selv om et forhold anerkendes som en stats indre anliggende, kan det dog sættes på dagsordenen og debatteres i et af FN's politiske organer, og der kan endog vedtages henstillinger derom, i alt fald når de er generelt formulerede og ikke rettet til nogen enkelt stat.

Denne almindelige forståelse af forbudet mod indblanding i staternes indre forhold harmonerer meget vel med den praksis der er fulgt vedrørende FN-styrkers indsats i de såkaldte fredsbevarende operationer. Det har drejet sig om konflikter hvor forudsætningerne for

at iværksætte tvangsmidler ikke har været til stede, enten fordi konfliktens parter havde accepteret en våbenstilstand, som i det nære østen 1956, eller fordi det var en konflikt mellem forskellige befolkningsgrupper eller en anden borgerkrigslignende situation, som i Congo 1960 og på Cypern 1964. Det er da blevet fastholdt at FN ikke kunne påtvinge en stat tilstedeværelsen af militære styrker. Den stat på hvis territorium styrkerne skulle sættes ind måtte give sit samtykke dertil. Da Ægypten i 1967 tilbagekaldte sit samtykke måtte FN-styrkerne trækkes tilbage fra Gaza og Sinai. Princippet om statens suverænitet er altså blevet respekteret i den klassiske forstand at fremmed myndighedsudøvelse på territoriet ikke kan ske uden statens samtykke.

Det samme princip er i øvrigt respekteret også i forbindelse med en anden af FN's vigtige funktioner. Hjælpen til udviklingslandene forudsætter at modtagerlandet godkender hjælpeydelsen. Selv om FN's eksperter kan udarbejde mere eller mindre omfattende planer for udviklingen af et lands ressourcer, kan en sådan plan ikke påtvinges landet. Dens vedtagelse og gennemførelse forudsætter en frivillig overenskomst med modtagerstaten. Skal der som led i bistandsplanen stationeres fremmede konsulenter, administratorer eller andet personel i modtagerstaten, forudsætter det ligeledes dennes samtykke.

På mange andre punkter brydes de traditionelle principper om statens suverænitet i indre anliggender med de praktiske krav som det internationale samarbejde stiller. Aftaler om rustningsbegrænsninger, forbud mod fremstilling af visse krigsmidler, og forpligtelser til ikke at anvende atomenergi til andet end fredelige formål, er eksempler på fremskridt der kun har udsigt til at blive effektive hvis hver enkelt stat underkaster sig en international kontrol. Som led i en sådan kontrol må internationale inspektører have adgang til at foretage undersøgelser på den enkelte stats territorium. Forslag om

ordninger af denne art er ofte blevet afvist under påberåbelse af suveræniteten. At det er andre og mere reelle indvendinger der ligger bag, er åbenlyst. Suveræniteten er netop ikke til hinder for at en stat ved sit eget frivillige samtykke underkaster sig sådanne former for international kontrol som ikke vil kunne påtvinges dem.

Brydningen mellem suveræniteteideologien og det internationale samarbejdes krav har imidlertid ikke blot givet sig negative udslag. Den har affødt nye former for samarbejde mellem selvstændige stater, som vi ser det i de såkaldte supranationale institutioner i Vesteuropa. Her er de deltagende stater netop gået ind i et samarbejde der medfører at internationale organer kan træffe bestemmelser som direkte gælder i staternes interne retsordener. Et karakteristisk led i denne nye form for samarbejde er det endvidere at reglernes overholdelse kan påses af de internationale organers repræsentanter, om fornødent ved inspektion på stedet. Faktisk er forholdet nu imidlertid stadig det, at gennemførelsen af de fælles »supranationale« forskrifter i langt overvejende grad varetages af hvert enkelt lands nationale forvaltningsapparat, men under de internationale organers tilsyn og kontrol.

Det interessante ved den folkeretlige grundsætning om staternes suverænitet i indre anliggender er da netop, at den ikke stiller sig i vejen for pragmatiske løsninger der tilgodeser behovet for at omforme bestående retlige strukturer i takt med det internationale samfunds udvikling. På den anden side oplever vi stadig at doktrinære juridiske argumenter anføres mod forsøg på sådanne løsninger. Men ingen kan da være i tvivl om at argumenterne tjener til at dække over dybereliggende politiske interesser.

VIII

Jurisdiktion

I den folkeretlige terminologi, navnlig den engelsk påvirkede, bruges ordet jurisdiktion sædvanligvis i en videre betydning end den der dækkes af dets sædvanlige mening i dansk sprogbrug. Det betegner ikke blot kompetencen til at udøve myndighed i form af pådømmelse af forbrydelser eller afgørelse af retstvister, men også kompetencen til at lovgive om det ene eller andet emne. Det begreb som ordet således dækker er et vigtigt folkeretligt begreb, idet den enkelte stats jurisdiktion bestemmes ved afgrænsningen af dens kompetence i forhold til andre staters kompetence. Denne indbyrdes kompetenceafgrænsning er en af folkerettens fundamentale funktioner. Den er en forudsætning for staternes sameksistens. Hvis hver enkelt stat havde ubegrænset kompetence til at regulere alle menneskehedens anliggender, ville resultatet simpelt hen blive et retligt kaos.

Det er allerede nævnt at et første og grundlæggende led i denne kompetenceafgrænsning er at hver stat har eneret til at udøve myndighed på sit eget territorium, og at ingen stat kan udøve myndighed på en anden stats territorium. I den folkeretlige terminologi betegnes dette som statens *territorialhøjhed*. Dermed er der imidlertid ikke taget stilling til, i hvilket omfang en stat på sit eget territorium kan søge at regulere forhold uden for dette og eventuelt iværksætte retshåndhævelsesskridt i anledning af handlinger begået udenlands. Der er heller ikke dermed taget stilling til om en stat kan regulere ethvert forhold på dens territorium eller håndhæve sin retsorden over for enhver der befinder sig der. Det vil vise sig at der i begge henseender gælder afvigelser.

Det er ubestrideligt og ubestridt i staternes praksis, at en stats egne borgere er undergivet dens kompetence, hvor i verden de måtte befinde sig. Dette betegnes i den folkeretlige terminologi som statens *personalhøjhed*. En stat kan lovgive for sine borgere i udlandet, f. eks. inddrage dem under skattelovgivning, værnepligtslovgivning m. m. Den kan lade sin almindelige straffelovgivning omfatte deres handlinger i udlandet, således at en given handling er en forbrydelse i kraft af hjemlandets lov, uanset om den også er det efter loven på gerningsstedet.

Det er et principielt vigtigt spørgsmål at klargøre sig, hvorvidt et lands lovgivning tilsigter at have en sådan virkning uden for territoriet, ofte betegnet som »ekstraterritorial« virkning. Medens det eventuelt kunne tænkes at f. eks. lovreglerne om motorkørsel i spirituspåvirket tilstand skulle gælde også for kørsel i udlandet, er det klart at andre af færdselslovens regler kun kan gælde i hjemlandet, hvor de så til gengæld må omfatte enhver uden hensyn til nationalitet eller bopæl. I adskillige relationer ville det endog være uforeneligt med folkerettens kompetenceafgrænsning hvis en stat søgte at gøre sin lovgivning anvendelig i udlandet i strid med de der gældende lovregler. Det er indlysende at Danmark ikke kan lade den danske færdselslovs regel om højrekørsel gælde for danske i England.

Det er næppe muligt med noget enkelt kriterium at angive hvilke grænser folkeretten opstiller for nationale retsreglers ekstraterritoriale virkninger. Det er navnlig ikke muligt at påvise noget folkeretligt princip som i almindelighed udelukker konkurrerende kompetence, det vil sige det forhold at to landes lovgivning regulerer samme forhold. At der heraf kan opstå alvorlige vanskeligheder i de konkrete tilfælde, er ubestrideligt. Der er forskellige veje ad hvilke sådanne vanskeligheder kan søges løst. På skattelovgivningens område er der i vid udstrækning afsluttet overenskomster mellem staterne

hvorved konkurrerende kompetence reguleres på en sådan måde at dobbelt beskatning af samme indtægt og formue undgås. På andre områder, som f. eks. handelsretten og privatretten i det hele taget, kan vanskelighederne afbødes ved uniformisering eller harmonisering af lovgivningen, det vil sige gennemførelse af ligelydende eller ensartede regler i de forskellige lande, således at det bliver uden praktisk konsekvens om det ene eller det andet lands lovgivning anvendes. Betydelige resultater i denne henseende er nået ved den omfattende nordiske fælleslovgivning. På atter andre områder, hvor man ikke kan fjerne forskelle i lovgivningen, kan man dog måske nå frem til fælles kriterier for, hvilket af de to eller flere landes lovgivning der skal anvendes i konkrete tilfælde, det vil sige hvilket af de forskellige tilknytningsmomenter – nationalitet, bopæl, stedet hvor en kontrakt skal opfyldes eller hvor en skadegørende handling er foretaget – der skal anses for afgørende.

Tilbage bliver imidlertid den kendsgerning, at der i de allerfleste situationer ikke er truffet sådanne aftaler eller fælles ordninger til at afbøde ulemperne ved en konkurrerende lovgivningskompetence. Hvert land må da selv for sit vedkommende fastlægge de kriterier og regler, hvorefter valget mellem egen og fremmed lovgivning skal træffes. Det er om disse regler i hvert enkelt land den misvisende betegnelse »international privatret« benyttes. Reglerne er netop ikke internationale, idet de fremgår af hvert enkelt lands lovgivning og retspraksis. I det omfang hvori de forskellige lande benytter forskellige tilknytningskriterier kan den retlige bedømmelse af et og samme forhold da blive forskellig alt efter hvilket lands domstole der får sagen til pådømmelse.

At folkeretten på disse områder er helt utilstrækkeligt udviklet, er da åbenlyst. I de enkelte stater er borgere og retsanvendende myndigheder så stærkt bundet til de nationale retlige traditioner, og så ofte besjælet

af mistillid og skepsis over for fremmede retssystemer, at det volder store vanskeligheder at nå frem til rationelle løsninger i takt med det internationale samkvems intensivering.

Divergenserne mellem de nationale retssystemer kan i øvrigt slå igennem også på anden måde. De kan være så fundamentale at et lands domstole allerede af den grund nægter at anvende den fremmede retsregel i en konkret sag, uanset at man i øvrigt ville bedømme sagen efter fremmed ret. Hvis der i det fremmede land er sket en konfiskation af privat ejendom kan det tænkes at domstolene i det land hvor sagen pådømmes anser konfiskationen for at være så klart uforenelig med landets fundamentale retsgrundsætninger at de ikke vil tillægge den retsvirkninger, men stadig anerkender den oprindelige ejers ejendomsret. Man taler her om at den fremmede lov tilsidesættes som stridende mod domstolslandets *ordre public*.

Det kan i øvrigt også tænkes at den fremmede lov er i strid med en folkeretlig regel. En konfiskation eller vilkårlig ekspropriation af en udlændings ejendom antages at være i strid med folkerettens krav om beskyttelse af fremmed ejendom. Det er da forekommet at fremmede domstole, være sig i ejerens hjemstat eller i en trediestat, har nægtet at anerkende ejerskiftet. Da Ægypten i 1956 nationaliserede Suez Kanal Kompagniet tog nationaliseringen også sigte på kompagniets aktiver uden for Ægypten. I de pågældende lande respekteredes imidlertid stadig kompagniets ejendomsret til disse aktiver, og ved den endelige opgørelse måtte den ægyptiske regering affinde sig med kun at få anerkendt sin ejendomsret til kompagniets aktiver i Ægypten.

I USA's nationale retspraksis har problemet ofte været fremme, bl. a. som en udløber af Cubas nationalisering af sukkerindustrien. I tilslutning til en ældre opfattelse, den såkaldte »act of state« doktrin, har domstolene ment at burde afholde sig fra at kritisere en

fremmed stats lovgivningsakter inden for dens kompetenceområde, selv om det blev gjort gældende at den fremmede lov var folkeretsstridig. Den amerikanske lovgivningsmagt har imidlertid grebet ind og bestemt at denne doktrin kun skal følges, hvis præsidenten i det konkrete tilfælde dekreterer, at det kræves af udenrigspolitiske grunde. I andre tilfælde skal det altså stå domstolene frit at tilsidesætte en fremmed folkeretsstridig lov.

Det er tidligere nævnt at en stat kan lade sin lovgivning omfatte såvel handlinger og forhold på dens territorium som handlinger uden for territoriet foretaget af dens egne borgere. Man kan spørge, om folkeretten er til hinder for, at en stat går videre og anvender lovgivningen på forhold der hverken i territorial eller personlig henseende har tilknytning til staten. Det er næppe muligt at give noget eksakt svar. På den ene side står det fast, at et eller andet tilknytningsmoment må foreligge, og på den anden side er en stat ikke begrænset i sit valg til blot de to nævnte vigtigste kriterier. Problemet har vist sig at være af stor praktisk betydning. Myndighederne i USA har været tilbøjelige til at gøre den amerikanske anti-trust lovgivning anvendelig også på fremmede virksomheder hvis indbyrdes aftaler og andre dispositioner i udlandet påvirker konkurrencevilkårene i USA. I Det europæiske økonomiske Fællesskab er det forekommet, at myndighederne har grebet ind over for virksomheder uden for Fællesmarkedet der har deltaget i konkurrencebegrænsende aftaler som påvirkede prisforholdene i Fællesmarkedet. Det kan næppe bestrides at en stat i sådanne tilfælde er berettiget til at lade sin lovgivning ramme udenlandske prisaftaler der fremkalder deres virkninger på statens territorium. Dette sidste moment må i almindelighed være tilstrækkeligt som tilknytningsmoment. Tilknytningen kan imidlertid under særlige forhold tænkes at være så svag, at den ikke kan begrunde anvendelse af statens lovgivning. En

række europæiske stater har således gjort indsigelse mod at den amerikanske anti-trust lovgivning blev anvendt over for europæiske rederiers aftaler om fragtrater for transatlantisk fart.

Som disse eksempler viser kan det være betydelige økonomiske interesser der påvirkes af jurisdiktionsreglerne. Netop på grund af de modstående interessers vægt har det været vanskeligt at nå frem til klare principper der har kunnet accepteres generelt. Før eller senere må problemet løses, og måske ville det være et skridt på vejen at søge en fælles international regulering af de underliggende materielle forhold gennemført, således at spørgsmålet om jurisdiktionen bliver af underordnet betydning.

I mange forhold gælder det imidlertid at kompetencen til at lovgive om et givet anliggende hænger nøje sammen med kompetencen til at håndhæve denne lovgivning ved *strafferetlig forfølgning*. Selv om lovregler jo meget vel kan tænkes håndhævet på andre måder end ved straf, ikke mindst når det drejer sig om regler vedrørende private retsforhold eller vedrørende regulering af erhvervsudøvelse, er den strafferetlige sanktion i mange tilfælde den sidste mulighed samfundsmagten har for at få lovens regler respekteret. Samtidig er den ofte af en sådan slagkraft at det bliver særlig vigtigt at få klarhed over hvilken stat der er berettiget til at iværksætte den. Dertil kommer at straffens karakter og strenghed ofte varierer så stærkt fra land til land at det kan blive afgørende for det ramte individs skæbne hvor han drages til ansvar for en lovovertrædelse.

I den folkeretlige debat om jurisdiktionsproblemet har den strafferetlige forfølgning derfor indtaget en central plads. Ved at klarlægge kompetencen til at straffe opnår man desuden at klarlægge kompetencen til at lovgive om det pågældende emne, da ingen stat normalt straffer for overtrædelse af en anden stats lovregler, hvis gerningen ikke samtidig er en overtrædelse af dens

egen lovgivning. Den strafferetlige kompetence implicerer med andre ord kompetencen til at regulere selve den menneskelige adfærd der søges belagt med straf. Hvis man fastslår at en stat kan straffe en udlænding for benyttelse af en radiosender uden tilladelse, har man dermed indirekte fastslået at denne stat kan lovgive om udlændinges benyttelse af radiosendere. Hvis det omvendt fastslås at en stat ikke er kompetent til at straffe, f. eks. en handling begået på et fremmed skib under passage gennem statens søterritorium, har man dermed forudsat at staten heller ikke er kompetent til at lovgive om sådanne handlinger.

Udgangspunktet for den folkeretlige løsning af den strafferetlige jurisdiktions problemer er nogle få, forholdsvis enkle kriterier. For det første er en stat kompetent til at straffe enhver handling begået på dens territorium, uanset gerningsmandens og ofrets nationalitet. Dernæst kan staten straffe handlinger begået af dens borgere uden for dens territorium, være sig i en fremmed stat eller uden for nogen stats territorium. Fremdeles kan en stat straffe handlinger begået af udlændinge i udlandet, hvis dens særlige interesser er krænket, f. eks. falskmøntneri med hensyn til statens betalingsmidler. En undtagelse fra den strafferetlige jurisdiktion på territorialt grundlag gælder f. eks. med hensyn til handlinger begået om bord i fremmed skib eller luftfartøj under passage, medmindre statens interesser eller fred og orden krænkes. Handlinger foretaget uden for territoriet kan anses som foretaget på territoriet, hvis de virkninger der er et led i det strafbare forhold indtræder på territoriet. Skib og fly ligestilles til en vis grad med hjemlandets territorium, idet straffemyndighed kan udøves af skibets hjemland over handlinger begået på et skib på det åbne hav. Ligeledes er det nu fastslået at handlinger begået i en flyvemaskine i luften straffes i den stat hvor maskinen er indregistreret.

Dette net af jurisdiktionsregler er dog ikke tættere

end at lovovertræderen har mulighed for at slippe gennem maskerne. En stat er normalt ikke kompetent til at straffe handlinger der er begået af udlændinge i udlandet og som ikke krænker dens interesser, og ingen stat vil i øvrigt ønske at sætte sit retsapparat i funktion i anledning af en sådan handling. En lovovertræder der kan undslippe fra det land hvor den strafbare handling er foretaget, har derfor chancer for at unddrage sig retsforfølgning.

På den anden side har staterne en vis fælles interesse i at bekæmpe den almindelige kriminalitet, og dette fører til at en forbryder ofte udleveres af den ene stat til retsforfølgning i den anden. De folkeretlige regler om udlevering af forbrydere er dog ufuldstændige. I et vist omfang er der afsluttet bilaterale overenskomster mellem staterne herom, og enkelte multilaterale overenskomster er afsluttet, f. eks. blandt visse vesteuropæiske lande, men nogen generel international ordning består ikke og har næppe mulighed for at blive etableret. Forskellene mellem landenes strafferetspleje er ofte så dybtgående, at den fælles interesse i kriminalitetsbekæmpelse viger for hensynet til at beskytte lovovertræderne mod en behandling der kan opfattes som vilkårlig og umenneskelig. For at undgå at forbrydere som følge heraf helt kan unddrage sig retsforfølgning har man søgt at få fastslået som et almindeligt princip at en stat der ikke vil udlevere en lovovertræder selv skal straffe ham. Heller ikke dette er dog blevet anerkendt. Et sådant princip ville volde vanskeligheder i tilfælde hvor en handling anses for strafbar efter straffeloven i det ene land, men ikke i det andet, hvad enten forskellene skyldes politiske eller moralske vurderinger af et forholds strafværdighed. Ikke blot de dybtgående modsætninger i opfattelserne af individets beskyttelse mod politiske magthaveres misbrug, men også vor tids debat om afkriminalisering af forhold der tidligere er betegnet som »utugtige« illustrerer hvorledes sådanne for-

skelle stiller sig hindrende i vejen for en uniformisering og effektivisering af de folkeretlige jurisdiktionsregler.

Når dette er konstateret, må det dog tilføjes, at der er enkelte områder, hvor den fælles internationale interesse i bekæmpelsen af forbrydelser har vejet tungere. Om enkelte grupper af lovovertrædelser er det anerkendt ved folkeretlige regler at enhver stat kan straffe, uanset hvor og af hvem handlingen er begået. I nogle tilfælde er det endog gjort til en pligt at udøve strafferetlig jurisdiktion efter et sådant universelt synspunkt.

Ifølge en gammel folkeretlig sædvane der nu nærmest har karakter af et kuriosum, er sørøveri en forbrydelse som enhver stat kan straffe uanset hvor, af hvem og mod hvem den er begået. Ved moderne traktatbestemmelser har man forsøgt på lignende måde at effektivisere retsforfølgningen af visse forbrydelser der er universel enighed om at bekæmpe, f. eks. fly-kapringer. Konventioner om handel med narkotika pålægger de deltagende stater at bekæmpe sådan handel ved strenge straffe og tillægger staterne strafferetlig kompetence uanset hvor forholdet er begået. Tilsvarende regler findes i Genève-konventionerne af 1949 om krigsfanger, syge og sårede i felten, og beskyttelse af civilbefolkningen i krigstid. Grove overtrædelser af konventionernes bestemmelser skal straffes uden hensyn til gerningsmandens nationalitet, eller gerningsmanden skal udleveres til strafforfølgning i en anden stat der er berørt af forbrydelsen. De egentlige krigsforbrydelser er ligeledes undergivet universel strafforfølgning, således som det blev praktiseret ved den anden verdenskrigs afslutning. Folkedrabskonventionen af 1948 erklærer folkedrab for en international forbrydelse, men føjer til, at pådømmelsen sker i det land hvor den er begået, eller for en international straffedomstol der måtte have fået tillagt kompetence.

Hermed er peget på et problem, der en overgang har været fremme i debatten, men nu synes at have mistet

sin aktualitet. Efter den anden verdenskrig blev de store krigsforbrydere, både i Tyskland og Japan, tiltalt for og dømt af internationale straffedomstole der blev oprettet specielt til dette formål. Senere er det i FN blevet drøftet om der kunne og burde oprettes en fast international straffedomstol til pådømmelse af grove forbrydelser der krænker staternes fælles interesser. Tanken har måttet opgives, bl. a. af den grund, at den forudsætter en international politistyrke som kan pågribe den tiltalte, hvis hans hjemstat ikke frivilligt vil udlevere ham. Når de store krigsforbrydere kunne stilles for internationale straffedomstole efter den anden verdenskrig var det fordi Tyskland og Japan havde kapituleret betingelsesløst og var blevet besat af de sejrende stater. Uden en sådan betingelsesløs kapitulation kan en international straffejurisdiktion heller ikke i fremtiden blive effektiv.

I det nuværende folkeretlige system må vi da affinde os med at det er de enkelte stater der udøver straffemyndighed, selv i tilfælde der angår staternes fælles interesser. Dette kan i og for sig ikke undre. Den strafferetlige retsforfølgning er den form hvori statens myndighedsudøvelse mest markant kommer til udtryk, og i et system hvor det er staterne der er tyngdepunktet ville det være lidt af en anomali om specielt denne beføjelse blev overført til internationale organer. At den strafferetlige jurisdiktions fordeling mellem staterne indbyrdes rummer mange uløste folkeretlige problemer kan der ikke være tvivl om, således som det fremgår af det foregående, og en løsning af disse problemer må være den opgave som ligger nærmest for.

Selv det nedarvede sikre grundlag for statens jurisdiktion, højhedsretten over territoriet, er ikke ganske problemfrit. Det har altid været anerkendt at den ene stat ikke kan udøve myndighed over den anden stat. Heraf følger at den ene stat heller ikke kan udøve myndighed over den anden stats officielle udsendinge.

Selv om disse opholder sig varigt på territoriet er de unddraget modtagerstatens territorialhøjhed i den forstand at visse love, navnlig skatte- og toldlove, ikke gælder for dem, og lovgivningen i øvrigt ikke kan håndhæves over for dem. Deres retsstilling karakteriseres ved ordet *eksterritorialitet*. Detaljerede regler er udformet i en konvention vedtaget i Wien 1961 som led i FN's kodifikationsarbejde. Fra tid til anden rejses det spørgsmål, om der ikke her er tale om privilegier som savner begrundelse i vor tid. Svaret er, at de ikke er ment som personlige privilegier men tjener til at diplomaten kan udøve sine funktioner uafhængigt af modtagerstaten.

En tilsvarende problematik foreligger med hensyn til de internationale organisationer. Disse har jo ikke deres eget territorium, men er installeret og virker på en eller flere staters teritorium. De skulle altså for så vidt være undergivet vedkommende stats territorialhøjhed. Men dette kunne give værtslandet en særlig indflydelse som ville være uacceptabel for organisationen som sådan og for de øvrige medlemsstater. Det er da almindeligt anerkendt at organisationen nyder eksterritorialitet, og enkeltheder er reguleret ved traktat. Den ofte meget store stab af tjenestemænd er derimod ikke ligestillet med fremmede diplomater. På den anden side er det nødvendigt at de frit kan udøve deres tjenstlige funktioner uden værtslandets indblanding. De nøjagtige grænser for værtslandets jurisdiktion kan imidlertid være vanskelige at drage. Er f. eks. motorkørsel til og fra tjenesten unddraget den stedlige territorialhøjhed? En forudsætning for at dette ville være rimeligt måtte det vel være at den internationale organisation selv kunne udøve jurisdiktion, men det er den ikke udrustet til.

Selv på et så specielt område som dette spores således brydningen mellem de gamle og de nye retlige strukturer.

IX

De fælles områder af den ydre verden

Den menneskelige tilværelses fysiske grundlag har altid været den faste jord. Andre elementer, hav og luft, kan udnyttes mere eller mindre varigt, men kan ikke bære et menneskeligt samfund. Territoriet er derfor en fundamental bestanddel af statens begreb, og reglerne om udstrækningen af statens myndighed er nøje knyttet til territoriale kriterier, således som det omtaltes i forrige kapitel.

I tidligere tider forekom det at de europæiske stater anså dele af jordkloden for herreløse og derfor genstand for besiddelsestagelse. Det gjaldt ikke blot ubeboede områder, men også landstrækninger hvor der fandtes en befolkning organiseret i samfund, som dog ansås for »primitive« bedømt ud fra en europæisk målestok. I nogle verdensdele, navnlig på den amerikanske halvkugle, fortrængtes de oprindelige samfund. I andre blev de underlagt et kolonistyre, som dog målt med historiens alen kun blev af kort varighed. Hele denne periode er nu ved at være afsluttet, og den samlede menneskehed er indordnet i en nogenlunde fast struktur af stater.

Ubeboede landområder findes nu praktisk talt ikke, alene med undtagelse af det store *antarktiske fastland*. Flere stater, både de nærmestliggende og stormagterne, har i tidens løb gjort krav på dele af dette fastland. På et tidspunkt da konflikter herom var ved at tilspidses, enedes de interesserede stater dog om en praktisk ordning der gav det antarktiske kontinent en særlig retlig status. Ved en traktat af 1959 vedtoges det at stille alle territoriale krav i bero. Ifølge traktatens bestemmelser

har parterne i øvrigt forpligtet sig til ikke at udnytte det antarktiske fastland til militære formål og at sikre frihed til videnskabelig udforskning af området. Udsendt videnskabeligt personel skal stå under hjemstatens jurisdiktion, og hver af de kontraherende stater skal have ret til at udsende observatører til at overvåge at traktatens bestemmelser respekteres.

Denne traktatmæssige ordnings værdi ligger ikke blot i dens umiddelbare indhold men også, og måske navnlig, i den model der herved er skabt for fredeligt samvirke om udforskning og udnyttelse af andre dele af den ydre verden.

Fra gammel tid har *havets* folkeretlige stilling været omstridt. Udviklingen har været præget af en brydning mellem to tendenser. På den ene side har enhver stat som grænsede til havet søgt at hævde sit herredømme over et bælte af havet langs kysten. På den anden side har de søfarende nationer søgt at hævde havets frihed, det vil sige deres ret til frit at besejle havene og til at udnytte disses rigdomskilder, navnlig ved fangst og fiskeri. Også de sømilitære aspekter har spillet en stor rolle. Den eller de magter som stiler mod herredømmet til søs har en klar interesse i at hævde en ret for sømilitære enheder og fly til frit at bevæge sig overalt uden at blive hæmmet af nogen ret for fremmede stater til at kontrollere sejladsen.

I begyndelsen af dette århundrede var der tegn til, at et ligevægtspunkt mellem disse interesser og kræfter ville blive fundet i en regel om at enhver kyststat havde højhedsret over et bælte af havet på tre sømils bredde langs kysten, det såkaldte *søterritorium*. Det var i alt fald den løsning de store sømagter søgte at gennemføre. Det lykkedes imidlertid aldrig helt. Sverige og Norge holdt fast ved en ældre nordisk regel om et søterritorium på fire sømil; nogle Middelhavslande fastholdt seks sømil, og Rusland tolv sømil. Et forsøg der under Folkeforbundets auspicier blev gjort i 1930 på at

fastlægge fælles regler endte resultatløst, til dels fordi de store sømagter ikke ville gå på kompromis.

Senere tog FN disse problemer op, men kyststaternes krav var nu vokset. På konferencer i 1958 og 1960 om havets retsforhold var der så mange, ikke mindst af de nye stater, der krævede ret til en 12-mile grænse, at enighed ikke kunne nås, selv om de store sømagter nu var villige til at anerkende en 6-mile grænse. Siden da er udviklingen gået videre og mange stater kræver mere end 12 sømil, og det er muligvis for sent at USA og Storbritannien nu sammen med den nye store sømagt Sovjetunionen søger at opnå almindelig international tilslutning til et søterritorium på 12 sømil.

Foruden de sømilitære sider af problemet er det navnlig *fiskeriets* problemer der volder vanskeligheder. Fangstmetodernes udvikling, ikke mindst ved indsættelse af store havgående trawlere og fabriksskibe, har medført en intensivering af fiskeriet til skade for lokale fiskerbefolkninger for hvem kystfiskeriet er det eneste eksistensgrundlag. En udvidelse af søterritoriet er da et nærliggende middel til at varetage kystfiskernes interesser, men samtidig et skridt der griber ind i det industrialiserede havfiskeris interesser. Brydningerne mellem disse interesser har foreløbig udkrystalliseret sig i forskellige kompromisløsninger hvis fælles grundtræk er, at fiskerigrænsen langs en stats kyst ikke behøver at være identisk med grænsen for søterritoriet i andre henseender. For de områder, hvor befolkningen i særlig grad er afhængig af kystfiskeri, som Norge, Island, Færøerne og Grønland, anerkendes en 12-mile fiskerigrænse. Ved de øvrige vesteuropæiske kyster er der ved en konvention af 1964 fastsat en 6-mile fiskerigrænse, men med den væsentlige tilføjelse at i området mellem 6 og 12 sømil fra kysten skal fiskeriet være forbeholdt kyststatens egne fiskere og fiskere fra de lande som i de sidste 10 år før 1963 sædvanligvis har fisket i dette område. I andre verdensdele er 12-mile grænsen efterhånden blevet

almindeligt gennemført, men de sydamerikanske stater har formuleret videregående krav, helt op til 200 sømil. I det nordatlantiske område har Island ikke stillet sig tilfreds med en fiskerigrænse på 12 sømil.

Den folkeretlige regulering af disse spørgsmål har således ikke fundet noget varigt leje. Det må anses for tvivlsomt om de store sømagters bestræbelser på at fastholde 12-mile grænsen vil lykkes over for de stærke modstående interesser.

Den tekniske udvikling har i øvrigt medført at afgrænsningen mellem kyststaternes højhedsområde og de fælles og frie områder af havet fremtræder i nye former og ikke længere blot er et spørgsmål om en grænselinie for søterritoriet eller fiskeriområdet. Mulighederne for at udnytte naturlige rigdomksilder, navnlig olie og gas, i undergrunden under havet har medført en udstrækning af kyststatens højhedsret, også uden for søterritoriets grænser, til at omfatte hele *landsokkelen,* det vil sige den del af havbunden og undergrunden i kystens nærhed hvor havdybden endnu er forholdsvis ringe. På FN's konference i Genève 1958 om havets retsforhold vedtoges en konvention om den kontinentale sokkel. Den fastslår kyststatens eneret til de naturlige rigdomskilder der findes på og i landsokkelen, og dennes afgrænsning udadtil i forhold til de store havdybder fastsættes til en dybde af 200 m, eller så langt ud som udnyttelse er teknisk mulig. Dette sidste kriterium blev der dog ikke i 1958 lagt særlig vægt på. Opstilling af boretårne eller lignende indretninger på større dybder end 200 m blev ikke anset for praktisk realisabel.

På grundlag af konventionens hovedprincip, der er anerkendt som en almindeligt gældende folkeretlig regel, er en intensiv efterforskning og udvidelse af landsokkelens rigdomskilder iværksat i mange verdensdele. Den nyeste tekniske udvikling har imidlertid muliggjort at havbunden udnyttes ikke blot på den egentlige landsokkel nær kysterne men også på *de store havdyb-*

der i verdenshavene. Påvisningen af værdifulde mineralforekomster på bunden af de store have har givet problemet en praktisk betydning som ingen kunne forudse i 1958.

Der er almindelig enighed om, at kyststaterne ikke kan have nogen eneret på de store havdybder. Hvor grænsen for kyststatens rettigheder skal gå er imidlertid et åbent spørgsmål. Det kriterium som konventionen af 1958 anvendte er ikke længere praktisk brugbart, hvis man da ikke vil holde sig alene til 200 m dybdekurven som grænsen udadtil.

Efter de klassiske folkeretlige principper om havets frihed skulle det da stå enhver stat og enhver stats borgere frit at udnytte verdenshavenes rigdomme. Det er imidlertid også almindeligt anerkendt at dette ikke er nogen tilfredsstillende løsning. Det ville favorisere og i virkeligheden give en eneret til de ganske få stater og store erhvervsforetagender som har de fornødne tekniske og finansielle ressourcer til at gennemføre de vanskelige og kostbare operationer der her er tale om. Der er almindelig tilslutning til den opfattelse at disse nyopdagede naturrigdomme bør komme det internationale samfund som helhed til gode.

Intet er da mere nærliggende end at overdrage opgaven til FN eller en særlig international institution under FN's kontrol. Forslag herom er fremsat og debatteret. En vanskelighed er at finde en organisationsform som på en gang tager hensyn til den kendsgerning, at kun få stater behersker den nødvendige teknik, og sikrer at fordelene kommer alle til gode uden at en enkelt eller nogle få stater får den afgørende indflydelse.

I en ny og særlig form konstaterer man således også på dette område brydningerne mellem den traditionelle internationale struktur, hvor de enkelte stater er fremherskende, og de nye tendenser til at indsætte fælles internationale organer med myndighed til at handle på alles vegne.

Den voksende erkendelse af at havets rigdomskilder bør forvaltes og udnyttes i den samlede menneskeheds interesse, og ikke blot i enkelte gruppers kortsigtede særinteresser, har også givet sig udslag i en international regulering af *fiskeriet på det åbne hav*. Den retlige baggrund er her det traditionelle princip om havets frihed. Uden for staternes fiskerigrænse er det i medfør af dette princip enhver tilladt at fiske. Alle nationer har lige adgang til den rigdomskilde som havenes fiskebestand udgør. Moderne fiskerimetoder indebærer imidlertid en risiko for at disse rigdomme udnyttes for stærkt og dermed efterhånden udtømmes. For at forhindre rovdrift er det nødvendigt at staterne arbejder sammen om en regulering af fiskeriet. Det er ikke tilstrækkeligt at enkelte stater fastsætter forskrifter for deres egne fiskere, hvis ikke alle er med. På den anden side er problemet ikke af universel karakter. Det fremtræder forskelligt som følge af de naturbetingede forudsætninger forskellige steder på kloden. Det er derfor et problem der ifølge selve sin karakter er særlig velegnet til at behandles på regionalt grundlag, det vil sige under deltagelse af de lande hvis fiskere traditionelt opererer i de forskellige regioner.

Der findes da også et stort antal internationale organer som beskæftiger sig med regulering af fangst og fiskeri i forskellige havområder. Vigtigst er utvivlsomt de to kommissioner der er oprettet for henholdsvis det nordøstlige og det nordvestlige Atlanterhav. Inden for hver sit område kan de fastsætte forskrifter om frednings- og reguleringsforanstaltninger af forskellig art når en stedlig fiskebestand trues. Disse forskrifter bliver bindende for de stater som ikke gør indsigelse inden for en bestemt frist. Der er altså her et tilløb til en international lovgivningsmyndighed som omtalt i kap. 2. Kontrollen med at de således fastsatte forskrifter gennemføres og respekteres er imidlertid stadig forbeholdt de enkelte stater, der alene kan udøve den i forhold til

deres egne fiskere. Man kunne have tænkt sig en international kontrol eller inspektion, og dette ville i og for sig have været en logisk konsekvens af den internationale regulering, men så vidt har de nationale myndigheder ikke villet gå. På dette punkt er det traditionelle suverænitetsprincip blevet fastholdt.

Havets værdi for det menneskelige samfund trues imidlertid ikke blot af rovdrift på dets rigdomskilder. *Forureningen* fra samfundets affald og spildprodukter antager et foruroligende omfang i de farvande som grænser op til de industrialiserede verdensdele. Den traditionelle retlige struktur i det internationale samfund er imidlertid ikke egnet til at gennemføre effektive modforholdsregler. Kyststaternes udledning af spildevand til det åbne hav kan ikke forhindres, medmindre staterne frivilligt enes om at begrænse deres frihed på dette punkt. Skibsfartens, navnlig de store tankskibes, udpumpning af spildolie på havet kan forbydes, og er i et vist omfang forbudt, ved traktater mellem staterne, men selv i det omfang hvor dette er sket viser den retlige struktur sin ufuldkommenhed. Håndhævelsen af sådanne forbud kan kun ske gennem myndighederne i den stat hvor skibet hører hjemme. Nogen international politi- og domsmyndighed på dette område er ikke skabt. Håndhævelsen gennem hjemlandets myndigheder er så meget mindre effektiv som mange af de store tankskibe er indregistreret under »bekvemmelighedsflag«, det vil sige i stater der som Panama og Liberia modtager indregistrering af skibe uden nogen reel tilknytning til landet, og som er ude af stand til at føre effektiv kontrol med skibene, deres besætninger og deres ejere.

Den traditionelle retlige strukturs sejlivethed på dette område beror på at havet ikke blot tjener som forsyningskilde, men også som samfærdselsvej. Bevægelses- og aktionsfriheden på det åbne hav har til alle tider været en forudsætning for de store sømagters rolle i den internationale kappestrid, både militært og kommerci-

elt. I denne henseende fastholdes havets frihed stadig som et af de sikre punkter i det folkeretlige system. Ingen stat er villig til at give afkald derpå, og ingen bestrider at andre stater kan påberåbe sig det. Men selv i denne henseende spores dog en erkendelse af at havet ikke kan bruges til hvad som helst. Den i 1963 afsluttede traktat om forbud mod prøvesprængninger af atomvåben gælder også for det åbne hav. Som led i de generelle nedrustningsforhandlinger er der nu også opnået enighed om en vis *demilitarisering af havbunden* under det åbne hav, det vil sige om et forbud mod at masseødelæggelsesvåben anbringes på havbunden. Derudover er der imidlertid ikke tale om at begrænse udnyttelsen af havet i militært øjemed. Flådestyrkers bevægelses- og operationsfrihed på det åbne hav er stadig et afgørende led i stormagternes strategi.

Så meget mere gælder det at den kommercielle *skibsfarts frihed* er et væsentligt led i havets frihed. Her er et punkt hvor et klart og ægte interessefællesskab mellem alle stater gør sig gældende, og den folkeretlige regulering afspejler dette fællesskab. Detaljerede regler findes i en konvention om det åbne hav, som vedtoges på FN's konference i Genève 1958 om havets retsforhold. Denne konvention fremtræder i det væsentlige som en kodifikation af gældende sædvaneret. Dens hovedprincip er formuleret i art. 2, som bestemmer at ingen stat kan kræve højhedsret over nogen del af det åbne hav og at havets frihed omfatter frihed for alle stater til sejlads, til fiskeri, til at udlægge undersøiske kabler og rørledninger, og til at overflyve det åbne hav.

Med dette sidste led i bestemmelsen berøres problemerne vedrørende en anden del af den ydre verden, nemlig *luftrummet* som omgiver jordkloden. Det har aldrig været bestridt at en stat har højhedsret i luftrummet over dens territorium. I flyvningens barndom var der røster som hævede sig for at anerkende en ret til »uskadelig passage« for fremmede fly, i analogi med

fremmede skibes passageret gennem søterritoriet. Den første verdenskrig satte imidlertid en brat stopper for alle sådanne tanker, og det er nu ubestridt at en stat kun er forpligtet til at affinde sig med fremmed overflyvning for så vidt den har påtaget sig særlige traktatmæssige pligter i så henseende. Et tætvævet net af internationale luftfartsoverenskomster regulerer den civile ruteflyvning.

Hermed er imidlertid ikke taget stilling til hvor højt op statens højhedsret strækker sig. Indtil den første satellit i 1957 sendtes i kredsløb omkring jorden var svaret som oftest dette: så højt op som en flyvemaskine kan nå. Dette svar kan stadig være rigtigt hvis man ved flyvemaskine forstår en indretning som er afhængig af den aerodynamiske opdrift. I den afstand fra jorden hvor satellitter er sat i kredsløb eller placeret stationært i forhold til jordkloden, i det såkaldte *ydre rum*, er det imidlertid nu almindeligt anerkendt at rummet er frit. Det vil sige at ingen stat kan udøve højhedsret på territorialt grundlag.

I FN blev problemerne sat under debat på et tidligt tidspunkt, og visse grundlæggende principper formuleredes dels i en deklaration af 1963 og dels i en konvention af 1966. Det anerkendes at det ydre rum, indbefattet månen og himmellegemerne, er frit og ikke kan tages i besiddelse af nogen stat. Udforskningen skal ske til gavn for menneskeheden som helhed. Månen og himmellegemerne må kun udnyttes til fredelige formål. Atomvåben eller andre masseødelæggelsesvåben må ikke placeres i det ydre rum og må navnlig ikke sættes i kredsløb om jorden. På den anden side er der ikke i disse regler noget forbud mod at satellitter benyttes i militære efterretningsøjemed. Dette er ikke nødvendigvis uforeneligt med den bærende idé at det ydre rum skal tjene menneskehedens fælles interesser. Jo sikrere viden hver af de rivaliserende stormagter har om modpartens militære hensigter og dispositioner, des større er

garantien mod at en verdenskonflikt udløses ved et overraskelsesangreb.

Også i andre og mere håndgribelige henseender åbner rummets erobring nye muligheder for at fremme menneskehedens fælles interesser. *Telekommunikation via satellit* har for længst hævdet sig som et fremragende middel i den internationale nyhedsformidlings og informationsvirksomheds tjeneste og kan samtidig tjene til en revolutionerende lettelse af det kommercielle samkvem mellem verdensdelene. På dette område har det imidlertid vist sig, ligesom ved de nye muligheder for at udnytte verdenshavenes rigdomme, at den overleverede retlige struktur ikke er bedst egnet som ramme om disse nye aktiviteter. Kun nogle ganske få stater har de tekniske og finansielle forudsætninger for at kunne placere kommunikationssatellitter i det ydre rum. Andre stater er måske interesseret i ikke at blive fuldstændigt afhængige af disse få stater eller en enkelt af dem. Nye samarbejdsformer er nødvendige. En foreløbig ordning er truffet ved en overenskomst undertegnet i Washington i 1964. De deltagende stater er medlemmer af en styrelse, hvori de har stemmevægt i forhold til deres finansielle kvota. Konstruktionen, opsendelsen og driften af det led i kommunikationssystemet som placeres i rummet er overdraget en amerikansk korporation. Den endelige udformning af samarbejdet på dette område vil ske under brydning af modstående kræfter: på den ene side de mange staters ønske om ligelig indflydelse, og på den anden side en enkelt eller nogle få staters ønske om at bevare en indflydelse der står i rimeligt forhold til dens eller deres andel i og ansvar for opgavens praktiske løsning.

I debatten om hvilken retlig struktur der således bør foretrækkes ved løsningen af staternes fælles opgaver, afspejles på denne måde det teknologiske svælg der består mellem nogle få stater på den ene side og alle andre på den anden side. At overvinde dette svælg ved at

grupper af mindre stater tager særlige opgaver op i fællesskab, har været forsøgt netop på rumforskningens og rumteknologiens område. De europæiske staters samarbejde herom i den europæiske rumforskningsorganisation ESRO har dog kun gjort beskedne fremskridt, og Danmark har i 1970 opsagt sit medlemsskab i denne organisation af finansielle grunde. Det er ikke altid let at øjne udviklingslinierne på langt sigt gennem det vildnis af modstridende og inkonsekvente motiver og hensyn som præger staternes kortsigtede dispositioner. Det den udenforstående iagttager kan konstatere med sikkerhed er her ligesom på så mange andre områder blot dette: den tekniske og samfundsmæssige udvikling er for længst løbet forbi den traditionelle struktur i det internationale samfund. Nye retlige former for staternes samarbejde trænger sig på.

X

Individet og folkeretten

Når folkeretten opfattes som et system af retsregler der gælder mellem staterne indbyrdes, bliver der ikke plads for det enkelte menneske i dette system. Individets rettigheder og pligter er da noget som hver enkelt stats interne retsorden må regulere. Den folkeretlige teori i dette århundredes begyndelse anså det for en begrebsmæssig nødvendighed at folkeretten kun kunne gælde for stater, ikke for individer, og endnu op i vor tid har denne opfattelse sine fortalere. Konsekvenser af denne begrebsmæssige konstruktion spores også i den praktiske retsudvikling. Det er ikke usædvanligt at forslag om at give individer en selvstændig retsstilling umiddelbart i henhold til internationalt vedtagne regler afvises af principielle grunde som uforenelige med folkerettens begreb, uden at der tages hensyn til det enkelte forslags reelle fortrin eller mangler.

Dette er dog ikke ensbetydende med at folkeretten i sin traditionelle udformning aldrig har beskæftiget sig med det enkelte menneskes retsstilling. Selv om man traditionelt har fastholdt at individet måtte gøre sine rettigheder gældende inden for det nationale retssystems rammer, har folkeretlige regler i et vist – om end specielt og begrænset – omfang forpligtet staterne til at udforme deres nationale retsregler således, at et vist minimum af retsbeskyttelse sikredes det enkelte menneske.

Så langt tilbage i tiden man kan spore traktatretlige forhold mellem stater har det været velkendt at staterne gensidigt forpligtede sig til at indrømme borgere fra det ene land, som slog sig ned i det andet land for at drive handel, en nærmere præciseret retsbeskyttelse. Et forbund af 11. juli 1670 mellem Christian V og Charles

II, der endnu gælder som handelstraktat mellem Danmark og Storbritannien, bestemmer således i art. V:

> »Begge kongers undersåtter må frit den anden konges riger, provinser, handelssteder, havne og floder i fredstider, uden nogen videre bevilling eller leidebrev ... med deres varer både til lands og vands besøge, og der handle og vandle, når de den sædvanlige told betale, dog enhver konges superioritet og rettighed i hans riger og lande uforkrænket.«

De følgende artikler i traktaten indeholder en række detaljerede regler til gennemførelse af dette almindelige princip, og der fastsættes bl. a. også regler om behandling af dødsboer i tilfælde af at den ene konges undersåtter dør i den andens riger.

Bestemmelser af denne type er et vigtigt og karakteristisk led også i vor egen tids mange traktatretlige forhold mellem staterne. Uanset at udlændinge der varigt eller midlertidigt opholder sig på en stats territorium er undergivet opholdsstatens retsorden, kan denne stat dog være forpligtet til at give dem et vist minimum af retsbeskyttelse.

En sådan forpligtelse kan i øvrigt følge ikke blot af traktatbestemmelser men også af uskrevne regler fastlagt ved folkeretlig sædvane. Det nøjagtige indhold af de sædvaneretlige regler på dette område er omtvistet. Anskuelserne deles efter linier der stort set følger skillelinierne mellem udviklede og mindre udviklede stater. Over for de latin-amerikanske stater har USA og de europæiske stater ved adskillige lejligheder i løbet af snart hundrede år krævet respekt for deres borgeres personlige sikkerhed og ejendom og sikring af deres adgang til almindelig retsbeskyttelse. I vor tid er det ikke blot i Latin-Amerika, men også i andre verdensdele navnlig problemer vedrørende *beskyttelsen af udlændinges ejendom* der har stået i forgrunden. Et traditionelt hævdet

krav om at ekspropriation eller nationalisering af fremmed privat ejendom kun må ske mod fuldstændig, effektiv og prompte erstatning er ikke blevet anerkendt, hverken af de socialistiske stater i Østeuropa, af de latin-amerikanske stater eller af udviklingslandene i andre verdensdele. Principielt mener disse stater sig ikke forpligtet til at beskytte udlændinge bedre end deres egne borgere. I de mange tilfælde hvor der er sket nationalisering eller andet lignende indgreb i udlændinges ejendom, være sig landbrugsjord, plantager, miner, koncessioner af forskellig art eller anden form for ejendom, er der enten ikke ydet erstatning overhovedet eller betalt en rund sum (»globalerstatning«) til ejernes hjemstat som derefter har måttet fordele det modtagne beløb mellem de berettigede, som oftest uden at tabene er blevet fuldt dækket.

I alle sådanne tilfælde hvor en folkeretlig regel går ud på at sikre individer eller private erhvervsforetagender drevet i selskabsform en vis retsbeskyttelse uden for deres eget hjemland, er det karakteristisk at de direkte interesserede og berettigede ikke kan gøre deres rettigheder gældende på folkeretligt plan. De kan søge at vinde ret i vedkommende stat, og ligger der ikke en bevidst politik bag den skete krænkelse kan de muligvis skaffe sig oprejsning. Men hvis det netop er den nationale lovgivning der har sat sig ud over folkerettens krav og derved krænket de udenlandske statsborgeres rettigheder, har de ingen udsigt til at vinde ret ved søgsmål for landets egne domstole.

De har da den udvej at henvende sig til deres hjemstat og anmode den om at tage deres sag op. Hjemlandets regering kan gøre dette ved at påtale retskrænkelsen ad diplomatisk vej og kræve erstatning eller anden oprejsning. Herom benytter man normalt det udtryk, at hjemstaten yder sine borgere *diplomatisk beskyttelse* over for den fremmede stat. Man kunne vente at forholdet bedømtes juridisk på den måde at hjemstaten

handler efter mandat fra sin borger, på samme måde som en advokat der optræder på sin klients vegne eller en fagorganisation der optræder på et medlems vegne. Den folkeretlige konstruktion af forholdet er imidlertid en anden. I en afgørelse fra 1924 har Den internationale Domstol givet et prægnant udtryk for den retlige situation, idet den udtalte følgende:

> »Det er en elementær folkeretlig grundsætning, at en stat er berettiget til at beskytte sine statsborgere som er krænket ved en anden stats folkeretsstridige handling uden at kunne have fået oprejsning ad sædvanlig vej. Ved at antage sig en af sine statsborgeres sag og ved at skride til diplomatisk aktion eller internationalt søgsmål på dennes vegne gør staten i virkeligheden sin egen ret gældende, nemlig sin ret til at sikre, at folkerettens regler respekteres over for dens borgere.« (Permanent Court of International Justice, Ser. A. No. 2 p. 12).

Denne konstruktion er uden tvivl påvirket af den doktrinære opfattelse at folkeretten kun gælder for stater. Den har først og fremmest den konsekvens at hjemstaten kan stille hele sin vægt bag det fremsatte krav. Den har imidlertid også den konsekvens at gennemførelsen af den enkeltes krav er afhængig af at hjemstatens regering ønsker og er rede til at yde beskyttelse. Da beskyttelsen er knyttet til statsborgerretten er det endvidere en konsekvens af den fastslåede juridiske konstruktion, at en statsløs person ikke har mulighed for at opnå beskyttelse af nogen regering. I tilfælde af dobbelt statsborgerret kan komplikationer af modsat karakter opstå, og hvis den forurettede er et selskab hvori personer eller grupper af forskellig nationalitet er økonomisk interesseret, kan det undertiden være tvivlsomt hvilken stat der er legitimeret til at yde beskyttelse.

Et tilfælde af denne art har foreligget for Den inter-

nationale Domstol. Et aktieselskab »Barcelona Traction, Light and Power Company« var indregistreret og havde sit hovedsæde i Canada, men drev virksomhed i Spanien og var der blevet erklæret konkurs. En del af dets aktionærer var belgiske statsborgere. Den belgiske regering rejste krav over for Spanien om erstatning for tab som aktionærerne havde lidt ved de spanske myndigheders optræden, men domstolen fastslog i en dom afsagt 5. februar 1970 at Belgien ikke kunne rejse sag under disse omstændigheder. Kun Canada kunne have gjort det (International Court of Justice, Reports 1970 p. 3).

Det problem der i vor tid er rykket i forgrunden vedrører imidlertid ikke udlændinges retsstilling. Det drejer sig nu om en meget vigtigere side af den enkeltes retsstilling, nemlig borgerens forhold til hans egen stat. Efter en traditionel folkeretlig opfattelse er forholdet mellem staten og dens borgere et indre anliggende som andre stater ikke kan blande sig i, og som folkeretten ikke kan regulere. Lejlighedsvis kommer denne opfattelse stadig til udtryk i staternes politik, og i et vist omfang svarer den endnu til den bestående folkeretlige tilstand. Men netop også kun i et vist omfang. Under betegnelsen *international beskyttelse af menneskerettighederne* er der i det sidste halve århundrede sket en udvikling som har brudt med tidligere fast forankrede forestillinger.

Udgangspunktet var – bortset fra enkelte svage tilløb af ældre dato – den ordning der ved fredsslutningen efter den første verdenskrig gennemførtes vedrørende to problemer der i og for sig intet havde med hinanden at gøre: beskyttelsen af de nationale mindretal som var skabt ved de nye grænsedragninger i Europa, og beskyttelsen af indbyggerne i de koloniområder der fratoges de besejrede magter. Fælles for begge problemkomplekser var det nye principielle forhold, at en stat påtog sig forpligtelser over for andre stater med

hensyn til behandlingen af personer der stod under dens egen myndighed og ikke var knyttet til disse andre stater ved statsborgerret eller lignende formelt bånd. Fælles var det endvidere, at forpligtelsernes opfyldelse overvågedes af Folkeforbundet, om end klage- og kontrolprocedurer var forskellige. Det karakteristiske var altså, at et retligt bånd knyttedes umiddelbart mellem det enkelte menneske og den internationale retsorden.

Mindretalsbeskyttelsen brød sammen under mellemkrigsårenes politiske pres, og tanken blev ikke taget op igen efter den anden verdenskrig. Beskyttelsen af koloniernes befolkninger skete inden for rammerne af Folkeforbundets mandatsystem, hvis bærende tanke var den, at en stat som overtog en koloni til administration derved påtog sig et mandat fra det internationale samfund og skulle udøve sin myndighed alene med den indfødte befolknings tarv for øje. Denne tanke blev efter den anden verdenskrig videreført i FN's formynderskabssystem, og den slog igennem også i den kontrol som FN's Generalforsamling hurtigt tiltog sig med administrationen af de kolonier der ikke var inddraget under formynderskabssystemet.

Et ejendommeligt tilbagefald til den ældre retsopfattelse indtrådte i 1966 under den tidligere omtalte Sydvest-Afrika sag for Den internationale Domstol. Den sydafrikanske Union havde i 1920 overtaget det tidligere tyske Sydvest-Afrika som mandatområde under Folkeforbundet og havde herved forpligtet sig til i sin administration af landet af fremme den indfødte befolknings fysiske og åndelige velfærd. Sydafrika havde ikke efter 1945 villet stille området under FN's formynderskabssystem. Den almindelige apartheid-politik blev gennemført i området og de to afrikanske medlemmer af det tidligere Folkeforbund, Ethiopien og Liberia, søgte nu ved søgsmål for Den internationale Domstol at få fastslået, at Sydafrika derved krænkede sine forpligtelser i henhold til mandatet. Domstolen

forkastede imidlertid dette krav med den begrundelse at de sagsøgende stater ikke efter mandatordningen havde ret til at påtale nogen krænkelse som ikke ramte deres egne borgere eller nogen anden som stod under deres beskyttelse (International Court of Justice, Reports 1966 p. 6).

Denne afgørelse har vakt megen og stærk kritik. Den blev truffet med syv stemmer mod syv, men således at præsidentens stemme blev udslaggivende. I udførlige dissentierende vota har de overstemte dommere udtrykt det standpunkt, at bestemmelserne om den internationale kontrol med mandatstyret gav sikre holdepunkter for at anerkende en søgsmålsret for Folkeforbundets medlemsstater, selv i tilfælde hvor disse stater ikke påstod at deres egne eller deres borgeres rettigheder var krænket. Der var tilsigtet en søgsmålsret i det internationale samfunds almindelige interesse. Ikke mindst den amerikanske dommer *Jessup's* dissentierende votum indeholder en stærk og vel underbygget argumentation for dette standpunkt.

Hvordan dette nu end forholder sig, er det ubestrideligt at en sådan søgsmålsret eller klageret i fælles interesse er udtrykkeligt anerkendt i andre sammenhænge. Da de Forenede Nationer oprettedes i 1945 blev det fastslået som et af organisationens formål at fremme det internationale samarbejde om beskyttelse af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder. I årene siden da er der inden for FN's rammer afsluttet en række internationale konventioner, dels om beskyttelse af menneskerettighederne mere generelt (politiske rettigheder og friheder, samt økonomiske og sociale rettigheder) dels i specielle henseender, som f. eks. forbud mod racediskrimination. De stater som tiltræder en sådan konvention forpligter sig til at sikre enhver der hører under deres myndighed, altså også deres egne borgere, de rettigheder som konventionen definerer. Kontrollen med at forpligtelserne overholdes sker på

forskellig måde. Flere af konventionerne bygger på et princip der undertiden kaldes den kollektive garanti og som består deri, at enhver anden kontraherende stat kan klage til et særligt oprettet internationalt organ over påståede krænkelser selv om dens egne interesser ikke umiddelbart er krænket. Hvilke midler organet har til at opklare forholdet, og hvilke muligheder det har for at træffe en bindende afgørelse og få denne respekteret, kan være højst forskelligt. Det afgørende er imidlertid at en stat kan rejse international klage ikke blot til beskyttelse af sine og sine borgeres rettigheder, men også for at varetage den fælles internationale interesse i at andre stater respekterer deres egne borgeres fundamentale rettigheder.

Den europæiske Menneskeretskonvention som i 1950 blev afsluttet inden for Europarådets rammer er udformet efter samme mønster. De tre skandinaviske lande og Holland satte konventionen på en afgørende prøve da de rejste klage mod Grækenland efter statskuppet i 1967. De erklærede at handle ikke til fremme af egne interesser men i en fælles europæisk interesse. Klagen behandledes af den ved konventionen oprettede Kommission. Den græske regering anså klagen for en utidig indblanding i landets indre forhold. Kommissionen afviste denne indsigelse og fandt at en række af de ved Konventionen garanterede rettigheder var blevet krænket. Udgangen på sagen blev imidlertid at Grækenland opsagde den europæiske Menneskeretskonvention og dermed frigjorde sig fra den folkeretlige pligt til at respektere sine borgeres frihedsrettigheder.

Dette tilfælde viser hvor prekære de fremskridt er som vi tror at have gjort. Selv en stat der i fremskridtets ånd har påtaget sig traktatretlige forpligtelser, kan frigøre sig herfra ved at opsige traktaten. Det er endvidere et væsentligt træk i billedet, at hverken de nye stater eller de socialistiske stater i Østeuropa vil støtte den moderne tendens i retning af at give individet en

sikrere stilling i det folkeretlige system, hvis det da ikke netop drejer sig om at beskytte de endnu tilbageværende koloniers befolkning.

Forsigtighed i vurderingen af udviklingen er også nødvendig når det gælder individets ret til selv at *klage direkte til et internationalt organ*. I en vis forstand kan en sådan klagemulighed siges at være den logiske videreførelse og fuldbyrdelse af den tanke, at det enkelte menneske ikke blot er borger i sin egen stat men er medlem af verdenssamfundet og derfor kan påkalde dettes beskyttelse. Også praktisk erfaring tilsiger at man må åbne en sådan klagemulighed, når man først har gjort det skridt at fastlægge folkeretlige regler om individets rettigheder over for staten. Den form for kollektiv garanti som består deri at andre stater skal påtale krænkelser er ikke effektiv. I traditionelt diplomati og udenrigspolitik lever forestillingen om at man ikke skal blande sig i andre staters indre forhold. På den anden side kan vor tids tendens til at benytte propagandaen som udenrigspolitisk redskab undertiden føre til at klager over krænkelse af menneskerettighederne rejses ud fra politiske motiver. Der er da en risiko for at hensynet til at beskytte det enkelte menneske træder i baggrunden.

Hvis den enkelte derimod får adgang til selv at indbringe sin sag for et internationalt organ løftes klagemuligheden ud af den diplomatiske og udenrigspolitiske sfære. Statens folkeretlige forpligtelse over for sine borgere suppleres med en effektiv adgang til at gøre ansvar gældende for overtrædelser. At en sådan ordning bryder radikalt med nedarvede forestillinger om det folkeretlige system er indlysende. Det er da også kun i enkelte og specielle relationer den er anerkendt. Som led i Folkeforbundets beskyttelse af nationale mindretal blev ordningen første gang forsøgt, men som allerede nævnt brød disse garantier sammen under det politiske pres i mellemkrigsårenes Europa. I Folkeforbundets

mandatsystem havde mandatområdernes befolkninger adgang til at indgive petitioner til mandatkommissionen i Genève, og denne ordnings princip er videreført i FN's formynderskabssystem. I de internationale konventioner om menneskerettighederne er individets klageret derimod ikke blevet almindeligt anerkendt. Den gælder kun over for de stater, der har anerkendt den ved en særlig erklæring. Hvilken praktisk betydning den vil få i FN er endnu uvist. I Europarådet er den derimod en realitet. Her har alle de nord- og vesteuropæiske – men ikke de sydeuropæiske – lande som har tiltrådt menneskeretskonventionen anerkendt individets klageret, og instanserne i Strasbourg, en kommission og en domstol, har behandlet talrige sager som private personer har rejst mod deres egen stat. I kraft af denne klagemulighed er den internationale kontrol blevet betydeligt mere effektiv end den ville have været uden den. Det er forekommet i adskillige tilfælde at en stats lovgivning eller administrative praksis er blevet ændret som resultat af en konkret sag, og mennesker der har lidt forurettelse har fået oprejsning.

I den organisationsform som har udviklet sig i De europæiske Fællesskaber er der på anden måde knyttet direkte forbindelse mellem individ og overstatslige organer. Her drejer det sig ikke som i menneskeretskonventionerne om beskyttelse af fundamentale frihedsrettigheder, men om regulering af erhvervsøkonomiske forhold. Det er allerede tidligere nævnt at de fælles europæiske organer kan give regler som umiddelbart skal gælde for borgerne i de enkelte lande. I det store og hele er det stadig de nationale myndigheder som administrerer disse regler over for borgerne, men som en retssikkerhedsgaranti er der i et vist omfang givet den enkelte borger adgang til direkte at få lovligheden af trufne beslutninger efterprøvet af Fællesskabernes domstol.

Kan disse eksempler nu tages som udtryk for en tendens der kan ventes fortsat? Vil den retlige struktur i

det internationale samfund blive differentieret og nuanceret i en sådan grad at staten ikke til stadighed vil være det nødvendige retlige mellemled mellem den enkelte og det internationale samfund? Om disse spørgsmål er det næppe muligt at danne sig nogen sikker mening, men det er åbenlyst at en udvikling i den nævnte retning vil blive hæmmet af mange faktorer. Der er for det første de rent praktiske kommunikationsvanskeligheder. Sprogbarrieren og fysisk afstand kan vanskeliggøre den effektive udnyttelse af en individuel klageret til et fjernt internationalt organ. Det må i alt fald være nødvendigt at etablere en form for assistance i analogi med den retshjælp for ubemidlede der kendes i de nationale retssystemer, hvis man da ikke vil affinde sig med at den private bliver afhængig af foreninger og organisationer som har midler til rådighed.

En anden, og betydeligt stærkere faktor er de interesser der knytter sig til opretholdelsen af bestående strukturer. Det kan være magthavernes interesse i at bevare deres positioner; det kan være mistillid til et internationalt organs evne og vilje til at forstå og vurdere et nationalt samfunds specielle problemer; det kan være følelsesmæssige og lignende faktorer; det kan endelig være en voksende frygt for individets fremmedgørelse i de komplicerede retssystemer som internationaliseringen skaber.

En kendsgerning er det desuden – og samtidig lidt af et paradoks – at både de nye stater og de socialistiske stater i Østeuropa, som jo på andre punkter reagerer mod den traditionelle folkeretlige orden, i almindelighed stiller sig afvisende over for tanken om at give den enkelte borger direkte adgang til internationale kontrolorganer. Den konsolidering af statsmagten som disse lande har behov for tillader ikke at statens autoritet over for dens borgere afsvækkes ved at borgeren appellerer direkte til internationale organer.

Hvad vi her kan påvise – ligesom på mange andre

områder – er en brydning mellem nye tanker og tendenser og de overleverede opfattelser og positioner, en brydning der på dette specielle område har sin særlige baggrund i et forskelligt syn på forholdet mellem individ og stat.

XI

Mellem individ og stat

Det billede af det internationale samfunds organisation der er skitseret i de foregående kapitler er i sine hovedtræk forholdsvis enkelt. Grundstammen er de selvstændige stater der er indordnet som sideordnede led i den klassiske folkerets system. Som en overbygning herpå er de internationale organisationer blevet skabt med større eller mindre myndighed over staterne. I begrænset omfang har staternes borgere adgang direkte til de internationale instanser for at hævde de rettigheder, som fælles internationale regler tillægger dem.

Dette er dog ikke det fuldstændige billede. Der mangler endnu nogle træk som må tilføjes for at gøre billedet virkelighedstro, og som har den for iagttageren nedslående virkning at bryde de forholdsvis klart og konsekvent udformede hovedlinier. Det der mangler i billedet er de mange og forskelligartede sammenslutninger, selskaber og andre kollektive enheder, hvorigennem enkeltpersoner i fællesskab handler til fremme af deres interesser. Udgangspunktet er normalt at sådanne sammenslutninger virker inden for en enkelt stats grænser. Et erhvervsdrivende selskab, en kooperativ virksomhed, en faglig sammenslutning, en sportsforening, eller hvilket andet eksempel man kan have i tankerne, er alle udslag af et organiseret samvirke inden for statens grænser. Der kan melde sig problemer vedrørende forholdet mellem statsmagten og sådanne sammenslutninger der jo skyder sig ind som mellemled mellem individ og stat. Den vesteuropæiske frihedstradition går ud på at statsmagten må respektere borgernes forenings- og organisationsfrihed, selv hvor den udnyttes som modvægt mod statsmagten. Der er på den anden

side en lang tradition for at sammenslutninger og foreninger indgår som medvirkende i stats- og samfundsmaskineriet, og den erhvervsøkonomiske aktivitet i det moderne samfund ville jo være helt utænkelig uden disse organisationsformer.

Umiddelbart er der imidlertid ikke tale om noget internationalt problem. Det opstår først når sådanne sammenslutninger udstrækker deres organisation og deres virksomhed udover det enkelte lands grænser. Sker det, stilles de imidlertid over for en retlig situation der er alt andet end klar og overskuelig. Et samlet overblik er det vanskeligt at give, men nogle forskellige eksempler kan illustrere problemets natur.

De organisationer som udgør arbejdsmarkedets parter, *fagforeninger* og *arbejdsgiverforeninger,* har i en enkelt relation en særlig international status. Det er allerede nævnt i kap. 2 at Den internationale Arbejdsorganisation (ILO) bygger på det princip, at hvert land er repræsenteret ikke blot af sin regering, men også af delegerede fra de faglige organisationer. Her er disse organisationer altså føjet ind i den internationale struktur som ligestillede med de enkelte staters officielle organer, og deres repræsentanter deltager i beslutningsprocessen på lige fod med staternes repræsentanter. Mellem de forskellige landes organisationer indbyrdes er etableret et samarbejde, og ILO's interne regler tillægger gruppen af fagforeningsrepræsentanter og gruppen af arbejdsgiverrepræsentanter en særlig officiel status der kan minde om den et politisk parti har i et nationalt parlament.

Derimod har fagforeningernes internationale sammenslutninger ikke nogen officiel status, og det samme gælder de mange andre interesseorganisationers internationale forbund, associationer, eller hvilken betegnelse de har valgt. Det er i det hele taget vanskeligt at fastslå hvilket retssystem et sådant internationalt forbund er undergivet. Har det sit eget sekretariat

med kontor et bestemt sted, er kontoret og dets personale undergivet opholdslandets lov, men forbundet som sådant er det ikke. På den anden side er der ikke nogen folkeretlig regel som umiddelbart finder anvendelse på forbundet. Dets egne vedtægter regulerer forholdet mellem forbundet og dets nationale medlemsorganisationer, men disse vedtægter svæver juridisk set i det tomme rum, hvis de ikke selv henviser til et bestemt lands lovgivning.

Noget tilsvarende gælder private foreninger eller lignende *private sammenslutninger med humanitært formål*. Netop disse manifesterer en menneskelig solidaritet på tværs af landegrænser, men retsordenen er ikke fulgt med. De nationale Røde Kors selskaber eller lignende organisationer er hver for sig undergivet deres hjemlands lovgivning. De internationale sammenslutninger, som f. eks. Den internationale Liga af Røde Kors Selskaber, er ikke som sådanne undergivet noget bestemt lands lovgivning, medmindre deres vedtægter henviser dertil. De er imidlertid heller ikke umiddelbart undergivet folkerettens regler. Kun Den internationale Røde Kors Komité har en særlig retsstilling. Den består udelukkende af schweiziske statsborgere og har sit sæde i Schweiz, og er derfor undergivet schweizisk lovgivning. Den har imidlertid fået tillagt en særlig status og særlige funktioner ved rent folkeretlige regler, nemlig Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af krigens ofre. Den har således fået tillagt den opgave at tjene som det neutrale mellemled mellem de krigsførende parter i alle spørgsmål vedrørende krigsfanger, og den fører kontrol med at de krigsførende stater overholder deres forpligtelser til at behandle krigsfanger i overensstemmelse med humanitære grundsætninger.

Et retligt fænomen af en helt særegen karakter er den *katolske kirke*. Den udgør jo en fasttømret, hierarkisk opbygget verdensomspændende organisation. Den er undergivet den nationale lovgivning i hver af de sta-

ter hvor den virker, medmindre særlige regler er aftalt i et såkaldt konkordat mellem landets regering og pavestolen (»den hellige stol«). Det forhold at pavestolen kan afslutte sådanne overenskomster af traktatlignende karakter samt opretholde diplomatisk forbindelse med de enkelte stater har ført til at man i den folkeretlige teori betragter Romerkirken som et særligt folkeretligt subjekt. Andre kirkesamfund har ikke en tilsvarende stilling, og heller ikke Kirkernes Verdensråd, der er et samarbejdsorgan for de fleste kristne kirkesamfund uden for Romerkirken, har nogen særlig folkeretlig status.

Vender man sig herefter til de *erhvervsdrivende sammenslutninger* er billedet endnu mere broget og uoverskueligt. Der findes selskaber hvis erhvervsvirksomhed er verdensomspændende og som virker i de forskellige lande gennem et ofte kompliceret net af datterselskaber eller andre selskaber, på hvis ledelse de har indflydelse og hvis økonomiske udbytte kommer dem til gode. I princippet er såvel moderselskab som datterselskaber hver for sig undergivet lovgivningen i det land hvor de hører hjemme, det vil normalt sige det land hvor de er indregistreret, uanset på hvilke hænder kapitalen er placeret og hvorfra virksomheden i realiteten ledes. I de store internationale koncerner hvis industrielle og kommercielle aktivitet omspænder mange lande er det samlede foretagende således ikke undergivet noget enkelt retssystem. Hvad enten man anser dette for at være en fordel eller en mangel, og hvad enten den manøvrefrihed der derved åbnes for koncernens ledelse betragtes som et gode eller ej, er det åbenlyst at den retlige struktur ikke er fulgt med i den udvikling som den erhvervsøkonomiske struktur har gennemløbet.

I De europæiske Fællesskaber er der udarbejdet forslag til regler om europæiske selskaber, det vil sige selskaber som ikke er hjemmehørende i noget enkelt af medlemslandene og som ikke er undergivet noget natio-

nalt retssystem, men som er undergivet Fællesskabets regler med hensyn ikke blot til alle traditionelle selskabsretlige forhold, men også andre vigtige spørgsmål, som f. eks. kollektive arbejdsaftaler, arbejdernes medindflydelse på ledelsen og selskabets skattepligt i forhold til de forskellige stater hvori dets virksomhed udøves. Her er der altså tale om at udforme en overnational regulering af problemer der efter deres natur rækker ud over landegrænserne, og således tilpasse den retlige struktur til de økonomiske og sociale realiteter.

Ejendommeligt nok er en sådan tilpasning ikke sket eller blot forsøgt i de nordiske lande, uanset det rodfæstede nære samarbejde mellem disse lande også på retsudviklingens område. Forklaringen er måske, at man har kunnet komme langt ved at anvende mådehold og sund fornuft ved løsningen af problemer som ellers kunne gå i en juridisk hårdknude. Et af nordens største erhvervsforetagender, SAS, der er dannet som et konsortium ved aftale mellem de tre nationale luftfartsselskaber, er ikke undergivet noget enkelt lands lovgivning, men heller ikke noget fælles nordisk overstatsligt retssystem. Medens ethvert af konsortiets fly er indregistreret i et af de tre lande og dermed principielt er undergivet dettes sikkerhedsmæssige forskrifter og tilsyn, er der for andre forhold, f. eks. de arbejdsretlige, ikke en tilsvarende klar løsning. Det er fristende at bruge det billede, at konsortiet i juridisk henseende svæver i luften og med sikker rutine gennemfører de nødvendige juridiske nødlandinger uden uheld.

Vender man atter blikket mod de store verdensomspændende koncerner, melder sig det spørgsmål om ikke visse af dem har en særlig folkeretlig status. Man ser dem optræde på den internationale scene i en rolle der, i alt fald i visse situationer, minder om staternes rolle. Det er særlig iøjnefaldende når de store olieselskaber træffer aftale med industrielt uudviklede lande om koncession på udnyttelse af olieforekomster. Den retlige

vurdering af sådanne aftaler har ofte givet anledning til tvivl.

Nu er der ingen der vil bestride at en sådan koncessionsaftale mellem et selskab og dets hjemland er undergivet hjemlandets retsorden. Koncessionen bedømmes efter det retssystem i henhold til hvilket den er givet. De amerikanske olieselskabers koncessioner i USA er undergivet amerikansk ret, og ingen ville tænke på at drage noget folkeretligt element ind i forholdet. Anderledes kan situationen være hvis aftalen sluttes f. eks. med et arabisk sheikdømme der står på et lavt socialt og økonomisk udviklingstrin og hvis retssystem må karakteriseres som primitivt i den forstand at det ikke har forudset komplicerede forretningsmæssige transaktioner. Det er da nærliggende at tænke sig at aftalen må bedømmes efter retsgrundsætninger som ligger uden for den primitive nationale retsorden der ellers kunne komme i betragtning, og at aftalen derfor må bedømmes efter folkeretlige regler på samme måde som hvis den var indgået mellem to stater. Denne tanke kan finde støtte i voldgiftsklausuler som ofte optages i sådanne aftaler og som går ud på at tvister mellem parterne skal afgøres efter en voldgiftsprocedure der ganske svarer til den der kendes i rent folkeretlige forhold mellem to stater.

Tanken er dog aldrig ført ud i sin yderste konsekvens, hverken praktisk eller principielt. Selv om et stort erhvervsdrivende selskab kan optræde med en økonomisk magt bag sig som overstiger mangen en selvstændig stats formåen, vil ingen drage den konsekvens at dets retlige stilling skulle være den samme som en stats. Men en vis tilnærmelse til denne retsstilling er dog sket. I voldgiftskendelser afsagt i tvister mellem et selskab og en underudviklet stat er koncessionsaftalens fortolkning og udfyldning sket ved hjælp af de såkaldte »almindeligt anerkendte retsgrundsætninger«. Herved forstår man de principper, f. eks. vedrørende kontrakter,

erstatningspligt m. m., som er fælles for det store flertal af nationale retssystemer og som er egnede til at overføres på retsforhold mellem staterne indbyrdes som supplement til traktatregler og folkeretlige sædvaner. Den internationale Domstols statutter fastslår udtrykkeligt at domstolen anvender sådanne almindeligt anerkendte retsprincipper som del af det folkeretlige normsystem. Ved at anvende disse principper også i tvister mellem et privat selskab og en stat har voldgiftsdommeren altså handlet på samme måde som han ville gøre i en egentlig folkeretlig tvist mellem to stater.

I den folkeretlige litteratur har pragmatiske løsninger af denne art affødt adskillig debat om de teoretiske begreber og principper. Det meste af denne debat er ret ørkesløs. Hvad erfaringen viser er at vi i de internationale relationer kommer ud for retsforhold der ikke klart hører hjemme hverken i de nationale retssystemer eller i det traditionelle folkeretlige system. Vanskeligheden ved at finde frem til en ny og adækvat retlig struktur beror først og fremmest derpå at ansvarlige magthavere i de fleste stater, og ikke mindst i de nye og lidet udviklede stater, kæmper imod enhver tendens til at give fremmede kapitalstærke foretagender en retsstilling der baner vejen for udnyttelse af økonomisk overlegenhed og for deraf følgende politisk indflydelse.

At problemstillingen kan tilspidses viser sig netop i forholdet mellem de olieproducerende lande og de store oliekompagnier. Når de førstnævnte finder sammen og danner en særlig international organisation til fremme af deres fælles interesser og dermed bringer også de ellers konkurrerende olieselskaber ind på en fælles front i forhandlinger om koncessionsvilkår og priser, er ligheden med storpolitiske relationer mellem stater ganske åbenbar.

Der er imidlertid andre situationer hvor statsmagtens indehavere ikke typisk ser nogen modpart eller kon-

kurrent i selskaber, korporationer og lignende sammenslutninger som optræder på det nationale eller internationale plan. Det er et velkendt fænomen i det moderne samfund, at udførelsen af bestemte offentlige funktioner overlades til særligt organiserede enheder, selskaber, korporationer el. lign. som er adskilt fra det almindelige statslige forvaltningsapparat, men dog er under statslig kontrol i en eller anden form. Hvis der foreligger opgaver som efter deres natur er fælles for to eller flere stater kan det være hensigtsmæssigt at skabe en sådan særlig administrerende enhed i form af et internationalt selskab, en international korporation el. lign., som ikke er undergivet nogen enkelt af de deltagende staters retsorden.

Dette behov melder sig navnlig på samfærdselens område, og talrige internationale ordninger er tilvejebragt. Nogle få illustrerende eksempler kan nævnes. Ved en traktat mellem Frankrig, Luxembourg og Den tyske Forbundsrepublik oprettedes i 1956 et internationalt selskab til at regulere Mosel-flodens løb og gøre den sejlbar gennem de tre lande. Kapitalen blev indskudt af de tre regeringer, og selskabets retsstilling skulle være den som fremgik af visse nærmere bestemmelser i konventionen, subsidiært den tyske lovgivning om selskaber med begrænset ansvar. Ved traktat mellem Frankrig og Schweiz oprettedes i 1950 en offentlig institution Lufthavnen Basel-Mulhouse med den opgave at drive og anlægge en lufthavn på fransk territorium til betjening af de nævnte to byer. Dens retsstilling er fastlagt ved traktaten og vedføjede statutter; i øvrigt skal fransk lovgivning finde anvendelse. Til at finansiere og administrere fælles indkøb af jernbanemateriel har de europæiske stater ved en traktat af 1955 stiftet et europæisk selskab, kaldet EUROFIMA, med sæde i Schweiz. Retsstillingen er principielt den samme som i de foregående eksempler: selskabets interne retsforhold og de deltagende jernbaneadministrationers rettigheder og

pligter beror i første række på traktatens og de vedføjede statutters bestemmelser, subsidiært på schweizisk lovgivning.

Det karakteristiske for disse og andre lignende tilfælde er altså at organisationsformen er fastlagt i hvert enkelt tilfælde ved overenskomst mellem de interesserede regeringer, men at man dog falder tilbage på den nationale lovgivning i en af staterne hvis der opstår spørgsmål som den folkeretlige overenskomst ikke har forudset. Nogen rent folkeretlig organisationsform er det derfor ikke. Der er således en forskel mellem disse former for sammenslutninger og de typiske internationale organisationer, som særorganisationerne i FN-gruppen, der principielt er løsrevet fra enhver tilknytning til noget enkelt nationalt retssystem.

Det er omtalt i et tidligere kapitel at internationale korporationer kan tænkes at få en særlig rolle ved udnyttelse af de fælles områder af den ydre verden. Satellitters anvendelse i telekommunikationens tjeneste har for længst aktualiseret denne mulighed. Ved den foreløbige ordning som blev truffet i 1964 er de deltagende stater repræsenteret i en fælles styrelse, som har ansvaret for udvikling og drift af kommunikationssystemets rumsektor, til forskel fra de tilhørende landstationer der er uden for ordningen. I styrelsen kan staterne imidlertid lade sig repræsentere ved et offentligt eller privat telekommunikationsforetagende, og forholdet mellem dette og vedkommende regering beror alene på den nationale lovgivning. Endvidere har ordningen det karakteristiske træk, således som omtalt i kap. 9, at den praktiske løsning af opgaven, specielt opsendelse og drift af satellitterne, er overdraget et amerikansk selskab oprettet i henhold til særlig amerikansk lov.

Også andre særegne organisationsformer kunne nævnes, f. eks. de konsortier der lejlighedsvis som led i omfattende udviklingsprojekter er dannet med deltagelse af modtagerstaterne, private selskaber og en internatio-

nal finansieringsinstitution som Verdensbanken. Hverken disse eller de tidligere nævnte samarbejdsformer kan indpasses i de traditionelle folkeretlige begrebssystemer. Under indtryk af nye praktiske behov har regeringerne og andre ansvarlige instanser fundet frem til nye og hensigtsmæssige organisationsformer. De har ikke ladet sig lede af juridiske begrebskonstruktioner, men er gået pragmatisk til værks. Resultatet kan undertiden være blevet at man har placeret sig i et juridisk tomrum, det vil sige uden for de retssystemer hvori man kan finde hele det sæt af supplerende regler og institutioner som eventuelt må påkaldes for at løse en akut og uforudset komplikation. Den praktisk arbejdende jurist kan da få sin fantasi og improvisationsevne sat på prøve. Han kan ikke regne sikkert med at finde vejledning i den folkeretlige teori eller praksis.

Det drejer sig her om retlige relationer der ligger uden for de klassiske folkeretlige forhold. Det er ikke forhold mellem staterne som sådanne, men det er på den anden side forhold som klart går på tværs af de nationale grænser. Den amerikanske professor *Philip C. Jessup* har i en inspirerende lille bog udgivet i 1956 foreslået den betegnelse som han har benyttet til bogens titel: »Transnational Law«.

XII

Magt og ret

Retsorden og magtanvendelse står i et ejendommeligt indbyrdes forhold. I de moderne nationale retssystemer er man nået til en principiel afklaring af dette forhold, uanset at det undertiden kan være vanskeligt at få principperne omsat i praktisk adfærd. Når man ser bort fra revolutionære ideologier af forskellig slags, er det almindeligt accepteret at det enkelte medlem af samfundet ikke må anvende fysisk magt over for andre for at fremme sine egne interesser, ja end ikke til at gennemtvinge sin ret. Kun som nødværge kan den enkelte forsvare sig med magt. Samfundets myndigheder har i øvrigt eneret til at anvende fysisk magt, være sig til almindelig beskyttelse mod ulovligheder over for den enkelte eller samfundet som helhed, eller til gennemtvingelse af den enkelte borgers ret over for andre. Både det historiske udviklingsforløb og en principiel analyse af det bestående moderne samfund bekræfter den nøje sammenhæng mellem en stærk statsmagts tilstedeværelse og den private magtanvendelses ulovliggørelse. Statsmagtens retshåndhævelse er trådt i den private retshåndhævelses sted, og dette har netop været en forudsætning for at afskære den enkelte fra privat magtanvendelse som middel til at sikre sig sin ret.

Når man derefter ser på samspillet mellem ret og magt i forholdet mellem staterne, kan problematikken til en vis grad illustreres ved hjælp af den enkle model for det nationale samfunds udvikling, selv om modellen ikke kan benyttes til at forudberegne en fremtidig udvikling. Det internationale samfund har jo netop været karakteristisk derved at der indtil vor egen tid har manglet enhver form for central myndighed. Den første

og fundamentale forudsætning for at begrænse den enkelte stats magtanvendelse har derfor manglet. Problemet i dag er om den stedfundne opbygning af centrale internationale institutioner har ændret situationen. Svaret herpå er til dels bekræftende. Med udgangspunkt i FN's Pagt må man konstatere at der nu er grundlag for at bedømme magtanvendelsens plads i det internationale samfund anderledes end tidligere. På den anden side er det helt åbenlyst, at der stadig er afgørende forskelle mellem magtanvendelsens plads i det internationale og det nationale samfund. Problemet snævrer sig ind til det mindre men ingenlunde simplere spørgsmål hvor langt udviklingen er nået. Her som på så mange andre områder viser det sig at problematikken udspringer af samspillet og brydningen mellem den traditionelle folkeretlige struktur, hvori de suveræne stater er det bærende element, og den moderne tendens til at opbygge centrale internationale institutioner med myndighed over de enkelte stater.

Udviklingen er båret frem af to forskellige bestræbelser. Den ene har været et humanitært betinget krav om at forhindre de ulykker og lidelser som magtanvendelse mellem stater uvægerligt fører med sig, hvad enten operationerne føres i større eller mindre målestok eller ved anvendelse af ældre tiders konventionelle våben eller nutidens masseødelæggelsesmidler. Den anden har været de små staters reaktion mod at være prisgivet de større staters magt. En begrænsning og regulering af den militære magtudfoldelse i internationale forhold har for de små stater været et middel til at betrygge deres sikkerhed og underbygge deres ret til eksistens som selvstændige stater.

I den internationale politik har problemet været grebet an fra flere sider. Voldgiftstanken som den udformedes i slutningen af forrige århundrede tog sigte på at bilægge internationale konflikter ad fredelig vej og derved eliminere magtanvendelse. Den indebar imidlertid

ikke oprindelig nogen centralisering af retshåndhævelsen. Et skridt i denne retning blev gjort ved Folkeforbundets oprettelse, idet der udformedes et system af sanktioner mod den stat der ulovligt greb til krig. Men forbudet mod den enkelte stats militære magtanvendelse mod en anden var ikke absolut. Under visse betingelser og efter udløb af en vis tidsfrist kunne en stat lovligt gribe til krig mod en anden. Man talte om et »hul« i pagtens system, og et forsøg på at udfylde dette hul blev gjort ved den såkaldte Briand-Kellogg pagt i 1928. Med udgangspunkt i et fransk forslag om en bilateral traktat tog USA's udenrigsminister initiativet til en universel traktat hvorved staterne i deres indbyrdes forhold gav afkald på krig som et redskab for national politik og forpligtede sig til aldrig at søge konflikter løst ved andre end fredelige midler. Traktaten behandlede ikke sanktionsproblemet, og i de følgende år forsøgtes det at sammenarbejde den med Folkeforbundets regler til et organisk hele. Den verdenspolitiske udvikling i 1930'erne satte en stopper for disse bestræbelser.

Efter den anden verdenskrigs afslutning blev linien imidlertid ført videre. Som en af hjørnestenene i FN's system optoges følgende bestemmelse i Pagtens art. 2, nr. 4:

> »Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel 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«.

Jævnsides med denne fundamentale regel blev der i Pagtens andre bestemmelser optaget regler om magtanvendelse som led i retshåndhævelse, herunder også til sikring af at ingen stat på egen hånd greb til magtanvendelse i strid med grundprincippet.

I FN's mere end 25-årige historie har dette problemkompleks stået i centrum af debatten. Gennem hele denne periode er det kun i få og korte intervaller der ikke har været krigsoperationer i gang et eller andet sted i verden. Den juridiske debat har afsløret dybtgående meningsforskelle som i sidste instans kan føres tilbage til divergerende opfattelser af magtanvendelsens politiske og moralske berettigelse i forskellige typer af situationer eller måske rent konkret i en bestemt foreliggende situation. Den juridiske argumentation har kun været et tyndt og let gennemskueligt slør over politiske interesser. Ikke desto mindre har den været, og vil den fortsat være, et af de midler hvorved en stat søger at vinde politisk tilslutning til sin adfærd eller opnå fordømmelse af en anden stats adfærd. De juridiske ræsonnementer og argumenter kan derfor ikke affejes som irrelevante, uanset at de måske ikke har været bestemmende for et givet handlingsforløb.

Den tap hvorom størstedelen af debatten har drejet sig er den citerede bestemmelses slutpassus. Hvad er uforeneligt med FN's formål? Et spørgsmål der tilsyneladende er enkelt og simpelt, men som rejser megen tvivl når man går i enkeltheder. Problemet indkredses lettest ved at begynde med de situationer hvor Pagtens udtrykkelige bestemmelser tillader magtanvendelse.

Først og fremmest må da nævnes reglerne om den såkaldte *kollektive sikkerhed*. Ved Pagtens udformning i 1945 blev de betragtet som en af hovedpillerne i det nye internationale system. Organisationen skulle kunne skride ind med magt over for den stat der brød freden eller truede dermed. Hvis andre midler måtte vise sig utilstrækkelige i den konkrete situation, skulle Sikkerhedsrådet kunne beslutte at sætte militære tvangsmidler ind over for fredsbryderen. Sikkerhedsrådet skulle gennem sin militære stabskomité have ledelsen af de militære operationer, og styrkerne skulle tilvejebringes ved kontingenter som de enkelte medlemsstater stillede til

rådighed i henhold til særlig aftale med Sikkerhedsrådet.

Dette system, som konsekvent gennemført ville have markeret et væsentligt skridt fremad i det internationale samfunds udvikling, byggede imidlertid på en forudsætning som meget snart viste sig at svigte, nemlig stormagternes enighed. FN som organisation kunne ikke gøre sig gældende som en selvstændig politisk faktor, endsige magtfaktor, uafhængig af og med myndighed over stormagterne. Den kunne kun være en ramme om disses samarbejde, og da samarbejdet strandede allerede i FN's første leveår var det kollektive sikkerhedssystem dermed lammet i sin livsnerve. Den fortsatte rivaliseren mellem stormagterne indebar at hver af parterne måtte mistænke den anden part for at ville udnytte sin deltagelse i fælles militære operationer til at fremme egne strategiske interesser. Forslag om at organisationen som sådan skulle hverve et eget politikorps med retshåndhævede funktioner måtte afvises som urealistiske. Den begrænsede enighed om de såkaldte fredsbevarende operationer kunne ikke udfylde det hul i systemet som var opstået. Hvad enten det har drejet sig om oprettelse af observatørkorps til at overvåge en våbenstilstand eller udsendelse af militære korps med politimæssige opgaver, har der ikke været tale om at udøve tvang mod nogen stat. Modtagerstatens samtykke har været nødvendigt, således som det illustreredes da FN-styrken i Sinai og Gaza måtte trækkes tilbage i 1967 på Ægyptens forlangende.

Pagtens system er imidlertid flerstrenget. Blandt de tanker man ved den anden verdenskrigs afslutning gjorde sig om det kommende internationale sikkerhedssystem havde *regionalismen* en fremtrædende plads. Den var allerede ført ud i livet af staterne på den amerikanske halvkugle inden den blev formuleret i FN's Pagt. Bestemmelserne i denne går ud på, at Sikkerhedsrådet kan bemyndige regionale organisationer til at iværksætte tvangsmidler. Inden for Organisationen af

Amerikanske Stater er der ved flere lejligheder truffet bestemmelse om militære aktioner i forbindelse med konflikter i det caraibiske område. Disse aktioner har haft en tendens til at befæste USA's hegemoni i området, og forholdet til Sikkerhedsrådet har været omstridt. På grund af den enkelte stormagts dominans er dette regionale system ikke blevet almindeligt anerkendt som et acceptabelt alternativ til det universelle sikkerhedssystem. Det står imidlertid fast at militær magtanvendelse på dette regionale grundlag og under respekt for Sikkerhedsrådets øverste myndighed er forenelig med FN's hensigt og formål og derfor lovlig.

Når forsøget på at skabe en centraliseret international retshåndhævelse er mislykkedes, har det været så meget des vanskeligere at dæmme op for magtanvendelse som selvtægt og selvforsvar. De politiske kræfter har præget den juridiske argumentation på dette punkt mere end noget andet.

Hermed står man over for den anden af de regler i Pagten der udtrykkeligt erklærer magtanvendelse for lovlig, nemlig reglen om *selvforsvar*. Art. 51 bestemmer at staternes »naturlige ret« til selvforsvar i tilfælde af væbnet angreb består uindskrænket. Bestemmelsen søger dog at indordne selvforsvaret i det kollektive sikkerhedssystem på den måde at retten til selvforsvar kun skal kunne udøves indtil Sikkerhedsrådet griber ind.

Netop fordi Sikkerhedsrådet har vist sig magtesløst over for både truende og gennemført angreb har der været en tendens til at fortolke retten til selvforsvar i udvidende retning. I de fleste nationale retssystemer kan selvforsvar eller nødværge udøves af den enkelte over for ikke blot et påbegyndt, men også et overhængende, uretmæssigt angreb. I tilslutning hertil har en gammel folkeretlig doktrin hævdet at der kan slås til over for et umiddelbart truende (»imminent«) angreb. Ordlyden af art. 51 går ikke så vidt og tillader ikke at komme et angreb i forkøbet, men ingen har vist endnu

set den militærledelse der roligt vil afvente at fjenden slår det første slag. I den juridiske argumentation gøres det da gældende, at den gamle doktrin om selvforsvar består uændret ved siden af den nyere regel i art. 51. Det var bl. a. på grundlag af sådanne argumenter USA forsvarede sin indgriben i Cuba-krisen 1962 med trussel om magt for at forhindre sovjetiske skibes transport af raketudstyr til Cuba.

Begrebet selvforsvar er i anden henseende blevet væsentligt udvidet ved Pagtens art. 51. Bestemmelsen taler ikke blot om den enkelte stats »individuelle« selvforsvar, men også om »kollektivt« selvforsvar. Der sigtes herved til det forhold at flere stater optræder i fællesskab for at imødegå et angreb på en enkelt af dem. Denne fælles optræden kan dels hvile på en aftale truffet på forhånd, dels på en ordning mellem parterne i det konkrete tilfælde. Den første form for kollektivt selvforsvar er den der danner forudsætningen for vor tids militære blokdannelser. Både den nordatlantiske traktat af 1949 og Warzawa-pagten af 1955 indeholder bestemmelser der under udtrykkelig henvisning til FN-Pagtens art. 51 går ud på at et angreb på en af de deltagende stater skal betragtes som et angreb på dem alle. Den anden form for kollektivt selvforsvar illustreres bedst ved reaktionen på Nord-Koreas angreb på Syd-Korea i 1950. FN's Sikkerhedsråd opfordrede da alle medlemsstaterne til at yde den angrebne part enhver hjælp som måtte være nødvendig for at slå angrebet tilbage og genoprette fred og sikkerhed i området, og hjælpen blev samordnet under amerikansk overkommando på FN's vegne.

Men hvor langt rækker nu denne ret til kollektivt selvforsvar? Kan en stat der føler sig truet kalde en anden til hjælp endnu inden et angreb er begyndt, og måske derved forhindre angrebet? Umiddelbart er det vanskeligt at se hvilke retlige argumenter der kan anføres herimod, men problemet er om der i det konkrete tilfæl-

de foreligger en ægte og gyldig anmodning om hjælp. Da det jo oftest vil være en stormagt der anmodes om at komme til hjælp kan det være vanskeligt at afgøre om der er tale om en legitim bistandsydelse efter anmodning eller om en retsstridig intervention. Dette er ikke blot et spørgsmål om at bevise hvad der faktisk er sket, men også et spørgsmål om legitimiteten af det regime som har fremsat anmodningen. Er det landets lovlige regering eller er det blot en klike der ulovligt har tilranet sig magten og måske tilmed støttes af den stat som anmodningen rettes til? Og hvorledes hvis to grupper bekæmper hinanden under forhold der mere eller mindre har karakter af borgerkrig: hvem skal da kunne påkalde hjælp udefra? Det er uenighed om sådanne spørgsmål der er den væsentligste forklaring på de dybtgående divergenser i den juridiske bedømmelse af USA's militære engagement i Viet-Nam.

Fælles for både det individuelle og det kollektive selvforsvar i henhold til Pagtens art. 51 er at det forudsætter et *væbnet angreb*. I den engelske tekst bruges udtrykket »armed attack«, og der er en tendens til at anse dette for et snævrere begreb end angreb svarende til det engelske ord »aggression«, således som det benyttes i reglerne om Sikkerhedsrådets indskriden. Ikke blot kræves der efter art. 51 et angreb med våbenmagt, men det synes også forudsat at aktionen er mere direkte, det vil sige svarende til det der dækkes af ordet overfald. Om betydningen af ordet angreb har der været dybtgående divergenser lige siden Folkeforbundets tid, og endeløse debatter har fundet sted i FN. Forsøg på at opstille en præcis definition af begrebet har hidtil været forgæves, men der er dog opnået enighed om at det også omfatter visse indirekte metoder til at antaste en anden stats selvstændighed og sikkerhed. Der synes f. eks. at være enighed om at en stats støtte til væbnede bander som opererer på en anden stats territorium er en indirekte angrebshandling. Men er selve infiltrationen udefra et

væbnet overfald som kan begrunde forsvarsaktioner?

Spørgsmålets aktualitet er åbenlys. Udviklingen har ført med sig, at den militære magtkamp nu sjældent forløber i tidligere tiders former som en direkte konfrontation af modstående hære. Til den ene side har kernevåbnenes udvikling ændret stormagternes strategi, og til den anden side har guerilla-taktikkens udvikling stillet det traditionelle militærapparat over for nye og ofte uløselige opgaver. Hvis ikke infiltration af guerillastyrker fra et naboland anses for et væbnet angreb som kan berettige militære modtræk i selvforsvar, er en stats muligheder for at tage kampen op mod guerillastyrkerne stærkt begrænset. De juridiske argumenter for og imod er så uløseligt forbundet med politiske vurderinger at de ikke kan overbevise nogen som allerede har taget politisk stilling til den konkrete situation hvori problemet melder sig.

Retten til kollektivt selvforsvar påberåbes undertiden i situationer som ikke har meget tilfælles med det man oprindeligt tænkte sig ved Pagtens udformning. Den militære intervention i Czekoslovakiet i efteråret 1968 blev fra Sovjetunionens side begrundet med en argumentation, der i de vestlige lande undertiden kaldes Brezjnev-doktrinen, og som gik ud på følgende: når indre og ydre kræfter, der er fjendtlige over for socialismen, forsøger at dreje udviklingen i et socialistisk land tilbage i retning af det kapitalistiske systems genoprettelse, og der opstår en trussel mod socialismens sag i dette land, så er det en trussel mod det socialistiske system som helhed og derfor ikke blot et problem for det pågældende lands folk, men et fælles anliggende for alle socialistiske lande. Denne argumentation er dog ikke blevet fremført og godkendt i FN, og det er vel mere end tvivlsomt om et flertal af medlemsstaterne ville anerkende at magtanvendelse under sådanne omstændigheder er forenelig med FN's grundsætninger.

Retten til selvforsvar, såvel kollektivt som individu-

elt, påberåbes ofte og med bredere tilslutning som grundlag for *militær magtanvendelse mod kolonistyret*. Da Indien i 1961 med magt annekterede den portugisiske koloni Goa, gjorde det gældende at Portugals tilstedeværelse havde været en kontinuerlig aggression mod Goa, indledt i 1510. Indiens aktion blev vel ikke godkendt af Sikkerhedsrådet, men heller ikke fordømt, og en tilsvarende juridisk argumentation er ofte senere blevet fremført af de nye afrikanske stater til støtte for at hjælpe frihedsbevægelserne i de dele af det sydlige Afrika som endnu er under den hvide mands herredømme. Kampen mod kolonistyret opfattes som tjenende til at fremme et af FN's formål, og magtanvendelsen hævdes derfor at være lovlig.

Hvad bliver der efterhånden tilbage af forbudet mod magtanvendelse? Bortset fra den renlivede erobringskrig vil militær magtanvendelse til fremme af nationale interesser jo uden opbud af større juridisk fantasi og argumentationskunst kunne fremstilles som forenelig med FN's formål på den ene eller anden måde. Om argumenterne accepteres som gode nok, afhænger mindre af deres egen styrke end af den politiske situation i hvilken de fremføres. Når Sikkerhedsrådet har stået over for situationer hvor en stat har indledt militære operationer mod en anden, som f. eks. Pakistan over for Indien i 1965 og Israel over for tre af sine nabostater i 1967, har det først og fremmest søgt at få etableret en våbenhvile og har ikke ment at fremme dette formål ved at forsøge at gøre nogen af parterne ansvarlig for ulovlig magtanvendelse. De tilfælde hvor der er sket en klar fordømmelse af militær magtanvendelse, f. eks. efter det israelske raid mod Beirut lufthavn i 1968 som repressalie mod arabiske partisanoperationer, er så få og sjældne at de ikke præger det helhedsbillede der tegner sig af de politiske organers vaklende holdning til magtanvendelse som redskab for nationale interesser.

Det betyder på den anden side ikke at forbudet i Pagtens art. 2 nr. 4, mod at anvende magt i internationale forhold blot er en regel der eksisterer på papiret og er uden hold i virkeligheden. Det er udtryk for et princip som ingen bestrider, men som regeringer lejlighedsvis søger at unddrage sig ved at argumentere for undtagelser og begrænsninger svarende til de konkrete nationale interesser. Denne argumentation følger i hovedsagen et traditionelt juridisk argumentationsmønster og ligger ikke overvejende på det moralske plan, således som tidligere tiders argumentation for at en krig kunne være retfærdig.

Det er endvidere et princip der manifesterer sig som et led i den internationale retsorden ved de sjældne lejligheder, hvor en international domstol eller et andet lignende uafhængigt og upolitisk organ skal tage stilling til lovligheden af en stedfunden militær magtanvendelse. I en sag om ansvaret for minesprængning af britiske krigsskibe i Korfu-strædet kort tid efter den anden verdenskrigs ophør udtalte Den internationale Domstol sig om en militær operation der uanset dens særdeles beskedne dimensioner dog rejste det principielle spørgsmål om magtanvendelsens lovlighed. Efter ulykken var britiske krigsskibe gået ind på albansk søterritorium dels for at rense farvandet for miner, dels for at sikre sig bevis for minefeltets oprindelse. Den britiske regering gjorde gældende at en intervention i et sådant øjemed måtte være berettiget, men domstolen afviste denne opfattelse. Den henviste til at den påståede interventionsret kun kunne opfattes som udslag af en magtpolitik der i fortiden havde givet anledning til de alvorligste misbrug og som ikke burde finde nogen plads i den moderne folkeret, uanset den internationale retsordens ufuldkommenhed (International Court of Justice, Reports 1949 p. 4).

På et endnu mere beskedent plan blev militær magtanvendelse erklæret for uberettiget af en international

undersøgelseskommission der i 1962 afgav beretning om det såkaldte »Red Crusader« incident. En skotsk trawler af dette navn var opbragt af det danske krigsskib »Niels Ebbesen« som sigtet for at have fisket inden for den færøske fiskerigrænse. Da trawleren forsøgte at flygte med det danske prisemandskab om bord, blev den beskudt fra krigsskibet. Undersøgelseskommissionen fandt at dette overskred grænserne for berettiget magtanvendelse.

Det kan synes stridende mod enhver realistisk sans for proportionerne at nævne incidenter som disse i en sammenhæng hvor det i øvrigt drejer sig om krig og fred. De tjener imidlertid til at illustrere og bekræfte at den folkeretlige ideologi nu bedømmer magtanvendelse anderledes end tidligere. Heroverfor står på den anden side det faktum at magtanvendelsens rolle i staternes politik stadig er lige så fremtrædende som den altid har været, alene med den forandring at den militære styrke er anderledes fordelt og struktureret.

Afstanden mellem principper og realiteter synes at vokse snarere end at mindskes. Måske beror dette på, at reaktionen mod den militære magtanvendelses umenneskelighed stadig styrkes under det moderne samfunds stræben efter at finde sande og varige menneskelige værdier, samtidig med at der reageres mod tanken om en centralisering af magtmidlerne i det internationale samfund. Selv om det erkendes at en fælles international retshåndhævelse er den ufravigelige forudsætning for at magt som selvtægt kan elimineres i forholdet mellem staterne, er der et svælg mellem denne erkendelse og den praktiske politik.

En lige så ufravigelig forudsætning for at et internationalt retshåndhævelsessystem kan fungere er at de enkelte staters militære styrke begrænses. Retshåndhæveren må være retsbryderen overlegen. Nedrustning er derfor et nødvendigt led i en udvikling frem mod en tilstand hvor magten er sat i rettens tjeneste. De frem-

skridt der er gjort på dette punkt er så små, at de næppe tæller i denne sammenhæng. De har karakter af bremser på rustningskapløbet, som f. eks. forbudene mod prøvesprængninger og mod spredning af atomvåben og aftalen om demilitarisering af havbunden. Nedskæring af rustningerne har stormagterne ikke kunnet enes om. Vi er fanget i en ond cirkel: et effektivt internationalt retshåndhævelsessystem forudsætter nedrustning, men nedrustning forudsætter tillid til et internationalt retshåndhævelsessystems effektivitet og upartiskhed.

Endnu en gang må vi slutte analysen af et hovedproblem i den internationale retsorden med at konstatere brydningen mellem en gammel struktur, nemlig det internationale samfund som et system af de uafhængige stater, og en ny struktur domineret af internationale organer som har myndighed over de enkelte stater. Her hvor det drejer sig specielt om forholdet mellem magt og ret er det imidlertid åbenlyst at den nye struktur har særligt vanskeligt ved at slå igennem og at der ikke kan påvises nogen klar og entydig udviklingstendens. De regressive islæt i udviklingen er lige så stærke som de progressive, ja i visse perioder endda stærkere.

XIII

Krigens humanisering

Rummer ordene i denne overskrift ikke en indre modsigelse? Krigen er jo ifølge selve sit væsen i direkte modsætning til den humanitære grundsætning der sætter livet og livets bevarelse over alle andre værdier. I krigen tilstræber hver af parterne at tiltvinge sig herredømme over modstanderen og bryde hans modstandskraft ved midler der netop ikke respekterer menneskelivets absolutte værdi. Når ordet humanisering dog bruges i denne sammenhæng er det i en relativ betydning, nemlig den at begrænse de menneskelige lidelser og tabet af menneskeliv mest muligt, uden at det herved direkte tilstræbes at ændre krigens egentlige karakter.

Når dette problem i dag ikke er mindre aktuelt og presserende end for hundrede år siden, beror det jo på at alle bestræbelser for at afskaffe militær magtanvendelse som redskab for national politik er slået fejl. Af samme grund er der nu almindelig enighed om at det er et problem som folkeretten ikke kan vise fra sig. I årene nærmest efter Briand-Kellogg pagtens afslutning var der en udbredt skole i den folkeretlige teori som hævdede at krigen ikke længere var et folkeretligt retsforhold. Dens ulovlighed måtte medføre at der ikke kunne gælde retsregler om krigsførelsen. Denne teori om at krigen var sat uden for retsordenen (»the outlawry of war«) byggede imidlertid på den forudsætning at krigsforbudet ville blive efterlevet. Svigtede denne forudsætning, hvad den snart viste sig at gøre, førte teorien til den utilsigtede og uønskelige konsekvens at løsne de bånd på staternes handlefrihed som trods al ufuldkommenhed lå i de traditionelle folkeretlige regler om krigsførelsen. Teorien vandt da heller ikke stor tilslut-

ning. Da de tyske politiske og militære ledere blev stillet for den internationale krigsforbryderdomstol efter den anden verdenskrig blev de tiltalt og dømt ikke blot for at have iværksat ulovlig angrebskrig, men også for at have krænket krigens love og sædvaner. Det er nu den almindelige opfattelse, at krigsførelsen vedblivende er reguleret ved et sæt af folkeretlige regler, uanset at krigen som sådan måtte være ulovlig, i alt fald fra den ene parts side, f. eks. fordi den er indledt som et retsstridigt angreb. Den stat der ulovligt griber til krig kan ikke i kraft af dette retsbrud unddrage sig folkerettens øvrige regler og specielt ikke folkerettens regler om krigsførelsen, men er bundet over for sin modstander til at respektere dem. Den afskærer sig heller ikke fra at påberåbe sig disse regler til egen fordel, idet den angrebne part som griber til våben i lovligt selvforsvar ikke kan sætte sig ud over reglerne blot fordi angrebet er ulovligt.

Folkerettens regler om krigsførelsen tager for det første sigte på at regulere de midler hvorved den ene part søger at tilføje den anden parts militære styrker skade for at svække deres kampdygtighed. Regler med dette sigte blev optaget bl. a. i det såkaldte landkrigsreglement som vedtoges på Haager-konferencerne i 1899 og 1907. For det andet tager reglerne sigte på at skåne dels den civile befolkning, dels de medlemmer af de militære styrker som gøres ukampdygtige fordi de såres eller tages til fange. Bestemmelser om beskyttelse af den civile befolkning optoges i landkrigsreglementet, dels som forskrifter om at kamphandlinger kun måtte rettes mod objekter af militær betydning, dels som forskrifter om befolkningens stilling på et territorium der blev besat af fjendtlige styrker. Regler om beskyttelse af sårede og krigsfanger udformedes tildels i landkrigsreglementet og navnlig i konventioner som den internationale Røde Kors Komité tog initiativet til.

Udviklingen af krigsmidlerne i den første verdens-

krig og senere i den anden verdenskrig og tiden derefter er imidlertid løbet fra den folkeretlige regulering. Kun Røde Kors konventionerne om behandlingen af syge og sårede og af krigsfanger lykkedes det at få ført à jour. Nye konventioner blev vedtaget på en konference i Genève 1949 og er nu tiltrådt af praktisk talt alle stater, inklusive stormagterne. Der vedtoges på samme konference en ny konvention om beskyttelse af civilbefolkningen i krigstid.

Bortset herfra er de folkeretlige regler ganske utidssvarende. Det almindelige og fundamentale princip hvorefter krigsførelsen kun må rettes mod militære objekter og militære styrker er gjort illusorisk af de moderne masseødelæggelsesvåben. Strategiske luftbombardementer, kemiske og bakteriologiske kampmidler og de strategiske atomvåben rammer civile og militære i flæng, og visse teorier om »total krigsførelse« sætter sig bevidst ud over forskellen mellem civile og militære ved at mobilisere samtlige statens ressourcer til krigsførelsen.

Krigsførelsen i luften udviklede sig allerede under den første verdenskrig langt ud over det der var forudset i Haag-reglerne fra 1907. En international juristkommission udarbejdede i 1922–23 et nyt sæt regler om luftkrigen, men de blev aldrig accepteret af regeringerne, og den anden verdenskrigs luftbombardementer trodsede alle retlige og humanitære hensyn. Fremskridt i den retlige regulering er ikke gjort siden da og har næppe nok været forsøgt. Enhver retlig regulering og begrænsning af luftvåbnets frie og uhæmmede udfoldelse griber direkte ind i de militære styrkeforhold. Ud fra militære og magtpolitiske synspunkter er det for så vidt konsekvent at en regulering afvises af de stater der på dette punkt er mulige fjender overlegne, så længe disse andre stater ikke accepterer tilsvarende begrænsninger af deres militære styrke på andre områder. Denne problematik har altså væsentlige træk tilfælles med nedrust-

ningsproblematikken. I et internationalt samfund hvor staternes eksistens og sikkerhed i så høj grad som tilfældet er beror på de indbyrdes magtrelationer og ikke på en veletableret retsorden, må der ganske særlige faktorer til at gøre en regulering af våbnene og deres anvendelse almindeligt acceptabel.

Sådanne særlige faktorer foreligger måske med hensyn til de kemiske og bakteriologiske krigsmidler. Den dødbringende og invaliderende virkning af disse krigsmidler er af sådanne dimensioner at hele folkeslags, ja måske menneskehedens, overlevelsesevne står på spil hvis de anvendes i den fulde udstrækning som moderne videnskab og teknik har muliggjort. Allerede de frygtelige erfaringer med giftgassen under den første verdenskrig førte til at der få år efter krigens afslutning vedtoges et forbud mod den fremtidige anvendelse af kemiske og bakteriologiske midler i krigsførelsen. Forbudet formuleredes i en protokol undertegnet i Genève 1925 og er i årenes løb blevet tiltrådt af et meget stort antal stater, herunder alle stormagterne, dog endnu ikke af USA. Forbudet respekteredes fra alle sider under den anden verdenskrig. Hvilke motiver der har bevæget de krigsførende parter er det vanskeligt at vide med sikkerhed, men der er grund til at tro, at truslen om at modparten ville svare igen med samme midler har været afskrækkende. Der var altså tale om en slags terrorbalance af samme karakter som den der nu holder atommagterne i skak.

I de senere år er der opstået tvivl om forbudets rækkevidde. Det omfatter efter sin ordlyd kvælende, giftige og andre gasarter. Spørgsmålet er om der herved sigtes også til f. eks. tåregas der kun fremkalder midlertidige gener uden at forvolde varige skader? Dette middel anses jo i mange lande for at være legitimt i bekæmpelsen af indre uroligheder. Ikke desto mindre har det formentlig været tilsigtet ved Genève-protokollen at forbyde dets anvendelse i krig, og grunden til at give

det folkeretlige forbud denne vide udstrækning må søges i vanskeligheden ved at drage en klar grænse over for de giftige gasarter. Endvidere er der, navnlig efter krigsførelsen mod guerilla-styrkerne i Vietnam, rejst spørgsmål om forbudet også gælder anvendelsen af kemiske kampmidler hvis virkning er at dræbe plantevækst men som ikke er rettet direkte mod mennesker. Sådanne midler kendtes ikke i 1925 og kan derfor næppe være omfattet af protokollen. På den anden side er det ubestrideligt at de i deres utilsigtede følgevirkninger kan være særdeles farlige for mennesker.

I FN er der de senere år udfoldet bestræbelser for at udstrække forbudet mod kemiske og biologiske krigsmidler mest muligt og for at fastslå det som gældende alment også for stater der ikke har tiltrådt Genèveprotokollen. USA's regering har, samtidig med at søge senatets tilslutning til at ratificere Genève-protokollen, ensidigt givet afkald på overhovedet at anvende biologiske våben og på som den første at anvende dræbende og invaliderende kemiske våben. Heri kan vel ses et vidnesbyrd om at magtanvendelsens umenneskelige følger truer med at antage sådanne dimensioner at den retlige regulering accepteres, ikke som en byrde og begrænsning af den enkelte stats handlefrihed, men som et middel til at beskytte menneskeheden mod dens egen kortsynethed.

Dertil er udviklingen endnu ikke kommet med hensyn til atomvåbnene. Erkendelsen af den fare som disse våbens ubegrænsede anvendelse vil indebære for menneskehedens overlevelsesmuligheder er tilstrækkeligt klar. Deres betydning for den bestående magtbalance er imidlertid så afgørende at ingen af de stater i hvis arsenal de indgår vil give efter for de ikke-engagerede staters tilskyndelser til at forbyde anvendelsen af dem. Selv en i øvrigt nok så enig verdensopinion har ikke hidtil kunnet pålægge de fem stater der besidder atomvåben en retlig forpligtelse til at afstå fra at bruge dem.

Som led i juridiske ræsonnementer kan det gøres gældende at anvendelsen af atomvåben – i alt fald bortset fra de såkaldte taktiske atomvåben – er i strid med folkerettens fundamentale princip for krigsførelsen derved at de rammer civile og militære personer og objekter i flæng, og dette skulle jo i og for sig være et tilstrækkeligt grundlag for at erklære dem for ulovlige. Vanskeligheden er blot at selve dette fundamentale folkeretlige princip så ofte har vist sig at være prisgivet den militære nødvendighed at dets normative kraft er alvorligt svækket. Med udgangspunkt i en realistisk erkendelse af situationen synes vejen fremad at måtte gå over en begrænsning af fremstilling af atomvåben og en reduktion af bestående forråd, med den fuldstændige afskaffelse som et fjernt mål.

Alt imedens politikere og jurister på det internationale plan brydes med disse problemer er militær magtanvendelse et næsten dagligt fænomen adskillige steder verden over. Den tidligere omtalte doktrin hvorefter magtanvendelse er legitim i kampen mod kolonialisme og apartheid og som et middel til national befrielse, har stillet folkeretten over for nye problemer. Denne kamp føres jo ikke af den ene stat mod den anden og ikke af regulære hære, men af guerilla-styrker og andre væbnede smågrupper. Folkerettens traditionelle krigsregler tager imidlertid kun umiddelbart sigte på krig mellem stater og kamp mellem regulære væbnede styrker. Ganske vist kendte den ældre folkeretlige lære også begrebet borgerkrig, men for at oprørerne mod den lovlige statsmagt kunne anerkendes som krigsførende part med de deraf følgende rettigheder, krævedes det bl. a. at oprørspartiet beherskede en væsentlig del af territoriet og selv fulgte krigsreglerne.

Med udgangspunkt i erfaringerne fra de tysk-besatte lande i den anden verdenskrig fastslog Genève-konventionerne af 1949, i tilslutning til ældre regler om frivillige korps, at medlemmerne af organiserede modstands-

bevægelser skulle behandles efter konventionernes regler om syge og sårede og om krigsfanger, forudsat bl. a. at de havde et fast og synligt kendetegn og bar våbnene åbenlyst. Disse betingelser opfyldtes vel kun af de færreste af modstandsstyrkerne under den anden verdenskrig og opfyldes næppe heller af de partisan- og guerilla-styrker der kendes fra de senere år. Derudover fastslog Genève-konventionerne imidlertid at i væbnede konflikter som ikke er af international karakter skal de der ikke deltager aktivt i kamphandlingerne, herunder de der har overgivet sig eller er gjort ukampdygtige, behandles efter visse humanitære mindstekrav. De må ikke underkastes legemlig vold, tortur eller nedværdigende behandling, og der må ikke tages gidsler blandt dem.

Vanskeligheden er imidlertid at drage grænsen mellem det der i konventionerne kaldes »konflikter af ikke-international karakter« og optøjer og uroligheder som statsmagten har ret til at bekæmpe med sine egne midler som et indre anliggende der ikke reguleres af folkeretten. I de senere års bestræbelser for at humanisere forløbet af væbnede konflikter af alle slags søger man at slå bro over denne vanskelige skillelinie ved hjælp af de nyere regler om beskyttelse af menneskerettighederne. I de forskellige internationale konventioner herom, navnlig FN's konvention af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, er visse af de tilsikrede rettigheder – bl. a. retten til livet, beskyttelse mod tortur, tros- og samvittighedsfrihed og beskyttelse mod tilbagevirkende straffelove – af en særligt kvalificeret karakter idet der ikke kan gøres afvigelser fra dem selv under krig og undtagelsestilstand. Hvis en stat da er forpligtet på denne måde gælder forpligtelsen også over for dem der deltager i opstand og indre uroligheder af enhver art.

Men spørgsmålet er om denne beskyttelse er tilstrækkelig. Den udelukker jo f. eks. ikke at der iværksættes almindelig strafferetlig forfølgelse mod den som har

gjort opstand mod statsmagten, og den udelukker ikke at der efter gældende straffelov idømmes de strengeste straffe, i givet fald endog dødsstraf. Men den som deltager i en kamp for national befrielse, mod kolonialisme og fremmedherredømme, altså i tilfælde hvor magtanvendelse hævdes at være forenelig med FN's Pagt, bør han ikke betragtes som krigsfange hvis han falder i statsmagtens hænder? Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, har han krav på beskyttelse efter krigsfangekonventionen, selv når han dømmes og straffes, og beskyttelsen efter denne konventions regler er mere vidtgående end efter de almindelige menneskeretsgrundsætninger. En neutral stat kan desuden som beskyttelsesmagt påse at reglerne respekteres.

Disse og andre lignende komplikationer udspringer af den modsætning man uvægerligt løber ind i når krigsreglerne søges anvendt på kamphandlinger og militære operationer mellem statsmagten og grupper der sætter sig op mod statsmagten. Krigsreglerne forudsætter kæmpende parter på samme niveau, om ikke militært jævnbyrdige så dog retligt jævnbyrdige, typisk som ligeberettigede stater. De der sætter sig op mod statsmagten er derimod fra dennes synspunkt at betragte som lovovertrædere der kan og bør straffes, selv om de påberåber sig folkeretlige doktriner om kolonifrigørelse eller måske en filosofisk eller revolutionær modstandsret som grundlag for deres aktioner. Den omstændighed at der benyttes militære våben og metoder ændrer intet heri.

Der er imidlertid endnu en vanskelighed. Gensidighed mellem parterne er et naturligt led i mange retsforhold, også i forbindelse med anvendelse af krigsreglerne. Men hvorledes sikre gensidighed når modparten er en frihedsbevægelse, partisanorganisation el. lign. som ikke er bundet af folkerettens regler og som ikke kan anerkendes som part i en folkeretlig aftale? Erfaringerne har vist at ikke blot traditionelle regler om

krigsførelsen over for modparten, som f. eks. forbudet mod snigangreb, men også regler om beskyttelse af udenforstående, om forbud mod gidseltagning og om respekt for ikke-kombattanters liv, frihed og sikkerhed, jævnligt kan ventes at blive krænket. Flybortførelser, gidseltagning og gidseldrab er brugt som led i modstandsbevægelsernes kampmidler.

En statsmagt der ønsker at standse en udvikling i retning af anarki må være berettiget til at skride ind imod sådanne forhold, på samme måde som statsmagten er berettiget til at skride ind imod enhver anden lovovertrædelse. Genève-konventionernes regler om væbnede konflikter af intern karakter går ud på at uvildige humanitære organer såsom den internationale Røde Kors Komité er berettiget til at tilbyde de stridende parter deres bistand, og derudover siges det at de stridende parter bør tage initiativet til at indgå særlige overenskomster for at bringe konventionernes bestemmelser til anvendelse. At Røde Kors kan yde værdifuld bistand som mellemled er ubestrideligt, forudsat at partisanstyrkerne overhovedet har en ledelse der adlydes. Derimod kan det vel næppe ventes at nogen regering vil indlade sig på at slutte overenskomst med grupper og styrker den betragter som simple lovovertrædere.

Det reelle problem er her om folkeretten kan og bør pålægge staternes magthavere begrænsninger med hensyn til de midler de kan anvende i kampen mod lovovertrædere. For så vidt angår den almindelige kriminalitet går de forskellige internationale menneskerets-konventioner ud på at forbryderen ikke er retsløs og at samfundets retshåndhævelse må respektere et vist mindstemål af retsbeskyttelse. Bør den politiske lovovertræder der griber til vold mod magthaverne være anderledes og bedre stillet? Det kan der næppe være nogen rimelig grund til, og den beskyttelse der ligger i at de ufravigelige menneskeretsprincipper under alle omstændigheder må respekteres er da, som allerede nævnt, et natur-

ligt og konsekvent mål at søge nået også når det drejer sig om at humanisere metoderne for samfundets legitime magtudøvelse. Det kan i øvrigt være en naturlig og rimelig opgave for en institution som Røde Kors at søge politiske fangers skæbne lindret.

Tilpasningen af de traditionelle krigsregler til den folkeretlige udvikling rejser mange andre problemer. Skulle man nogen sinde nå dertil at militære sanktioner bliver et praktisk anvendeligt led i en international retshåndhævelse, vil det spørgsmål melde sig om folkerettens krigsregler skal gælde for de militære operationer der iværksættes i dette øjemed. Det drejer sig i denne situation hverken om krig eller anden international væbnet konflikt, men om militære operationer der dog meget vel kan tænkes at svare til krigsmæssige operationer i omfang og intensitet. Det ville stemme dårligt overens med den fundamentalt humanitære karakter af FN's hele målsætning hvis ikke reglerne om humanisering af krigsførelsen skulle iagttages af styrker der opererer i FN's navn. Hidtil har problemet kun foreligget klart med hensyn til de styrker der under amerikansk overkommando, men i henhold til FN's beslutning, deltog i kampene i Korea som led i et »kollektivt selvforsvar«. Krigsreglerne, bl. a. om behandling af krigsfanger, blev her fulgt. FN's fredsbevarende styrker har, som tidligere nævnt, ikke til opgave at anvende tvangsmidler mod nogen stat. Ikke desto mindre kan det forekomme at de bliver inddraget i militære forviklinger af krigsmæssig karakter. I Generalsekretærens stående instrukser til styrkerne hedder det at de skal iagttage og respektere principperne og ånden i de internationale konventioner der gælder for militært personels optræden og handlemåde. FN som sådan har derimod ikke formelt tiltrådt disse konventioner, f. eks. Genève-konventionerne af 1949, der jo er udformet som overenskomster mellem stater.

Dette kan da afslutte omtalen af de mange paradok-

ser man støder på, når man søger at anvende krigens regler i et internationalt samfund hvor krigen vel er gjort ulovlig, men hvor magtanvendelse både i krigens traditionelle form og i utallige andre former er et næsten dagligdags led i det internationale handlemønster.

XIV

Folkerettens særpræg

Er folkeretten virkelig ret? Dette spørgsmål er ofte blevet stillet i tidens løb, og i sig selv er det jo udtryk for en tvivl. Ingen ville finde på at stille et tilsvarende spørgsmål vedrørende dansk ret eller noget andet af de vel etablerede staters retssystemer. Lægmanden vil hæfte sig ved at staterne jævnligt sætter sig ud over folkeretlige forskrifter og at det ikke blot er de store og mægtige stater der slipper godt fra det, men at vi stadig hyppigere oplever at også små stater i kraft af den styrke som ligger i indbyrdes solidaritet kan tilsidesætte folkerettens regler ustraffet. Den der tager stilling til spørgsmålet ud fra principielle og teoretiske synspunkter må som udgangspunkt konstatere at folkeretten adskiller sig fra de nationale retssystemer i alt fald på det afgørende punkt, at den savner et centralt retshåndhævelsesapparat.

Hermed stilles man over for det problem om det er en forudsætning for at et normsystem kan karakteriseres som et retssystem, at det kan håndhæves ved tvang af samfundets myndigheder. Dette er egentlig et rent terminologisk spørgsmål som ikke er egnet til videnskabelig besvarelse. Fremtrædende retninger i den almindelige retslære lægger imidlertid afgørende vægt på håndhævelsesmuligheden som kriterium for grænsedragningen mellem retsnormer og andre normer i det nationale samfund, og det kan derfor synes nærliggende at anvende samme kriterium på det internationale plan. Gør man imidlertid det, bliver konsekvensen at karakteristikken retssystem ikke kan anvendes om folkeretten, til trods for at denne både som akademisk disciplin og praktisk profession indtager en respektabel plads på det juridiske parnas.

Skal det have nogen mening at fortsætte en videnskabelig eller praktisk debat om disse problemer må den drejes ind i en anden bane. Man må undersøge hvilke elementer i det traditionelle folkeretlige system der frembyder ligheder med afgørende træk i nationale retssystemer og hvilke der afviger; endvidere hvilke elementer der giver systemet en tilstrækkelig fasthed og objektivitet til at adskille det fra normer af anden slags, som f. eks. politiske doktriner, diplomatisk praksis, international moral m. m. Det er med andre ord ikke et spørgsmål om et enten-eller, men om noget mere eller mindre.

Som et første punkt må man da på ny fremhæve den praktisk talt fuldstændige *mangel på central retshåndhævelse* i det folkeretlige system. FN's muligheder for med magt at imødegå fredsbrud er som tidligere nævnt forsvindende ringe. De bestemmelser der findes, bl. a. i FN's Pagt, om tvangsfuldbyrdelse af internationale domme er aldrig blevet anvendt og man står uden erfaringsgrundlag for at bedømme om de overhovedet kan fungere efter hensigten. Når de aldrig er blevet sat på prøve, beror det dog måske på, at der sjældent har været anledning hertil. I det omfang hvori internationale retsafgørelser overhovedet er forekommet, er de normalt blevet efterlevet frivilligt, det vil i denne sammenhæng sige ud fra andre motiver end ønsket om at undgå en tvangsfuldbyrdelse. En vis almindelig respekt for den autoritet en retsafgørelse har som sådan kan have været en medvirkende faktor.

Selv om tvangsfuldbyrdelsen mangler er det netop et andet væsentligt punkt at de folkeretlige reglers konkrete anvendelse ikke udelukkende beror på den enkelte stats vurdering. Der findes i det internationale samfund organer med den særlige funktion at *udtale sig autoritativt i form af formelt bindende afgørelser* om reglernes anvendelse på konkrete tilfælde. Det er en funktion der i sine grundtræk svarer til domstolenes

funktion i det nationale samfund. Den indebærer ikke blot at det afgøres om et givet sæt af kendsgerninger omfattes af en given regel – den såkaldte retlige subsumption – men som forudsætning herfor også en stillingtagen til den retlige normerings specifikke indhold og en afgørelse af hvilke kendsgerninger der må anses for bevist, såfremt parterne er uenige herom.

At der findes organer som udøver denne funktion er imidlertid ikke ensbetydende med at der eksisterer en fuldt udbygget retspleje som kan sidestilles med retsplejen i de nationale samfund. Det er tidligere fremhævet at det internationale system ikke kender nogen dømmende myndighed med generel kompetence. Selv Den internationale Domstol der er et af FN's hovedorganer er kun kompetent til at pådømme internationale retstvister i det omfang staterne har anerkendt dens kompetence, og mindre end halvdelen af medlemsstaterne har gjort dette. Det er ligeledes fremhævet at den judicielle funktion i det internationale samfund har været vigende under vor tids politiske udvikling. På den anden side står det dog fast at Den internationale Domstol stadig fungerer og at der gøres forsøg på at vende udviklingstendensen. Det er ligeledes en kendsgerning at op mod et halvt hundrede af de eksisterende stater har anerkendt domstolens kompetence, selv om det formelt står dem frit at tilbagekalde denne anerkendelse med virkning for fremtidige retstvister, og selv om det er blevet et led i det typiske internationale handlemønster at undgå judiciel afgørelse af tvister i hvilke de juridiske aspekter overskygges af de politiske.

Dertil kommer at FN's domstol ikke er det eneste internationale judicielle organ. Der findes domstole med speciel kompetence, navnlig på regionalt grundlag, som f. eks. Den europæiske Menneskeretsdomstol og domstolen i De europæiske Fællesskaber. Det forekommer endvidere jævnligt, at der nedsættes specielle voldgiftsretter til afgørelse af en konkret sag mellem

to eller flere stater. Hvis sagen ikke vedrører forhold der kræver særlig teknisk sagkundskab er det sædvanligt at parterne udpeger voldgiftsdommere der opfylder de saglige og personlige forudsætninger som kræves af faste internationale dommere og er indlevet i den traditionelle folkeretlige ideologi. Undertiden kan staternes beslutning om at benytte voldgift i stedet for domstolsbehandling netop være motiveret af et ønske om at kunne udpege voldgiftsdommere der er fastere forankret i den traditionelle folkeret end de dommere der af FN's organer vælges til Den internationale Domstol.

Den samlede virkning af dette system, så ufuldstændigt og fragmentarisk det end er, må ikke undervurderes. I adskillige stater indgår folkeretlige betragtninger som et afgørende led i de besluttende myndigheders overvejelser vedrørende mange kategorier af spørgsmål. Det bliver et væsentligt motiv for valget mellem forskellige beslutninger og handlinger at den valgte mulighed skal kunne holde for en international domstol eller voldgiftsret. I overvejelserne indgår bevidst eller ubevidst en vurdering af hvilken stilling en international dommer kan ventes at ville tage til spørgsmålet, herunder om der overhovedet er en folkeretlig regel som må antages at gælde for staten i det foreliggende sagsforhold, og hvorledes en tvivl om en given regels fortolkning vil blive løst. Det er altså overvejelser der ikke væsentligt adskiller sig fra de overvejelser den enkelte borger eller hans juridiske rådgiver anstiller i det nationale samfund.

Disse overvejelser eller forsøg på at forudberegne en dommers holdning til et givet problem beror naturligvis ikke på gætteværk men har et mere eller mindre sikkert erfaringsgrundlag. Sikrest er forudsigelserne når de kan støttes på klare fortilfælde, men netop fordi den judicielle funktion spiller så beskeden en rolle i det internationale samfund er præjudikaterne sparsomme. I øvrigt må man søge at ræsonnere sig til hvilken hold-

ning den typiske internationale dommer kunne ventes at tage hvis sagen blev forelagt ham. Dette indebærer en vurdering af en række juridiske metodeproblemer, f. eks. hvilke betingelser der skal være opfyldt for at en bindende international retssædvane er dannet, under hvilke betingelser almindelige retsprincipper fra de nationale retssystemer kan anvendes på forholdet mellem stater, hvilken retlig karakter der vil blive tillagt internationale organers beslutninger, hvilke metoder der følges ved fortolkningen af traktattekster osv. Den største vanskelighed ved at foretage vurderinger af denne art er, at der blandt internationale dommere kan være endog dybtgående divergenser i deres holdning til sådanne metodiske problemer. Begrebet »den typiske internationale dommer« er mere usikkert og diffust end forestillingen om den typiske dommer i et givet nationalt samfund. Den stærkt øgede differentiering af det internationale samfund og den europæiske retskulturs vigende indflydelse spores også på dette punkt.

I de *regionale retsplejesystemer* er ensartetheden større. De europæiske Fællesskabers domstol har i sin praksis lagt en metodisk holdning for dagen der i konsekvens og fasthed ikke står tilbage for en national højesterets. Da antallet af sager der forelægges den er ganske betydeligt – i 1970 blev der afsagt dom i 63 sager – opbygges hurtigt et kompleks af præjudikater, og Fællesskabernes retssystem adskiller sig derved – ligesom i øvrigt ved dets andre strukturelle træk – så væsentligt fra det almindelige folkeretlige system at det med god grund betragtes som et retssystem for sig. Den europæiske Menneskeretsdomstols praksis har endnu ikke en tilsvarende fylde men aftegner dog allerede et klart mønster hvori der i øvrigt spores tankevækkende nuancer mellem angelsaksiske og kontinentaleuropæiske islæt. Dens kompetence er imidlertid begrænset til de europæiske staters forpligtelser i kraft af Den europæiske Menneskeretskonvention af 1950. I retstvister ved-

rørende fortolkningen og anvendelsen af andre overenskomster mellem Europarådets medlemsstater er den inkompetent.

Samspillet mellem de regionale retssystemer og det universelle rejser i øvrigt nye problemer. Selv om adskillige af Den europæiske Menneskeretskonventions bestemmelser er af samme ordlyd som bestemmelser i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 1966 er det et åbent spørgsmål om den europæiske domstols praksis vil blive retningsgivende for FN's organer. En stat der har tiltrådt begge konventioner kan, hvis problemet føres ud i sin yderste konsekvens, tænkes at kunne eller skulle indrette sig på at identiske sagsforhold bedømmes forskelligt for det ene og andet forum. For den græske regering efter kuppet i april 1967 har det været en realitet at den har kunnet værge sig mod kritik i FN, men ikke i Europarådet, og selv om den intet af stederne har været part i en egentlig judiciel proces kan de forskellige vurderinger som er anlagt i de to organisationer dog skabe et vist holdepunkt for forventninger om at også judicielle organer på henholdsvis universelt og europæisk plan ville bedømme samme sagsforhold forskelligt. Et sådant brud på det folkeretlige systems enhed er samtidig en svækkelse af den vægt hvormed en folkeretlig forpligtelse indgår i nationale myndigheders overvejelser og beslutninger.

Ved analysen af de folkeretlige reglers hævdelse gennem autoritative afgørelser af domstole er der endnu et ejendommeligt forhold at tage i betragtning. Folkeretten anvendes i stor udstrækning af *nationale domstole*. Det beror på at mange af folkerettens regler indgår i national ret enten i kraft af den nationale lovgivers udtrykkelige bestemmelse herom eller som forudsætning for, og dermed fortolkningsbidrag til, en national retsregel. Det er tidligere omtalt at der findes både traktatbestemmelser og folkeretlige sædvaner som tager sig-

te på individets retsstilling i den enkelte stat, være sig hans hjemstat eller en stat hvor han opholder sig som fremmed. Den nationale lovgiver kan benytte forskellige lovgivningstekniske fremgangsmåder til gennemførelsen af sådanne folkeretlige regler. Det kan bestemmes at de skal optages i national ret med den ordlyd de har; der kan henvises til dem fra en national retsregel, eller de kan omskrives til en national retsregel med et tilsvarende indhold. Andre folkeretlige regler går ud på, som det også er nævnt tidligere, at afgrænse staternes indbyrdes kompetence, herunder udstrækningen af administrative og judicielle myndigheders beføjelser i stedlig og personlig henseende. Sådanne regler kan på tilsvarende måde være optaget i national ret, eller de kan ligge som en ikke udtalt forudsætning for forståelsen af den nationale retsregel. Det er eksempelvis en fast folkeretlig sædvane at en fremmed stat ikke kan sagsøges for national domstol i anledning af myndighedsakter; der findes ikke i den danske retsplejelov eller anden dansk lov nogen bestemmelse af dette indhold, men alligevel står det fast at en dansk domstol vil afvise et sådant søgsmål.

Adskillige folkeretlige spørgsmål rejses og afgøres ved nationale domstole mellem år og dag. De folkeretlige domssamlinger og de folkeretlige tidsskrifters løbende oversigter over domspraksis er talende vidnesbyrd herom. Nationale domme om folkeretlige spørgsmål gengives eller omtales langt hyppigere end internationale, ganske enkelt fordi der er så langt flere af dem. Den nationale dommers holdning til folkeretlige problemer kan variere fra land til land. Den kan være mere eller mindre internationalistisk i den forstand at der lægges større eller mindre vægt på hvorledes internationale instanser eller andre landes domstole tidligere har stillet sig til det foreliggende problem. På den anden side kan der i fortolkningsmetode og fortolkningsstil tages mere eller mindre hensyn til specielt nationale tra-

ditioner. Under alle omstændigheder indgår den folkeretlige regel dog på samme måde som en national retsregel i dommerens motivation for den konkrete afgørelse.

For at afværge de forskelle som uundgåeligt opstår mellem domspraksis i forskellige lande kunne man tænke sig en slags international højesteret i spørgsmål af folkeretlig karakter. Forslag herom har været fremsat men er aldrig nået ud over det teoretiske plan. Kun i De europæiske Fællesskaber er der skabt noget tilsvarende, idet ethvert spørgsmål om en fællesskabs-regels gyldighed eller fortolkning som måtte opstå i en national retssag kan eller skal forelægges Fællesskabets domstol.

Under alle omstændigheder er det dog kun begrænsede udsnit af det folkeretlige normsystem der efterleves i kraft af nationale domstoles afgørelser, et udsnit der er begrænset til visse indholdsmæssige typer af regler. Uden for dette område og uden for de relationer hvor muligheden for internationalt søgsmål er en realitet må man da spørge om der er andre faktorer som kan give de folkeretlige regler en tilstrækkelig fasthed og effekt til at der kan være mening i at karakterisere dem som retsregler.

En faktor som straks melder sig er *gensidigheden*. Den ene stat opfylder sine pligter over for en anden for at kunne kræve at denne anden opfylder sine pligter. I nogle tilfælde er denne mekanisme indbygget i selve den folkeretlige regels formulering. En traktatbestemmelse kan f. eks. gå ud på at de to kontraherende stater gensidigt skal ophæve visumtvangen eller sænke toldsatserne i den indbyrdes handel. Undlader den ene part at opfylde sin forpligtelse er den anden frigjort i kraft af bestemmelsens eget indhold. Mere generelt ligger der et gensidighedsmoment i det almindelige princip at den ene parts misligholdelse af en aftale fritager den anden part for at opfylde den for sit vedkommende. En udvidelse af gensidighedsprincippet fin-

des i de folkeretlige regler om repressalier. Et retsbrud fra en stats side over for en anden berettiger den krænkede stat til at svare igen med en handling, som ellers ville være ulovlig. Kun kræves det at der iagttages en vis rimelig proportionalitet mellem retsbrud og reaktion, og af FN-pagtens forbud mod magtanvendelse følger at militære repressalier ikke er tilladt. Folkerettens principielle anerkendelse af repressaliers berettigelse opfattes i reglen som en primitiv form for sanktionsordning, i slægt med selvtægt i det primitive samfund. Det er den forurettede selv, og ikke samfundsmagten, der reagerer mod retsbrud med det formål at sikre respekt for reglerne.

Der kan utvivlsomt også påvises et gensidighedsmoment i respekten for mange af de regler der tilsammen udgør det folkeretlige retssystem uden at hvile på indbyrdes aftaler mellem staterne. De pligter eller begrænsninger i handlefriheden som reglerne pålægger en stat kan måske i den konkrete situation fremtræde umiddelbart som en ulempe og som stridende mod statens interesser. I en større sammenhæng kan det imidlertid stå klart for dem der handler på statens vegne at det er i dens interesse at reglerne respekteres således at de også kan kræves respekteret af andre stater. Principperne om havets frihed kan i en given situation afskære et lands toldpoliti fra at anholde et fremmed smuglerfartøj på det åbne hav. Tilskyndelsen til alligevel at respektere havets frihed kan ligge i en erkendelse af at dette princip som helhed er i statens egen interesse og kommer dens fiskeri og søfart m. m. til gode. Begrænsningerne i handlefriheden er acceptable fordi de ud fra en helhedsbedømmelse hviler ligeligt på alle og respekteres gensidigt.

Denne faktor kan gøre sig gældende endnu mere generelt, nemlig med sigte på det folkeretlige system som helhed og ikke blot dets enkelte regler betragtet særskilt. Selve dette at være kendt som lovlydig og som

en stat der respekterer sine forpligtelser giver en særlig styrke når rettigheder skal gøres gældende og forsvares. Sammenhængen er naturligvis ikke absolut, men den er mere end blot juridisk-moralsk ønsketænkning. Historien giver os erfaringsmateriale til at underbygge påstanden; et land som Finland kan henvise til adskillige eksempler fra sin nyere historie. Eksemplet tjener dog måske også til at anskueliggøre at det er en faktor som ikke er specifik for det juridiske normsystem. Den stat der er moderat og tillidvækkende i sin politiske holdning og respekterer de diplomatiske og politiske »spilleregler« har allerede derved sikret sig en god udgangsposition når den skal søge at påvirke andre landes politik til fordel for sig selv.

Hertil kommer endelig at lovlydighed, også i form af respekt for folkeretten, normalt betragtes som en egenskab af positiv moralsk værdi. Men det kan ikke nægtes at også hykleri og kynisme trives på dette område.

De forudgående betragtninger har været rettet mod det traditionelle decentraliserede internationale samfund hvor folkeretten er en del af det system der regulerer forholdet mellem ligestillede stater indbyrdes. Det er imidlertid ikke givet på forhånd at disse betragtninger også har gyldighed i den centraliserede struktur i det internationale samfund som de internationale organisationer er udtryk for.

Det problem der her melder sig har to forskellige dimensioner. For det første må man spørge om de faktorer der holder de organisatoriske systemer sammen skaber en sådan fasthed og sikkerhed at der kan drages meningsfulde paralleller til de retlige elementer i et typisk forfatningssystem således som vi kender det i de enkelte stater. For det andet må man spørge om det organisatoriske system har tilført det traditionelle folkeretlige system nye egenskaber.

Erfaringsmaterialet til belysning af det første spørgs-

mål er særdeles broget. I adskillige af de internationale organisationer følges de skrevne regler om organernes sammensætning, forhandlinger og afstemninger, beslutninger og beføjelser med samme konsekvens og fasthed som i et nationalt forfatningssystem. De anses for at have samme retlige karakter som nationale forfatningsregler og procedureforskrifter. Deres overholdelse anses for at være en forudsætning for trufne beslutningers gyldighed på lignende måde som i et nationalt forfatningssystem, uanset at der ikke er nogen judiciel instans som er kompetent til at påkende spørgsmål herom, hvad der jo i øvrigt heller ikke altid er i de nationale forfatningssystemer.

På den anden side har man i årenes løb kunnet iagttage mange forhold, specielt i FN, som afviger fra det normale forløb i et nationalt forfatningssystem. Reglen om at Sikkerhedsrådets medlemmer vælges for to år er blevet omgået; reglen om at stormagternes stemmer i Sikkerhedsrådet kræves til beslutninger om andet end procedurespørgsmål har været genstand for proceduremæssige manipulationer; funktionsdelingen mellem Sikkerhedsråd og Generalforsamling er blevet udvisket; bestemmelsen om at FN ikke kan blande sig i staternes indre anliggender er blevet strakt og bøjet efter politiske behov; domstolens udtalelse om at Generalforsamlingen kan pålægge medlemsstaterne at bidrage til finansieringen af fredsbevarende operationer gennem de ordinære medlemsbidrag er ikke blevet respekteret, og uenigheden herom førte i sine videre konsekvenser til at den 19. Generalforsamling i 1964 ikke var funktionsdygtig.

I litteraturen om FN anføres disse og andre lignende eksempler ofte til illustration af den smidighed som siges at være karakteristisk for organisationen. Det gøres gældende at ligesom en national forfatning ændres gennem sædvaner, således er også FN's Pagt undergået væsentlige ændringer og har fået et delvis nyt indhold på

sædvaneretligt grundlag. Imidlertid er der næppe nogen national forfatning der i et tilsvarende tidsrum er blevet så dybtgående ændret som FN's Pagt, og spørgsmålet er om forskellen ikke er mere end blot kvantitativ. Når det politiske pres er tilstrækkeligt stærkt, viger de skrevne regler om organernes sammensætning, fremgangsmåde og kompetence med en lethed som næppe ville blive accepteret i ret mange nationale forfatningssystemer. Dette er på den anden side ikke udtryk for at der er handlet under bevidst fornægtelse af den retlige ideologi. Juridiske argumenter har tværtimod indtaget en fremtrædende plads i de debatter der normalt er gået forud for beslutningerne. Dette fænomen kaster et interessant lys over retssystemets karakter og funktion, og der vil senere blive knyttet nogle bemærkninger hertil.

Forinden må vi se på det andet af de ovennævnte spørgsmål, nemlig om det traditionelle folkeretlige system af regler for staternes indbyrdes adfærd har fået tilført nye kvaliteter gennem det centraliserede organisatoriske system. Det ville have været nærliggende at antage at netop den centrale retshåndhævelse som var et af FN's formål havde ændret det folkeretlige system fundamentalt. Som allerede flere gange nævnt er forsøget på at skabe en sådan international retshåndhævelse imidlertid glippet. De folkeretlige reglers efterlevelse er ikke, som de nationale retsreglers, sikret ved et almindeligt virkende sanktionssystem.

Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at karakterisere folkerettens situation. Den fragmentering af det internationale system der er sket ved oprettelsen af de mange sideordnede organisationer, universelle som regionale, kræver en mere nuanceret karakteristik. Gennem de forskellige organisationer, undertiden som en umiddelbar konsekvens af selve medlemsskabet, har de deltagende stater påtaget sig en række indbyrdes forpligtelser, det være sig på valutariske, handelspolitiske, sund-

hedsmæssige, samfærdsels- og kommunikationsmæssige, eller andre områder. Opfyldelsen af disse forpligtelser er ofte undergivet den internationale organisations kontrol. Der findes forskellige klage- og undersøgelsesprocedurer, således som det kort er omtalt tidligere i kapitel 4. I nogle tilfælde har det internationale organ det tvangsmiddel i hænde at kunne nægte den forsømmelige stat de fordele som følger af medlemsskabet, f. eks. derved at de andre medlemsstaters forpligtelser over for den suspenderes, eller at de andre stater bemyndiges til at gribe til modforholdsregler. Der er således skabt specielle sanktionssystemer på særlige områder. Det er på en måde gensidighedsfaktoren der er sat i system og udnyttet som et middel i en centraliseret regulering.

I mange af disse særlige organisationer kan i øvrigt iagttages et hermed sammenhængende fænomen, som er interessant fra et integrationsteoretisk synspunkt. De deltagende landes repræsentanter, der ofte er tjenestemænd i vedkommende nationale administrationsgren, udvikler gennem deres samarbejde et vist fælles helhedssyn på de foreliggende opgaver. Selve opgavernes natur påtvinger dem bestemte adfærdsmønstre. Hvis f. eks. epidemier skal hindres i at brede sig fra land til land må de rejsende underkastes kontrol. Skal radiokommunikationer kunne foregå uforstyrret må det begrænsede spektrum af bølgelængder fordeles mellem de forskellige formål og de forskellige lande. Uanset lejlighedsvis uenighed om mål og midler, accepterer deltagerne visse fælles normer for acceptabel adfærd, en vis fælles international moralitet eller professionel etik for samarbejdet på deres særlige fagområde. Hertil hører også respekten for gældende regler, og retsordenens autoritet underbygges således af et uden for retsordenen liggende specielt normsystem.

Når det imidlertid drejer sig om spørgsmål der vedrører staternes indbyrdes magtpositioner eller funda-

mentale træk i deres samfundsform og politiske ideologi virker ingen af de omtalte faktorer. Og dog er den juridiske argumentation et fremtrædende led i den internationale forhandling der går forud for en politisk beslutning, eller i den begrundelse der efterfølgende gives for en politisk motiveret handling. Er det imidlertid ikke en fornægtelse af elementære forestillinger om retten som noget absolut, at den således tilsyneladende reduceres til en blot og bar argumentationsteknik? Eller er dens funktion og rolle trods alt en anden?

Dette er et centralt tema i den moderne teoretiske debat. En retning inden for den folkeretlige videnskab, med udgangspunkt i den amerikanske retsrealistiske skole og med Yale-professoren *Myres McDougal* som den mest fremtrædende talsmand, mener at retten er et vigtigt redskab, selv i situationer hvor ingen domstol kan træde i virksomhed og anvende den.

Kernen i denne opfattelse er at retten bør opfattes ikke som et system af forud givne regler der anvendes på konkrete tilfælde, men som en proces for autoritative beslutninger. Beslutningstagere i mange forskellige institutionelle positioner og sammenhænge – altså ikke blot dommere men også administratorer, politikere og medlemmer af internationale organer – skaber, fortolker og omfortolker til stadighed regler, og formulerer, omformulerer, anvender og ophæver politiske retningslinier. I denne dynamiske proces brydes krav og modkrav, fordring og respons, og den beslutning der fremgår af processen er en retlig beslutning.

Dette betyder dog ikke at denne skole vil acceptere beslutninger truffet på grundlag af de enkelte beslutningstageres vilkårlige værdiforestillinger. Rettens opgave er at fastlægge fælles værdimålestokke for samfundet som helhed, og folkerettens opgave er specielt at definere fælles internationale målestokke. Afgørende må være hvad der tjener det internationale samfunds interesser, og i sidste instans må man som et øverste vurde-

ringsprincip lægge vægt på hvad der tjener menneskets værdighed (»human dignity«).

Det kan ikke undre at en lære der opererer med så vage og diffuse værdipræmisser efterlader megen usikkerhed. Den forudsætter at det er muligt at konkretisere disse vurderinger og derved bestemme det internationale samfunds interesser på en måde som er objektivt rigtig og derfor bør være alment acceptabel. Men al erfaring viser jo at dette ikke er muligt. Hvad der kan opnås almindelig tilslutning til er ofte kun vurderinger og normer af den mest abstrakte og generelle karakter, som f. eks. at angrebskrig er uacceptabel og at staternes indre anliggender må respekteres. Når der af sådanne abstrakte udsagn skal udledes mere konkrete direktiver og endnu mere når direktiverne skal omsættes i afgørelser af enkelttilfælde viser det sig at interesserne formuleres forskelligt af forskellige deltagere i beslutningsprocessen og at den nævnte teori ikke kan give rationel vejledning i valget mellem alternative løsninger. Ikke uden grund har man bebrejdet McDougal at hans egne vurderinger af hvad der er det internationale samfunds almene interesser har en umiskendelig tendens til at falde sammen med de fremherskende vurderinger af hvad der er hans eget lands interesse. Den opfattelse at det internationale samfund er præget af interessemodsætninger som det er retsordenens formål at søge udlignet eller afvejet mod hinanden, afviser han.

Det kan imidlertid ikke bestrides at denne teori peger på noget karakteristisk for de retlige motivers og argumenters rolle i den proces hvorved internationale beslutninger bliver til i politiske organer som f. eks. i FN's Generalforsamling og Sikkerhedsråd. Når disse organer efterfølgende bedømmer staters adfærd og når de fastlægger direktiver for fremtidig adfærd fremføres påstande og modpåstande om hvad folkeretten forbyder eller tillader, og der henvises til principper og normer der er almindeligt anerkendt som hørende til folkeret-

tens system eller som hævdes at burde være del deraf. Sammen med politiske argumenter indgår påberåbelsen af folkeretten i den proces af krav og respons hvoraf den konkrete beslutning opstår, og den en gang trufne beslutning indgår dernæst som element i en praksis og sædvane der i senere beslægtede tilfælde påberåbes som norm. De retlige argumenters vægt i forhold til politiske argumenter varierer alt efter de interesser som står på spil. Kun sjældent fornægtes de udtrykkeligt. For en realistisk iagttager tjener folkeretten som en ramme om udveksling af krav og modkrav mellem de internationale aktører og som et system hvortil disse krav og modkrav kan referere. Den kan derved bidrage til at den politiske og diplomatiske debat struktureres på en måde der gør debatten meningsfuld og forhindrer at parterne taler forbi hinanden.

For at folkeretten kan opfylde selv denne beskedne funktion er det en forudsætning at der er enighed mellem de internationale aktører, det vil sige staternes repræsentanter, om de fundamentale træk i systemet. Det springende punkt er om denne forudsætning er opfyldt. Erfaringen viser at svaret afhænger af hvilket abstraktionsniveau man tager sigte på. Om de meget abstrakte og generelle normer som findes f. eks. i FN's formålsbestemmelser er der i vor tid praktisk talt universel enighed. Efterhånden som man bevæger sig nedad mod de mere konkret udformede normer mindskes graden af enighed. Debatten om forbudet mod magtanvendelse og om dette princips rækkevidde i forskellige typer af situationer, således som omtalt i kap. 12, er den klareste illustration.

Der er meget i vor tids udvikling som tyder på at tærsklen for almindelig enighed om normsystemets indhold stadig hæves. Det der kan samles universel tilslutning til indskrænker sig til mere og mere udvandede og intetsigende principper. Men det er på den anden side vigtigt at holde sig for øje at denne udvikling kun om-

fatter de dele af det folkeretlige system som direkte har relation til magtforholdene mellem staterne. De mange områder af det internationale retssystem som sigter til at regulere og lette løsningen af opgaver i samarbejdets og sameksistensens hverdag accepteres og efterleves stort set af staterne. Hvad enten de ansvarlige myndigheders motiver hertil må søges i ønsket om at undgå gengældelse, i mere generelle gensidighedsbetragtninger, eller i deres almindelige holdning til et givet normsystem, er det en kendsgerning at disse dele af det folkeretlige system fungerer med en lignende virkning i den internationale samfundsmekanisme som de tilsvarende dele af retsordenen i det nationale samfund.

Det folkeretlige system er således fuldt af modsætninger og paradokser. Trangen til en normering af staternes adfærd og behovet for den sikkerhed som derved kan opnås er ikke mindre end behovet for retssikkerhed i det nationale samfund. Men kampen mellem modstridende interesser har ikke kunnet indordnes i de nødvendige faste rammer. Handlefriheden vurderes højere end de værdier der kan opnås ved gensidig respekt for et fælles normsystem. Udviklingstendenser i retning af et centraliseret universelt system brydes med de traditionelle strukturers seje og vedholdende dominans. Fornuft og rationalitet brydes med følelser og lidenskaber. Gensidig hensyntagen brydes med ensidig selvhævdelse. Men vil det ikke blot sige, at folkerettens aktuelle situation afspejler det menneskelige samfunds situation som helhed?

Oversigt over de vigtigste internationale organisationer

1. Forenede Nationer.

A. Hovedorganer:

GENERALFORSAMLINGEN, der mødes dels i plenum, dels i følgende hovedudvalg, hvor alle medlemsstater er repræsenteret:

1. udvalg (politiske og sikkerhedsspørgsmål).
Det særlige politiske udvalg.
2. udvalg (økonomiske og finansielle spørgsmål).
3. udvalg (sociale og humanitære spørgsmål).
4. udvalg (formynderskabs- og ikke-selvstyrende områder).
5. udvalg (administrative og finansielle spørgsmål).
6. udvalg (juridiske spørgsmål).

SIKKERHEDSRÅDET (USA, Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrig og Kina samt 10 andre stater valgt for to år af Generalforsamlingen).

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE RÅD (ECOSOC, 27 medlemmer valgt for tre år af Generalforsamlingen).

FORMYNDERSKABSRÅDET (uden væsentlig betydning efter at de allerfleste formynderskabsområder er blevet selvstændige).

DEN INTERNATIONALE DOMSTOL (15 dommere valgt for ni år af Generalforsamling og Sikkerhedsråd; sæde i Haag).

SEKRETARIATET (under ledelse af en Generalsekretær valgt for fem år af Generalforsamlingen efter indstilling af Sikkerhedsrådet).

B. Andre vigtigere organer, oprettet ved beslutning af Generalforsamlingen:

FN's KONFERENCE FOR HANDEL OG UDVIKLING (UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development).*

FN's ORGANISATION FOR INDUSTRIEL UDVIKLING (UNIDO: *United Nations Industrial Development Organisation).*

FN's UDVIKLINGSPROGRAM (UNDP: *United Nations Development Programme).*

FN's BØRNEFOND (UNICEF: *United Nations Children's Emergency Fund).*
FN's HØJKOMMISSÆR FOR FLYGTNINGE (UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees).*

C. Regionale organer under FN:

DEN ØKONOMISKE KOMMISSION FOR EUROPA (ECE: *Economic Commission for Europe.* Sæde i Genève).
DEN ØKONOMISKE KOMMISSION FOR ASIEN OG DET FJERNE ØSTEN (ECAFE: *Economic Commission for Asia and the Far East.* Sæde i Bangkok).
DEN ØKONOMISKE KOMMISSION FOR LATIN-AMERIKA (ECLA: *Economic Commission for Latin America.* Sæde i Santiago de Chile).
DEN ØKONOMISKE KOMMISSION FOR AFRIKA (ECA: *Economic Commission for Africa.* Sæde i Addis Abeba).

2. Selvstændige organisationer med tilknytning til FN („særorganisationer").

DEN INTERNATIONALE ATOMENERGIORGANISATION (IAEA: *International Atomic Energy Agency.* Sæde i Wien).
DEN INTERNATIONALE ARBEJDSORGANISATION (ILO: *International Labour Organisation.* Sæde i Genève).
FN's ORGANISATION FOR ERNÆRING OG LANDBRUG (FAO: *Food and Agriculture Organization of the United Nations.* Sæde i Rom).
FN's ORGANISATION FOR UDDANNELSE, VIDENSKAB OG KULTUR (UNESCO: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.* Sæde i Paris).
VERDENSSUNDHEDSORGANISATIONEN (WHO: *World Health Organization.* Sæde i Genève).
DEN INTERNATIONALE BANK FOR GENOPBYGNING OG UDVIKLING, »Verdensbanken« (IBRD: *International Bank for Reconstruction and Development.* Sæde i Washington).
DEN INTERNATIONALE FINANSIERINGSORGANISATION (IFC: *International Finance Corporation.* Sæde i Washington fælles med Verdensbanken).

DEN INTERNATIONALE UDVIKLINGSSAMMENSLUTNING (IDA: *International Development Association.* Sæde i Washington fælles med Verdensbanken).

DEN INTERNATIONALE VALUTAFOND (IMF: *International Monetary Fund.* Sæde i Washington).

DEN INTERNATIONALE ORGANISATION FOR CIVIL LUFTFART (ICAO: *International Civil Aviation Organization.* Sæde i Montreal).

VERDENSPOSTUNIONEN (UPU: *Universal Postal Union.* Sæde i Bern).

DEN INTERNATIONALE TELEKOMMUNIKATIONSUNION (ITU: *International Telecommunication Union.* Sæde i Genève).

DEN METEOROLOGISKE VERDENSORGANISATION (WMO: *World Meteorological Organization.* Sæde i Genève).

DEN INTERGUVERNEMENTALE RÅDGIVENDE SØFARTSORGANISATION (IMCO: *Intergovernmental Maritime Consultative Organization.* Sæde i London).

DEN ALMINDELIGE OVERENSKOMST OM TOLD OG UDENRIGSHANDEL (GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade.* Sæde i Genève).

3. Nogle organisationer uden tilknytning til FN.

A. Universelle.

VERDENSORGANISATIONEN FOR INTELLEKTUEL EJENDOMSRET (WIPO: *World Intellectual Property Organization.* Sæde i Genève).

DET INTERNATIONALE BUREAU FOR VÆGT OG MÅL *(Bureau International des Poids et Mesures.* Sæde i Sèvres).

DET INTERNATIONALE HYDROGRAFISKE BUREAU *(Bureau Hydrographique International.* Sæde i Monaco).

DET INTERNATIONALE TOLDSAMARBEJDSRÅD (sæde i Bruxelles).

DEN INTERNATIONALE ORGANISATION FOR KOMMUNIKATIONSSATELLITTER (INTELSAT. Sæde i Washington).

B. Regionale.

ORGANISATIONEN AF AMERIKANSKE STATER (OAS: *Organization of American States.* Sæde i Washington).

ORGANISATIONEN FOR AFRIKANSK ENHED (OAU: *Organization of African Unity*. Sæde i Addis Abeba).

ORGANISATIONEN FOR ØKONOMISK SAMARBEJDE OG UDVIKLING (OECD: *Organization for Economic Cooperation and Development;* har efterfulgt OEEC: *Organization for European Economic Cooperation*. Sæde i Paris).

EUROPARÅDET (*Council of Europe*. Sæde i Strasbourg).

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER (CEE – engelsk EEC – *Communauté Economique Européenne;* CECA: *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;* EURATOM: *Communauté Européenne de l'Energie Atomique*. Sæde i Bruxelles og Luxembourg).

DEN EUROPÆISKE FRIHANDELSSAMMENSLUTNING (EFTA: *European Free Trade Association*. Sæde i Genève).

RÅDET FOR GENSIDIG ØKONOMISK BISTAND (COMECON. Sæde i Moskva).

EUROPÆISK ORGANISATION FOR ATOMKÆRNEFORSKNING (CERN: *Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*. Sæde i Genève).

DEN NORDATLANTISKE TRAKTATS ORGANISATION (NATO: *North Atlantic Treaty Organization*. Sæde i Bruxelles).

DEN SYDØSTASIATISKE TRAKTATS ORGANISATION (SEATO: *South East Asia Treaty Organization*. Sæde i Bangkok).

»CENTRAL TREATY ORGANIZATION« (CENTO. Sæde i Ankara).

KOMMISSIONEN FOR FISKERI I DET NORDØSTLIGE ATLANTERHAV (sæde i London).

KOMMISSIONEN FOR FISKERI I DET NORDVESTLIGE ATLANTERHAV (sæde i Halifax, Canada).

DET INTERNATIONALE HAVUNDERSØGELSESRÅD (sæde i København).

Litteraturhenvisninger

Almindelige fremstillinger:

BRIERLY, J. L: *The Law of Nations*, 6th ed. Sir Humphrey Waldock, Oxford 1963.

BROWNLIE, IAN: *Principles of Public International Law*, Oxford 1966.

CASTBERG, FREDE: *Folkerett*, 2. utgave, Oslo 1948.

EEK, HILDING: *Folkrätten*, Stockholm 1968.

FLEISCHER, CARL AUGUST: *Hovedpunkter i Folkeretten*, 2. utgave, Oslo 1969.

O'CONNELL, D. P.: *International Law, vol. I–II*, 2nd ed. 1970.

ROSS, ALF: *Lærebog i Folkeret*, 4. udg. 1961.

STRÖMBERG, HÅKAN: *Folkrätt*, Lund 1970.

SØRENSEN, MAX (ed.): *Manual of Public International Law*, London og New York 1968, (med udførlig bibliografi).

TUNKIN, G. I.: *Droit International Public* (traduit du russe), Paris 1965.

VISSCHER, CHARLES DE: *Théories et Réalités en Droit International Public*, 4e édition, Paris 1970.

Kap. 1:

BURTON, J. W.: *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge 1968.

FRIEDMANN, WOLFGANG: *The Changing Structure of International Law*, London 1964.

NUSSBAUM, ARTHUR: *A Concise History of the Law of Nations*, New York 1947.

Kap. 2:

ALEXANDROWICZ, C. H.: *World Economic Agencies*, London 1962.

BOWETT, D. W.: *The Law of International Institutions*, 2nd ed., London 1970.

FISCHER, PAUL HENNING: *Det europæiske Kul- og Stålfællesskab*, København 1957.

FOIGHEL, ISI: *De europæiske Fællesskaber*, Søndagsuniversitetet bind 91, 1969.

FRIIS, FINN: *FN Status efter 25 år*, København 1970.

GOODRICH, L. M., EDVARD HAMBRO AND ANNE P. SIMONS: *Charter of the United Nations*, 3rd ed., New York og London 1969.

HAAS, ERNST B.: *Beyond the Nation-State*, Stanford 1964.
HANSEN, PETER: *Hvad er vi med i*, København 1968.
LUARD, EVAN (ed.): *The Evolution of International Organizations*, London 1966.
ROSS, ALF: *De Forenede Nationer*, København 1963.

Kap. 3:
BRIGGS, HERBERT W.: *The International Law Commission*, Ithaca N.Y. 1965.
CASTANEDA, JORGE: *Legal Effects of United Nations Resolutions*, New York 1969.
DETTER, INGRID: *Law Making by International Organizations*, Stockholm 1965.
HIGGINS, ROSALYN: *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London 1963.

Kap. 4:
BROWNLIE, IAN: The Justiciability of Disputes and Issues in International Relations, *British Yearbook of International Law, 1967 p. 123–44.*
HAMBRO, EDVARD: *Folkerettspleie*, Oslo 1956.
HOFFMANN, GERHARD UND IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN: Die Grenzen rechtlicher Streiterledigung im Völkerrecht und in Internationalen Organisationen. *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 9, 1967.*
HUDSON, MANLEY O.: *The Permanent Court of International Justice*, New York 1934.
JENKS, C. WILFRED: *The Prospects of International Adjudication*, London 1964.
KATZ, MILTON: *The Relevance of International Adjudication*, Cambridge, Mass. 1968.
LAUTERPACHT, H.: *The Function of Law in the International Community*, Oxford 1933.
POLITIS, N.: *La Justice Internationale*, Paris 1924.
ROSENNE, SHABTAI: *The Law and Practice of the International Court, vol. I & II*, Leyden 1965.
SCHINDLER, DIETRICH: *Die Schiedsgerichtbarkeit seit 1914*, Stuttgart 1938.

Kap. 5:
BROMS, BENGT: *The doctrine of Equality of States as applied in International Organisations*, Helsinki 1959.
FAWCETT, J. E. S.: *The British Commonwealth in International Law*, London 1963.

LAUTERPACHT, H.: *Recognition in International Law,* Cambridge 1947.
MAREK, KRYSTYNA: *Identity and Continuity of States in International Law,* Genève 1954.
O'CONNELL, D. P.: *State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I & II,* Cambridge 1967.

Kap. 6:

ANDRASSY, JURAJ: Les relations internationales de voisinage, *Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1951 II p. 77–181.*
International Organization, vol. XXII number 1 (Winter 1968): The Global Partnership.
Uses of the Waters of International Rivers, *International Law Association, 52nd Conference Helsinki 1966 p. 447–533.*

Kap. 7:

KOROWICZ, MARC-STANISLAS: *Organisations Internationales et Souveraineté des Etats Membres,* Paris 1961.
Litteratur citeret ad kap. 2 og 3, navnlig *Alf Ross* p. 67–81 og *Rosalyn Higgins* p. 58–130.

Kap. 8:

MANN, F. A.: The Doctrine of Jurisdiction in International Law, *Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1964 I p. 9–162.*

Kap. 9:

BOWETT, D. W.: *The Law of the Sea,* Manchester 1967.
EEK, HILDING: *Världshavens frihet och fred,* Stockholm 1971.
FAWCETT, J. E. S.: *International Law and the Uses of Outer Space,* Manchester 1968.
JENKS, C. WILFRED: *Space Law,* London 1965.
SCHACHTER, OSCAR AND DANIEL SERWER: Marine Pollution Problems and Remedies, *American Journal of International Law, 1971 p. 84–111.*

Kap. 10:

CAREY, JOHN: *UN Protection of Civil and Political Rights,* Syracuse, N.Y. 1970.
CASTBERG, FREDE: *Den europeiske konvensjon om menneskerettighetene,* Oslo 1971.
FAWCETT, J. E. S.: *The Application of the European Convention on Human Rights,* Oxford 1969.

FOIGHEL, ISI: *Nationalisering af fremmed ejendom*, København 1961.
LAUTERPACHT, H.: *International Law and Human Rights*, London 1950.
LUARD, EVAN: *The International Protection of Human Rights*, London 1967.
NØRGAARD, CARL AAGE: *The Position of the Individual in International Law*, Copenhagen 1962.

Kap. 11:
ADAM, H. T.: *Les Etablissements Publics Internationaux*, Paris 1957.
ADAM, H. T.: *Les Organismes Internationaux Spécialisés, vol. I–III*, Paris 1965–67.
HAAS, ERNST B.: *Beyond the Nation State*, Stanford 1964.
JESSUP, PHILIP C.: *Transnational Law*, New Haven 1956.

Kap. 12:
BOWETT, D. W.: *Self-Defence in International Law*, Manchester 1958.
BROWNLIE, IAN: *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1963.
DUGARD, C. J. R.: The Organisation of African Unity and Colonialism: An Enquiry into the Plea of Self-Defence as a Justification for the Use of Force in the Eradication of Colonialism. *International and Comparative Law Quarterly, vol. 16, 1967, p. 157–90.*
SEYERSTED, FINN: *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden 1966.
STONE, JULIUS: *Aggression and World Order*, London 1958.

Kap. 13:
BAXTER, R. R. AND THOMAS BUERGENTHAL: Legal Aspects of the Geneva Protocol of 1925. *American Journal of International Law, 1970 p. 853–79.*
CASTREN, ERIK: *Civil War*, Helsinki 1966.
COURSIER, HENRI: *Et kursus på fem lektioner i Genève-konventionerne*, udsendt af Dansk Røde Kors 1966.
SCHWARZENBERGER, GEORG: *International Law, vol. II*, The Law of Armed Conflict, London 1968.

Kap. 14:
HENKIN, LOUIS: *How Nations behave*, New York 1968.
MCDOUGAL, MYRES S.: International Law, Power and Policy: A contemporary conception. *Académie de Droit International, Recueil des Cours 1953 I, p. 137–259.*

ROSENTHAL, BENT: *Etude de l'oeuvre de Myres Smith McDougal en matière de droit international public*, Paris 1970.

SCHWEBEL, STEPHEN: *The effectiveness of international decisions*, Leyden 1971.

VIRALLY, MICHEL: Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain, *Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1967 III p. 1–105.*

Person- og sagregister

„act of state" 75
administrative unioner 10
aktionærer 98
Andorra 48
anerkendelse 48
angreb 123
Antarktis 83
anti-trust lovgivning 76
apartheid 99
Arabiske Union 16
Arbejdsorganisation, Den internationale 10, 18, 22, 107
atomvåben 133

bakteriologiske krigsmidler 132
Barcelona Traction sagen 98
Basel-Mulhouse lufthavn 113
Beirut-raid 125
bekvemmelighedsflag 89
belgiske sprogstrid 66
Biafra 68
borgerkrig 51, 123
Brezjnev-doktrin 124
Briand-Kellogg pagt 118, 129

Congo 70
consensus 18
Cuba 75, 122
Cypern 70
Czekoslovakiet 124

DDR 50
„devolution" 55
diplomater 82
diplomatisk beskyttelse 96
diplomatisk forbindelse 50
Domstol, Den internationale 30, 142

EEC, se Europæiske Fællesskaber
Eichmann 64
ekspropriation 75
eksterritorialitet 82
ekstraterritorial retsvirkning 73
ESRO 93
EUROFIMA 113
Europarådet 18
Europæiske Fællesskaber 18, 19, 37, 42, 53, 76, 109
Europæiske Fællesskabers domstol 144
europæisk menneskerets-domstol 67, 144
europæisk menneskeretskonvention 101

fagforeninger 107
Finland 16,149
fiskeri 21, 85, 88
floder 58
fly 78
fly-kapring 80
FN-styrker 138
se også fredsbevarende operationer
folkedrab 80
Folkenes Forbund 10, 98
forbundsstat 42
Forenede Nationer 11, 22, 25, 38, 65, 87, 118, 150
forfatter- og kunstnerret, Unionen til beskyttelse af 10
formynderskabsstyre 45
forurening 57, 89
Frankrig 38
fredsbevarende operationer 26, 38, 69, 120
funktionalisme 14

GATT 15, 37, 61
Gaza 70
Genève-konventioner 1949 80, 108, 131, 134
Genève-protokol 1925 132
gensidighed 147
globalerstatning 96
Goa 125
Grotius, Hugo 9
Grækenland 101, 145
guerilla 124, 134

Haager-konferencer 10, 29, 130
havets frihed 84
himmellegemerne 27, 91
Hviderusland 42

ICAO 16, 21
ILO, se Arbejdsorganisation
Indien 125
individet 94
indre anliggender 43, 64
Indus-floden 59
industriel ejendomsret, Unionen til beskyttelse af 10
interessetvister 31
international privatret 74
intervention 64, 69, 123
Israel 64, 125

Jessup, Philip C. 100, 115
jurisdiktion 72
jus gentium 8
justiciable konflikter 34

kabler, undersøiske 90
katolske kirke 108
Katz, Milton 35
kemiske krigsmidler 132
Kina 51
Kirkernes Verdensråd 109
kodifikation 23
kollektiv sikkerhed 119
kolonier 42
koloniproblemet 27, 46, 68, 125
koncessioner 111
kontrol, international 70
Korea 15, 122
Korfu-stræde sagen 126
krigsfanger 136
krigsforbrydelser 80, 130

landkrigsreglementet 130
landsokkel 86
Lauterpacht, Sir Hersch 34
Liberia 89
Lichtenstein 48
lighedsprincip 17
luftbombardement 131
luftrummet 90

magtanvendelse 116

mandatsystem 99
McDougal, Myres 153
Mekong-floden 59
menneskerettigheder 27, 66, 98, 145
Meteorologiske Verdensorganisation 21
mindretal, nationale 98
mini-stater 47
modstandsbevægelser 135
Monaco 48
Mosel 113
Moskva-konference 1943 11
mægling 37

naboforhold 57
Namibia 39
se også Sydvest-Afrika
narkotika 80
nationalisering 96
NATO 16
naturret 8
nedrustning 127
Nigeria 68
nordatlantiske traktat 122
Nordisk Råd 18
nye stater 21, 33, 45, 48, 54, 104

objektiv retsevne 52
OECD 16, 61
olieselskaber 110
opinio juris 20
ordre public 75

Pakistan 125
Panama 89
pavestolen 109
personalhøjhed 73
Portugal 68, 125
Postunion, Internationale 10

„Red Crusader" incidentet 127
regionalisme 120, 144
repressalier 148
responsa 38
retshåndhævelse 140
retstvister 31
Rhodesia 68
Ross, Alf 43
rumforskning 93
rustningsbegrænsning 70
Røde Kors 108, 130, 137

sameksistens 56
San Marino 48
SAS 110
satellitter 91, 114
Schweiz 15, 108
selskaber, erhvervsdrivende 109
selvbestemmelsesret 45
selvforsvar 121
servitutter, internationale 53
Seyersted, Finn 52
Sikkerhedsrådet 17, 36
skibsfart 90
sokkelgrænse-sagen 25
Sovjetunionen 15, 38, 63, 124
stat 40
statsborgerret 97
strafferetlig forfølgning 77
succession 53
Suez Kanal Kompagniet 75
supranational 19, 42, 71
suverænitet 41, 64
Sverige 16
Sydafrika 16
Sydvest-Afrika 39, 99
se også Namibia
sædvane 20
sørøveri 80
søterritorium 84

Tanzania 45
Telegrafunion, Internationale 10
telekommunikation 92, 114
territorialhøjhed 72
tjenestemænd, internationale 82
Trail Smelter Arbitration 58
traktater 20
„transnational law" 115
Tyskland 15
tåregas 132

udlevering 79
udlændinge 95
Ukraine 42
u-landshjælp 61, 70
UNCTAD 26, 61
USA 76, 132
uskadelig passage 90

valgfri klausul 32
Valutafond 15, 62
Verdensbanken 59, 115
Vietnam 15, 123
voldgift 143
Voldgiftsret, Den faste 10, 29

Warzawa-pagt 122
WHO 21
Wilson, præsident 10

ydre rum 27, 91

Ægypten 75

østrig-ungarske monarki 46
Østtyskland, se DDR