INTERNATIONALE ORGANISATIONER OG DERES FUNKTIONER I FORHOLD TIL STATERNES INDRE ANLIGGENDER

ROBERTO AGO

1.

Ved en vurdering af internationale organisationers betydning er folk i almindelighed tilbøjelige til at lægge størst vægt på de funktioner, som de pågældende organer udøver på det område, som kunde kaldes de direkte mellemfolkelige relationer. Både Folkeforbundet og FN er i første række blevet opfattet som organer, der havde til opgave at sikre en fredelig løsning af stridigheder nationerne imellem eller at opretholde fred og kollektiv sikkerhed. Det kan heller ikke nægtes, at det er denne del af de internationale organisationers virksomhed, der mest umiddelbart svarer til de forventninger, man i almindelighed stiller, og ej heller, at det samtidig er den mest iøjnefaldende og ved første øjekast vigtigste side.

Hvis man ensidigt anlægger dette synspunkt, kommer man imidlertid til at forsømme en anden side af sagen, som for hver dag, der gaar, får større og større betydning, og som efter min mening afgjort ikke er mindre væsentlig end den første for opretholdelsen af fred mellem staterne. Denne anden side vil måske være den, der i højest grad vil medvirke til med tiden at fremkalde en dyb og radikal ændring i verdens udvikling. Jeg tænker her på den virksomhed, som internationale organisationer i stigende omfang udfører på områder, som i almindelighed henregnes under de enkelte staters indre anliggender. Denne virksomhed kan antage forskellige former, der i visse tilfælde er helt nye i de internationale forbindelsers historie, og den vil muligvis være i stand til at frembringe yderst vigtige resultater.

2.

Betydningen af den kendsgerning, som jeg gerne vil henlede opmærksomheden på, fremtræder allerede ganske klart, når man tænker på, hvor stor en del af de internationale organisationers opgaver, der i virkeligheden vedrører staternes indre anliggender, selv i de tilfælde, hvor de pågældende organisationers formål er af generel karakter.

Dette forhold understreges endnu stærkere, når man betragter det overordentlig imponerende antal internationale organer, der er blevet

oprettet til varetagelse af specielle opgaver, som næsten udelukkende vedrører de enkelte staters indre anliggender.

For eksempel var De forenede Nationer måske nok fra begyndelsen tænkt som et redskab for tilrettelæggelse af kollektive bestræbelser til sikring af freden og afgørelse af internationale stridigheder. Det er imidlertid en kendsgerning, at det, man først og fremmest er tilbøjelig til at trække frem, når man vil påpege, hvori De forenede Nationers organisation adskiller sig fra Folkeforbundets, er oprettelsen af Det økonomiske og sociale Råd (ECOSOC); dette organ er skabt med det formål at fremme samarbejdet mellem medlemslandene på det økonomiske, sociale, kulturelle og humanitære område, og at sikre menneskerettighederne og de grundlæggende friheder. Internationale organers handlinger vil på alle disse områder nødvendigvis komme til at virke som indgreb i staternes indre liv, og deres opgaver vedrører ifølge sagens natur netop statsmagternes normale virkefelter. Særlig klart er dette, når man betragter de funktioner, der udøves af ECOSOC's forskellige komitéer, såvel som de, der varetages af de mere autonome organer under rådets kontrol, herunder de tre store regionale økonomiske komitéer og visse FN-organer, der er oprettet for at løse specielle opgaver, som f. eks. hjælp til nødlidende børn og unge, hjælp til flygtninge i almindelighed, og hjælp og beskæftigelse til flygtninge fra visse lande i særdeleshed, samt genopbygning af krigshærgede lande. Man finder iøvrigt også, at andre organer, der arbejder efter generelle linier på regional basis, som f. eks. Europarådet eller Organisationen af Amerikanske Stater (OAS), og selv typiske sikkerhedsorganer som NATO, får tillagt stadig flere opgaver, der passer ind i det oven for beskrevne helhedsbillede. Det klareste indtryk af denne udvikling, får man imidlertid ved at se på det imponerende netværk af specielle organer, der består af verdensomspændende organisationer som De forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO) og Den internationale Arbejdsorganisation (ILO), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og De forenede Nationers Organisation for Undervisning, Videnskab og Kultur (UNESCO), Den internationale Bank og Valutafonden, Civilluftfart-organisationen (ICAO) og den tilsvarende organisation for vejrtjenesten (WMO), Verdenspostunionen (UPU) og Den internationale organisation for Telekommunikationer (ITU); og på europæisk basis, OEEC, Det vesteuropæiske kul- og stålfællesskab (CECA), Den mellemstatslige komité for europæiske Vandringer (ICEM), o.s.v.

3.

Skabelsen af dette store antal internationale organer har for størstedelens vedkommende fundet sted i de sidste 10 år. Oprettelsen af et så omfangsrigt net af institutioner for internationalt samarbejde, der un-

dertiden gensidigt griber ind på hinandens områder, kunne måske synes uordentlig og til tider overflødig, især når man tager det korte åremål i betragtning, inden for hvilket den har fundet sted. Imidlertid betegner denne udvikling, alt taget i betragtning, et historisk meget vigtigt fænomen. På Folkeforbundets tid var staterne stadig overbeviste om, at internationalt samarbejde kun skulle organiseres på visse begrænsede områder. Når situationen i så henseende har forandret sig, skyldes dette ikke noget pludseligt udbrud af sympati for internationale organer.

En række af de større opgaver, som staterne står overfor på de forskelligste områder af deres indre liv, har efterhånden antaget et betydeligt omfang; hertil kommer, at de pågældende problemer meget ofte udviser fælles træk indenfor geografiske områder, der spænder over et større antal lande og eventuelt går på tværs af de nationale grænser. Frem for alt er sammenhængen mellem problemer, der angår visse dele af verden, og problemer, der er typiske for andre dele, blevet stadig mere udpræget, hvoraf atter følger, at løsningen af de forskellige opgaver gensidigt betinger hinanden. Disse forhold har man ikke længere råd til at overse. De nævnte kendsgerninger har gjort det praktisk taget umuligt at opnå nyttige og varige resultater, hvis hvert land træffer sine dispositioner på national basis og uden at tage hensyn til, hvad andre lande gør på beslægtede områder. Dette gælder i særlig grad mellemstore og små, men i en bemærkelsesværdig udstrækning også de større nationer. Skabelsen af et system, som indebærer et permanent og stadig mere udbredt samarbejde mellem de forskellige lande, er blevet os påtvunget som en naturlig følge af begivenhedernes udvikling.

Når der til alle de forskellige områder, i hvilke en stats indre administration er opdelt, efterhånden på det nærmeste svarer en eller flere internationale organisationer, skyldes dette således lige så lidt vilkårlige afgørelser som tilfældigheder. Der foreligger et objektivt behov, som viser sig i selve kendsgerningerne: det har været nødvendigt at etablere et internationalt samarbejde, for at staterne i indbyrdes samarbejde kan påtage sig en række opgaver på områder, hvor isoleret handling fra hver enkelt stats side ikke længere er hensigtsmæssig og tilstrækkelig.

4.

De funktioner, der udøves i forskellige internationale organisationer, og som griber ind i staternes indre liv, er mange og forskelligartede. Hvis man analyserer disse funktioners indhold nøjere, synes det imidlertid muligt at gennemføre en systematisk inddeling af dem i visse hovedgrupper.

Der er først grund til at betragte de opgaver med hensyn til iværksættelse af undersøgelser, formidling af oplysning om disses resultater og

forberedelse af videre arbejde på grundlag heraf, som på en vis måde kan siges at være forudsætninger for udøvelsen af andre funktioner. Udvidelsen af det internationale samarbejde, har bl. a. i stigende grad indebåret, at det er kommet til at omfatte områder, hvor ethvert indgreb nødvendigvis indebærer teknisk-organisatoriske problemer. Som følge heraf har den omtalte kategori af opgaver efterhånden fået større og større betydning. F. eks. kan det nævnes, at det nu til dags falder i de internationale organers lod at foretage omfattende internationale undersøgelser, ofte udført på verdensbasis. Endvidere må de ofte påtage sig – evt. i samarbejde med og med støtte fra de tilsvarende organer i de forskellige lande – at tilvejebringe det materiale og de oplysninger, som er nødvendige forudsætninger for det videre arbejde, samt at få gennemført en videnskabelig vurdering og behandling af det indsamlede materiale. Grundige ekspertundersøgelser; udredning af problemernes omfang og art, analyse af mulige løsninger, udkast til planer og projekter, o. s. v. hører ligeledes til de opgaver, som internationale organer må tage sig af.

Hvis man ønsker at danne sig et korrekt billede af omfanget af det arbejde, man venter sig af disse organisationer, må man til stadighed holde sig for øje, at de har yderst vidtspændende mål. På det økonomiske og sociale område stræber man efter forbedring af folkenes levefod, forebyggelse af økonomiske kriser og opnåelse af økonomisk ligevægt, forøgelse af industri-, landbrugs- og levnedsmiddelproduktionen, fremme af fuld beskæftigelse, genopbygning af krigshærgede områder, social og økonomisk udvikling af tilbagestående områder, sikring af stabile pengeforhold i de forskellige lande, fjernelse af handelsskranker, bevarelse af jorden og dens rigdomme, forbedring af arbejdsforhold og social sikkerhed og en forøgelse og forbedring af udvandringsmuligheder.

På det bredere humanitære felt spænder målene fra beskyttelse af menneskenes grundlæggende rettigheder og friheder til forsvaret for kvindernes stilling; fra beskyttelse af etnologiske mindretal til understøttelse af flygtninge og bestræbelser for at få dem genoptaget i samfundet. På det kulturelle område finder man mål som kampen mod analfabetismen, udbredelse af kulturen og fremskridt indenfor den videnskabelige forskning, medens man på det sundhedsmæssige lægger mærke til bestræbelserne for at udrydde de mest farlige sygdomme, for at opnå tilfredsstillende hygiejniske forhold og for at yde hjælp til børn. Endvidere kan man nævne opgaver som f. eks. udvikling af alle former for kommunikationer, tilvejebringelse af overensstemmelse mellem lovgivningen i forskellige lande, forebyggelse af forbrydelser, forbedring af tekniske hjælpemidler af enhver art, o. s. v.

Man vil således forstå, at de undersøgelser, der i løbet af ganske få år er blevet udført på en lang række forskellige områder og nedfældet i

dokumenter, beretninger, planer, rapporter og periodiske publikationer fra de forskellige organisationer og deres underafdelinger, udgør et uhyre arbejde, der i de fleste tilfælde er af betydelig værdi, og som efterhånden er ved at dække alle de større konkrete problemer, som de forskellige lande står over for idag.

5.

De internationale organisationers undersøgelsesvirksomhed er imidlertid ikke et mål i sig selv. Den er først og fremmest af betydning som forberedelse til løsning af de enkelte organisationers andre og mere væsentlige opgaver. De resultater, der opnås gennem disse undersøgelser, må ses som det grundlag, på hvilket organisationerne er nødt til at bygge for at nå deres endelige mål.

Eftersom organisationernes mål er at frembringe visse resultater i staternes indre forhold, må deres videregående bestræbelser i første række gå ud på at påvirke de enkelte staters dispositioner med hensyn til deres indre anliggender. Hvis hensynet til det samarbejde, man stræber efter til fælles bedste, kræver, at de enkelte stater på deres respektive virkeområder tiltræder og følger en veldefineret plan, må det være de internationale organisationers første opgave at udforme retningslinier, som staterne er villige til at rette sig efter. Her har man en af de vigtigste former for de internationale organisationers virksomhed.

Når forfølgelsen af internationale organisationers formål kræver, at de enkelte medlemsstater udfører visse handlinger, overholder givne begrænsninger, følger bestemte fremgangsmåder, retter sig efter visse løsninger eller gennemfører en særlig lovgivning, som de ikke allerede er tvunget til, benytter organisationerne i de fleste tilfælde to forskellige fremgangsmåder. Den første af disse er forholdsvis simpel og uforbindende. Den omtales gentagne gange i de forskellige institutioners vedtægter, og det er meget ofte den, man tager sin tilflugt til i praksis. Den består i udarbejdelsen af henstillinger. Ifølge sagens natur er disse henstillinger ikke bindende for de stater, til hvilke de er rettet, og giver ofte en bred margin i den praktiske udførelse. I den senere tid har man imidlertid kunnet konstatere en tendens, der er kommet til orde i de internationale organisationers nyeste vedtægter, og som går ud på, at der ikke blot tillægges disse bemyndigelse til at udarbejde henstillinger, men også til at udøve visse former for pres på medlemsstaterne, for at få dem til at rette sig efter sådanne henstillinger.

Den anden fremgangsmåde er mere kompliceret og formel. Den anvendes, når det skønnes nødvendigt at pålægge medlemsstaterne egentlige legale forpligtelser, og består i vedtagelse af internationale konventioner.

Et par indledende bemærkninger vil være hensigtsmæssige i denne

forbindelse. Internationale organisationer, der ønsker at pålægge deres medlemsstater nye forpligtelser, har normalt ikke andre midler til deres rådighed end at tage initiativet til at foreslå og tilskynde disse til at tiltræde internationale konventioner. De såkaldt lovgivende beføjelser, som står til internationale organisationers rådighed, er yderst begrænsede, og kan i almindelighed lettere anvendes til at fortolke og præcisere indholdet af allerede eksisterende forpligtelser end til indførelse af nye forpligtelser. Internationale institutioner, som de forefindes i dag, er næsten alle bygget op over det samme typiske mønster: de er organisationer, skabt til fremme af samarbejdet mellem stater, som opretholder deres uafhængighed over for enhver overstatslig myndighed. De har ikke antaget skikkelse af institutioner, der står over de enkelte stater, men har bevaret deres karakter af egentlige *mellem*statslige organisationer. Blandt alle de internationale organisationer, der eksisterer i dag, er der måske kun een der i nogen grad kan siges at danne en undtagelse fra denne regel, nemlig Det europæiske kul- og stålfællesskab (CECA), hvis øverste myndighed ifølge organisationens statutter har magt til at træffe bindende afgørelser ved flertalsbeslutning. Og i ordets egentlige forstand kan man end ikke om denne organisation sige, at den i forhold til sine medlemsstater har nogen overnational eller overstatslig myndighed. Den karakteristiske forskel mellem CECA og den mere typiske internationale organisation ligger snarere deri, at CECA's afgørelser og henstillinger henvender sig direkte til de interesserede (fabrikker, arbejdere, forbrugere, handlende) og skaber direkte forpligtelser for disse uden at skulle passere medlemsstaternes regeringer. En følge heraf er det, at CECA også har direkte myndighed til at gribe ind overfor de enkeltpersoner eller virksomheder, som ikke følger dens afgørelser.

Bortset fra CECA og fra den yderst indskrænkede lovgivende magt, som er tillagt nogle andre internationale organisationer, er det åbenbart, at sådanne organisationer oftest ikke har andre muligheder for at pålægge medlemsstaterne nye juridiske forpligtelser end gennem afslutning af nye aftaler.

Man kan derfor ikke med rette tale om internationale organisationers »lovgivende« funktioner, men kun om funktioner, der med en vis tilnærmelse har karakter af at være lovgivende. Selv om de eksisterende internationale organisationer således ikke i almindelighed kan indføre nye fremgangsmåder med hensyn til skabelsen af juridiske forpligtelser, udfører de ikke desto mindre en række væsentlige funktioner i forbindelse med vedtagelsen af konventioner, uden hvilke det antagelig ville være umuligt med tilstrækkelig hurtighed at tilvejebringe den nødvendige lovgivningsmæssige overensstemmelse med hensyn til staternes virke på mange områder.

Først og fremmest må man i denne forbindelse fremhæve den aktivitet, som disse organisationer lægger for dagen for at fremskynde afslutningen af konventioner, og opfordre staterne til at tiltræde dem. Aktivitet af denne art udfoldes af mange organisationer, og betragtes i visse tilfælde som deres væsentligste funktion; dette gælder f. eks. Den internationale Arbejdsorganisation (ILO).

Vedtagelsen af konventioner er ubestrideligt fremskyndet og forøget, takket være de skridt, der er taget som følge af internationale organisationers virksomhed. Det initiativ, organisationerne tager, når de skønner det tilrådeligt at indføre lovregler, der dækker bestemte områder, er det første skridt på vejen. De påtager sig selv at indkalde og organisere de diplomatiske konferencer, der måtte være nødvendige. Alt det forberedende arbejde udføres af deres kontorer, ofte med hjælp af særligt sagkyndige. De undersøger endvidere i forvejen de forskellige regeringers stilling, for at kunne fremlægge udkast for konferencen, der har bøjet de forskellige interessemodsætninger mod hinanden og giver udtryk for det opnåelige kompromis.

Vedtagelsen af de forelagte konventionsudkast lettes som følge af, at den rene flertalsafstemning nu til dags anvendes i næsten alle internationale organisationers repræsentative forsamlinger. Senere kan organisationen udøve et tryk på de forskellige regeringer med den hensigt at opnå deres ratifikation af de bestemmelser, der er blevet godkendt af forsamlingerne eller konferencerne – en fremgangsmåde, for hvilken der ofte findes direkte hjemmel i vedtægterne. Takket være en aktivitet af denne art er der i ILO's lidt mere end 30-årige tilværelse vedtaget ikke mindre end 104 internationale arbejdskonventioner, der sammen med henved 100 henstillinger dækker alle væsentlige sider af spørgsmålene vedrørende arbejdsforhold og social sikkerhed, med det resultat at staternes virksomhed på dette område for en stor dels vedkommende er internationalt reguleret. Hertil kan man føje konventionerne om undertrykkelse af kollektiv raceudryddelse, om flygtninge og statsløse personer, såvel som de socialpolitiske konventioner, der er vedtaget under FN's og Europarådets auspicier; endvidere de økonomiske aftaler, der er foreslået af ECE, af Den internationale handelsorganisations Interimskomité og af OEEC; Verdenssundhedsorganisationens internationale aftaler, UNESCO's kollektive kulturelle aftaler, konventionerne om den civile lufttrafik under ICAO, postaftalerne under UPU og aftalerne om telekommunikationer under ITU. Når man betragter disse resultater, vil man forstå, at de internationale organisationers aktivitet har æren for, at et tæt net af kollektive konventioner og aftaler i dag dækker en række områder, hvor de enkelte staters handlefrihed tidligere var praktisk talt ubegrænset.

Et andet meget betegnende træk er det, at internationale organisa-

tioner først og fremmest tilskynder til indgåelse af flersidige konventioner, og således fremmer udviklingen af en art kollektiv disciplin i de mellemstatslige forhold. Herved undgår man en stor del af de mangler, som ofte hæfter ved tosidige aftaler, der meget sjældent indgås af interesse for det fælles vel. Ud fra et rent formelt juridisk synspunkt fremtræder kollektive aftaler ganske vist ikke som mere bindende end tosidige aftaler og deres juridiske virkninger er også de samme. Men ud fra et praktisk synspunkt – under en mere sociologisk end juridisk synsvinkel, om man vil – er flersidige aftaler yderst forskellige fra tosidige; og disse forskelle bliver særligt bemærkelsesværdige på det internationale plan.

I en forsamling, som i alt har lidt over 80 medlemmer, er en kollektiv aftale, der forener en stor procentdel af disse medlemmer, et praktisk udtryk for visse fælles interesser, og ikke for særinteresser. Ud fra dette synspunkt er de bestemmelser, der er fastlagt i sådanne kollektive aftaler, derfor meget nærmere beslægtet med lovgivningsregler end med de bestemmelser, der er at finde i en typisk tosidig aftale, hvis natur er mere kontraktretlig. Ved at afslutte kollektive aftaler er det muligt at nå sådanne mål i det internationale samfund som den nødvendige ensartede regulering af f. eks. moderne lufttrafik og telekommunikationer. Det lader sig også gøre at tilvejebringe en vis form for ensartethed i den interne lovgivning og administrative praksis i de forskellige stater, og endog visse humanitære, sundhedsmæssige, sociale og opdragelsesmæssige fremskridt o. l., som indebærer ofre for alle eller i det mindste for flertallet af staterne. Det ville være umuligt at nå disse mål, hvis de vedtagne regler ikke gav udtryk for fælles interesser og derfor ikke – både ud fra et praktisk og måske også fra et formelt synspunkt – var regler af en almen karakter.

Der er endelig et sidste punkt, som er værd at omtale; udviklingen af de internationale organisationer har ikke blot medført, at disse har fået til opgave at tilskynde til indgåelse af kollektive aftaler og sørge for, at de bliver vedtaget; de pågældende organisationer har derudover opnået en vis bemyndigelse til at kontrollere, at aftalen virkelig føres ud i livet. I denne forbindelse er det særlig værd at lægge mærke til de bestemmelser, der er indføjet i nogle af de nyeste vedtægter for disse specielle organisationer, og som går ud på, at medlemsstaterne forpligter sig til med regelmæssige mellemrum at fremlægge detaillerede beretninger om gennemførelsen af de konventioner, de har ratificeret. Nogle vedtægter indeholder også bestemmelser om undersøgelse af de rapporter, der aflægges i henhold til disse bestemmelser, og om hvordan man skal behandle situationer, der opstår ved en eventuel krænkelse af selve konventionerne.

6.

De netop omtalte træk af de internationale organisationers funktioner synes i første række at være tilrettelagt med henblik på at øve indflydelse på medlemsstaternes vilje til at vedtage visse forholdsregler eller gennemføre visse skridt til fremme af fælles formål.

Det er imidlertid ikke alene herigennem, at internationale organisationer øver indflydelse på staternes indre anliggender. Der forekommer et stadigt stigende antal tilfælde, hvor de resultater, der skal opnås gennem indsats fra organisationer til internationalt samarbejde, ikke indebærer et forsøg på at påvirke staternes gode vilje, men snarere deres evne til at udføre visse handlinger eller fremkalde bestemte forandringer. Når internationale institutioner anmodes om at fungere på denne måde, d. v. s. når de anmodes om at yde den enkelte stat hjælp til at tilvejebringe forudsætninger, der er uomgængeligt nødvendige for opnåelsen af visse bestemte resultater til fælles bedste, er man klart gået udenfor det hidtil behandlede område, hvis funktioner man kunde kalde »med tilnærmelse lovgivende« eller »quasi-lovgivende«. Disse funktioner har jo udelukkende til formål at anbefale, at en bestemt handlemåde følges af medlemmer af det internationale samfund, eller at lægge pres på dem for at få en vis handlemåde gjort juridisk bindende. Her kommer vi derimod ind på et funktionsområde, som i dag normalt kaldes »operativt«, og som i langt højere grad end det første kræver en aktivitet, der særlig er af udøvende art.

Den hjælp, som det kan være nødvendigt at give de enkelte stater, kan for det første være af financiel art. Den kan således ydes i form af lån fra internationale institutioner, der har fået kapital stillet til rådighed til dette formål. Et typisk eksempel er Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling. Financiel hjælp kan ydes, hvis det skønnes nødvendigt, at de modtagende stater får mulighed for at påbegynde og udføre et genopbygnings- og udviklingsprogram. Der kan imidlertid også være tale om at yde et land teknisk bistand i ordets videste forstand. Denne i dag så ofte omtalte form for hjælp indtager en bemærkelsesværdig plads i de internationale organisationers nyeste udvikling.

Grundene til, at den tekniske bistand, der ydes af internationale organisationer, stadig vokser i omfang, er velkendte. I mange lande er de tekniske hjælpemidler, og den tekniske sagkundskab for tiden utilstrækkelige til at muliggøre opnåelsen af de fremskridt, som anses for ønskelige ud fra hensynet til det fælles bedste, det være sig på det administrative, det økonomiske, det socialpolitiske, det uddannelsesmæssige eller det sundhedsmæssige område. Financiel hjælp i sig selv kan vise sig at være nytteløs, før de omtalte kvalifikationer er blevet tilstrækkeligt forbedrede. Man anmoder derfor de internationale organisationer om uden udøvelse

af ulovlig indblanding eller tryk at yde vedkommende landes regeringer bistand til at overvinde de pågældende vanskeligheder. Man kan f. eks. bede dem om at gennemføre undersøgelser, udkaste planer og programmer, stille materialer, hjælpemidler og eksperter til rådighed – hvad enten det er deres egne, eller de kommer fra andre stater, og om at instruere og uddanne lokale arbejdere og teknikere på den bedst mulige måde.

Disse foranstaltningers umiddelbare nødvendighed forstærkes af adskillige faktorer. En stor del af verden er først for ganske nylig begyndt at tage del i det internationale liv. For at nå op på højde med de mere udviklede lande, vil det være nødvendigt for dem i løbet af et kort åremål at tilbagelægge den vej, som andre nationer har haft lang tid til at gennemgå. Den tekniske viden og det tekniske udstyr på stedet er meget sjældent af en sådan karakter, at det kan imødekomme de krav, en sådan forandring stiller. I andre lande er store områder næsten helt ubeboede eller henligger som ørken, eller er hærget af sygdom, eller har af andre grunde hidtil været ude af stand til at nå det udviklingstrin, som de iøvrigt har forudsætninger for. Uoverstigelige vanskeligheder kan hindre fuld udnyttelse af tilstedeværende hjælpekilder ved udelukkende anvendelse af lokal arbejdskraft. På den anden side betragtes opnåelsen af en højere produktivitet for disse store områder, og den deraf følgende forbedring af den sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige levestandard, ikke længere som noget, der kun har interesse for disse områder selv. En sådan udvikling er også af vital interesse for de mere fremskredne nationer, som spejder efter nye produktionskilder og nye markeder. Fremskridt inden for de tilbageblevne områder er derfor til fordel for hele menneskeheden, som kun herigennem kan nære et begrundet håb om at opnå en almindelig forhøjelse af levefoden. Man må heller ikke glemme, at den tekniske udvikling selv i de mere fremskredne lande normalt ikke vil være nået lige vidt på alle områder, og man kan derfor regne med at opnå betydelige gensidige fordele ved en intensiv internationalt organiseret udveksling af den tekniske viden, der er erhvervet i de enkelte lande.

Løsningen af opgaver af denne art blev først taget op for nogle år siden af De forenede Nationer og af nogle af dens specialorganer, af hvilke nogle – og det gælder navnlig de nyeste af dem – ifølge deres vedtægter, har teknisk bistand som deres hovedopgave. Det varede imidlertid ikke længe, før et stadigt stigende antal anmodninger fra stadig flere mindre udviklede lande afslørede den almindelige interesse for en sådan aktivitet. De erfaringer, man vandt gennem den første hjælp, der blev ydet, bragte to forskellige former for behov frem for dagens lys. På den ene side viste det sig påkrævet at afsætte betydeligt flere penge og mere arbejdskraft til teknisk bistand end oprindelig forudset. På den anden side blev det også klart, at det var nødvendigt at tilvejebringe forståelse og et orga-

nisk samarbejde mellem de forskellige internationale organisationer for at skabe den nødvendige koordination mellem de forskellige programmer og for at udnytte de til rådighed stående midler bedst muligt.

Disse behov er netop blevet imødekommet igennem forskellige af FN.s generalforsamlings og ECOSOCs vedtagelser, især gennem vedtagelsen af det velkendte »udvidede tekniske hjælpeprogram for økonomisk udvikling«. Dette program tænkes realiseret ved et samarbejde mellem FN og de særlige organer under medvirken af et særligt udvalg for teknisk bistand (Technical Assistance Board) og under kontrol af komitéen for teknisk bistand (Technical Assistance Committee).

På grundlag af arbejdet her har det været muligt at iværksætte en lang række foranstaltninger af vidt forskellig karakter. I nogle tilfælde har man foreløbig kun udsendt arbejdsgrupper, bestående af teknikere, økonomer, finanseksperter, m. v., der skulle foretage en første undersøgelse af udviklingsmulighederne; i andre tilfælde er man nået frem til at foreslå konkrete planer og projekter. Nogle lande har fået stillet sagkyndige til rådighed til at behandle særlige problemer, medens man i andre lande har oprettet permanente hjælpemissioner. Prøveprojekter er blevet igangsat, og der er blevet ydet tusinder af stipendier og oprettet seminarer, kurser og studiekredse. Man har skabt særlige faglige uddannelses- og forskningscentre, leveret instrumenter og udstyr, o. s. v. Og ved siden af denne verdensomspændende aktivitet, må man ikke glemme, at der udføres et lignende arbejde på regional basis, f. eks. af organisationer som OEEC i Europa og OAS i Amerika.

I det store og hele er de internationale organisationers arbejde med sådanne tekniske bistandsprogrammer, som direkte tilsigter at øve indflydelse på staternes indre anliggender, stadig kun på begyndelsesstadiet, selvom det allerede har haft en mærkbar indflydelse på levefoden i nogle lande. De vigtigste resultater vil naturligvis først vise sig i det lange løb, og mulighederne for en heldig gennemførelse vil i stor udstrækning være afhængig af det omfang, hvori de fornødne midler kan stilles til rådighed.

På baggrund af de hidtil opnåede resultater står det allerede på indeværende tidspunkt klart, at det kun med vanskelighed lader sig gøre at holde den tekniske bistand inden for beskedne rammer. Tilfredsstillelsen af visse grundlæggende behov, der stadig findes i dag i mange lande, vil næsten af sig selv skabe grundlaget for nye og stærkt forøgede behov for bistand. I visse områder er det i dag først og fremmest nødvendigt at gennemføre en almindelig systematisk forbedring af den grundlæggende økonomiske og sociale struktur, for derigennem at skabe de nødvendigste betingelser for en bedre udnyttelse, ikke blot af den tekniske bistand, men også af den financielle hjælp, som måtte være nødvendig for yderligere udvikling. Andre lande er først nu ved at opdage, hvilke uvurderlige for-

dele de kan opnå gennem en passende teknisk bistand på mange områder, ligesom de også først gradvis er ved at blive klar over, hvilke bidrag de selv kan yde i fremskridtets tjeneste andetsteds.

Efterspørgslen efter og udbudet af teknisk bistand kan således rigtigt tilrettelagt, blive af et meget betydeligt omfang, men det lader sig næppe forudsige, hvilke virkninger et sådant verdensomspændende samarbejde vil få for forøgelsen af den almindelige velstand, og hvorledes den psykologiske virkning for skabelsen af en større menneskelig solidaritetsfølelse vil blive.

Ved at overdrage varetagelsen af de tekniske bistandsprogrammer til internationale organisationer har man derfor igangsat en proces, som måske, hvis den får lov at udvikle sig i ro, vil omskabe disse organisationer til vigtige redskaber for en forbedring af hele menneskehedens levevilkår, og derigennem også for sikring af stabiliteten i verden.

Behovet for løsningen af opgaver af den omtalte art, medfører endvidere, at de internationale organisationer må sørge for at blive udstyret med et passende organisatorisk apparat. Det er ikke blot nødvendigt at oprette nye organer og kontorer, men også at tilpasse de allerede eksisterende til løsningen af disse nye opgaver. Det er derfor åbenbart at den tekniske bistands opdukken blandt de internationale organisationers fundamentale funktioner er en af de afgørende grunde til den udvikling, som man i dag bemærker i disse organisationer og især i deres udøvende organer. Hvis denne form for aktivitet skal fremmes – således som det fra mange synspunkter er ønskeligt – må der ske yderligere tillæmpninger og yderligere udvikling i opbygningen af de organer, som har fået pålagt det hverv at udføre den. Selve antallet af organer nødvendiggør en rationalisering. Der må tilvejebringes en stadig mere effektiv og intim koordination af de forskellige former for virksomhed for at undgå, at de enkelte organer tager initiativer, der er indbyrdes modstridende, og at deres hjælpemidler spildes som følge af nytteløs overlapning. Størsteparten af de internationale organisationer blev skabt til at udføre opgaver, der var mindre krævende i udøvende henseende, og må med andre ord nu udvikle sig på en sådan måde at de bliver virkelige organisationscentre for verdens tekniske fremskridt. Alt dette kan med tiden ikke blot bevirke, at de får en stadig stigende indflydelse og magt, men også at de antager en form, som er vidt forskellig fra den oprindelige.

7.

Blandt de operative funktioner, er det ikke blot de, der står i forbindelse med ydelsen af bistand til de enkelte stater, der fortjener særlig omtale. En fuldstændiggørelse af billedet kræver også omtale af en anden slags funktioner, som i den sidste tid er blevet en vigtig side af de inter-

nationale organisationers arbejde, og som påkalder særlig interesse, fordi de falder uden for disse organers mere traditionelle virkeområder.

Under visse omstændigheder kan det på det internationale plan vise sig at være umuligt at opnå resultater ved blot at søge at påvirke de enkelte staters vilje eller evne til at handle i en given retning. I disse tilfælde må man derfor undtagelsesvis opgive tanken om at overlade opgavens løsning til de enkelte stater. I stedet må vedkommende internationale organ selv påtage sig direkte at føre de nødvendige foranstaltninger ud i livet.

Dette kan være tilfældet, enten fordi særlige omstændigheder gør det umuligt for den enkelte stat at udføre de pågældende opgaver, eller fordi den situation og de spørgsmål, man står overfor, er af en sådan art, at de ikke kan løses effektivt gennem en række separate handlinger, men kun ved en direkte aktion, der behandler problemerne som en helhed. [De funktioner, som internationale organer påtager sig i sådanne tilfælde, vil i det følgende blive betegnet med udtrykket »direkte handling« til forskel fra de øvrige funktioner, som er behandlet i det foregående].

Det drejer sig her oftest om initiativ, der tages for at imødegå ekstraordinære situationer, og som er af midlertidig karakter, hovedsagelig fordi de ofte indebærer usædvanlige finansielle anstrengelser. Man synes imidlertid at kunne spore en vis tendens til mere udbredt anvendelse af »direkte handling«. Symptomer herpå er bl. a. den hyppighed, med hvilken internationale organisationer har søgt tilflugt til »direkte handlinger«, nårsomhelst særlige omstændigheder er indtruffet, såvel som den kendsgerning, at funktioner af denne art i den seneste tid er blevet taget i brug i tilfælde, hvor den midlertidige karakter af det opstillede mål er mindre iøjnefaldende eller helt mangler.

I de fleste af de tilfælde, hvor udførelsen af sådanne »direkte handlinger« har været nødvendige, er der blevet oprettet særlige organer. Denne måde at angribe problemet på har ofte vist sig at være nødvendig, fordi den pågældende opgave var af ekstraordinær karakter og kun vanskeligt lod sig indpasse i de eksisterende internationale organisationers normale og permanente arbejde. UNRRA blev f. eks. skabt med »direkte handling« for øje. Denne organisation tog sig direkte af indsamlingen, administrationen og fordelingen af de ting, der var brug for; den anvendte sit eget transportsystem til lands, til vands og i luften og tog sig direkte af genopbygningen af veje og jernbaner, alt med det formål at hjælpe krigsofre og børn, som havde lidt under følgerne af krigen, samt at ernære, understøtte og hjemsende millioner af »displaced persons«.

»Direkte handling« er også udført af UNICEF, De forenede Nationers Børnehjælpsfond, særlig i denne organisations tidligere periode. En anden organisation, som i særlig grad havde fået pålagt funktioner af

denne art, var IRO, som tog sig direkte af flygtninge og »displaced persons«, efter at UNRRA's opgaver var tilendebragt. IRO udførte direkte opgaver som identificering, registrering og fremskaffelse af personlige papirer til flygtninge og »displaced persons«, ligesom den skaffede dem asyl, levnedsmidler og andre former for hjælp som f. eks. beskyttelse, uddannelse og optræning. Frem for alt sørgede den dog direkte for deres hjemsendelse eller for deres bosættelse i lande, som var villige til at modtage dem.

Man kan også tale om »direkte handling«, for så vidt angår UNRWA, som blev oprettet af FN for at yde hjælp til flygtninge fra Palæstina, og sørge for, at de blev beskæftiget ved nyttigt offentligt arbejde, og ligeledes med hensyn til UNKRA, som oprettedes for at fremme genopbygningen i Korea. Endvidere kan nævnes ICEM, hvis opgaver for en stor dels vedkommende hører under de »direkte handlinger«, nemlig f. s. v. angår rekrutering, udvælgelse og frem for alt transport og anbringelse af emigranter i deres nye hjemlande.

Bortset fra det allerede ovenfor side 110 nævnte om Det europæiske kul- og stålfællesskabs (CECA's) specielle karakter, kan det endelig anføres, at den traktat som indstiftede dette fællesskab, indenfor CECA's kompetenceområde giver dets øverste myndighed en del beføjelser, som i vidt omfang hører hjemme under de »direkte handlinger«.

Selv i de internationale organisationer, som er oprettet med andre formål for øje, finder man nu og da, omend i mindre målestok, at de udfører »direkte handling«, og disse tilfælde bliver stadig flere og flere. Til trods herfor er det imidlertid en kendsgerning, at der er en tydelig tendens til at henlægge »direkte handling« til specielt oprettede organer, i tilfælde hvor opgaverne er af større betydning. I forbindelse med denne type af funktioner finder man stadig hyppigere en vis tendens til forstærket specialisering af de internationale organisationer, en specialisering, som sandsynligvis med tiden vil blive mere og mere udtalt.

At en stadig stigende specialisering er uundgåelig, følger bl. a. af de mangeartede opgaver, der pålægges internationale organer. Hertil kommer, at de hjælpemidler, der er nødvendige, må være forskellige alt efter opgavens art, samt at de behov, der skal imødekommes, varierer fra område til område. Selv om man alene tager de tidligere omtalte funktioner i betragtning, kan man drage en skillelinie mellem organisationerne, alt efter i hvor høj grad de udøver den ene eller den anden art af funktioner. For eksempel kan man sige, at ILO's vigtigste funktion er den »quasilovgivende«; FAO og WHO yder overvejende teknisk bistand; Verdensbanken både financiel og teknisk bistand o. s. v.

Men forskellen bliver endnu større, når man medtager de organisationer, som i hovedsagen får pålagt funktioner, der forudsætter »direkte

handling«, som f. eks. IRO og ICEM. Hvis man pålægger et internationalt organ sådanne opgaver, og særlig hvis det gøres i stor målestok, giver man i virkeligheden denne organisation et ansvar af en anden art, end hvis det var blevet den pålagt at udføre andre funktioner. Den myndighed, der er nødvendig for dette formål, er ofte af en helt anden karakter. De midler, der skal bruges, er uden tvivl større, personalet meget mere omfattende, den administrative organisation mere indviklet, og udstyret af en helt anden art og af meget større målestok. Endvidere kan der rejse sig meget ømtålelige problemer om »sameksistens«. f. eks. kan der opstå tvivlsspørgsmål med hensyn til, hvor grænsen skal drages mellem på den ene side den internationale organisations opgaver, og på den anden side de opgaver, der henhører under den stat, inden for hvilken organisationen må arbejde. Sådanne forhold vil muligvis nødvendiggøre oprettelsen af særlige forbindelsesorganer for at sikre samarbejdet på den bedste og mest effektive måde.

Fremkomsten af den »direkte handling« blandt de internationale organisationers funktioner kræver nøjere studium. Når en international organisation ikke længere begrænser sig til at søge at fremskynde udførelsen af visse givne handlinger fra de enkelte medlemsstaters side, men som foran beskrevet selv direkte udfører disse handlinger med sin egen stab og med sine egne økonomiske midler, kan man ikke længere på det udøvende plan tale om koordination af en flerhed af handlinger udført af en række enkeltorganer, idet den pågældende internationale organisation ikke koordinerer suveræne staters handlinger, men selv udfører dem direkte. Det strenge folkeretlige princip, hvorefter der udelukkende er tale om samarbejde mellem et antal suveræne stater, forbliver uberørt i de høje luftlag, hvor principper og politik bliver til; men på det udøvende niveau bliver det erstattet af princippet om »handlingens enhed«. Ganske vist er dette system kun blevet prøvet i begrænset målestok; men der er ingen tvivl om, at det kan finde langt videre anvendelse. Det gør det muligt at forestille sig, at man i en ikke alt for fjern fremtid kan give sig i kast med andre opgaver til forbedring af menneskets levevilkår, som kun kan løses gennem centraliseret handling – det være sig på verdensbasis eller på regionalt grundlag – uden at man af den grund behøver at ændre hovedtrækkene i det internationale samfunds struktur, således som man kender det i dag.

8.

Forsknings- og undersøgelsesfunktioner, »quasi-lovgivende« funktioner, operative funktioner i form af teknisk bistand eller »direkte handling«, er den ramme, inden for hvilken de internationale organer udøver deres stadig mere indgribende indflydelse på staternes indre anliggender.

Jeg har anset det for at være af særlig betydning at henlede opmærksomheden på denne mangesidede aktivitet og dens forskellige sider, fordi man måske ikke hidtil har vist den tilstrækkelig interesse. Som påpeget i indledningen var det ganske konkrete behov, der førte til udviklingen af det netværk af internationale organisationer, der i dag eksisterer side om side med de enkelte staters administrationsapparater, og som gradvis udvides og overtager beføjelser og ansvar på nye områder i stadigt stigende målestok. Opstået som den er af ren nødvendighed, har denne struktur en grundfæstet, praktisk karakter, som man naturligt finder hos alle organer, der er blevet til som svar på et virkeligt behov. Når man betænker, hvilken afgørende betydning administrationsapparatet har for et effektivt styre i den enkelte stat, vil man i analogi hermed indse, at skabelsen af et net af internationale administrationsorganer ikke kan betragtes som et sekundært fænomen. Denne kendsgerning kan komme til at spille en overordentlig vigtig rolle i en eventuel fremtidig omdannelse af det grundlag, hvorpå det internationale samfund hviler i dag. Dette stærkt sammensatte internationale administrationsapparat kan måske i morgen blive det uundværlige fundament, på hvilket man kan rejse en mere ensartet bygning for vort internationale samfund.

Selv om man ser bort fra alle spekulationer med hensyn til en måske fjern fremtid, er det givet, at de funktioner, som internationale organer udfører inden for områder, der traditionelt har været henregnet under staternes indre anliggender – for gennem vejledning og hjælp og om nødvendigt ved de nævnte »direkte handlinger«, at opnå de bedst mulige sociale, økonomiske, uddannelsesmæssige, sundhedsmæssige og humanitære forhold – er af virkelig værdi, også for tilvejebringelse af en større grad af stabilitet og sikkerhed i verden. Gode forhold på disse områder, fjerner vækstbetingelserne for alvorlige interessemodsætninger og rivalisering, for intolerance og had, der er de spirer, hvoraf i sidste instans alle internationale sammenstød gror frem.

Det er bedre at forebygge end helbrede, og til syvende og sidst kan det vise sig at være lettere at bevare freden ved hjælp af foranstaltninger, der tilsigter at skabe bedre og mere fremskredne levevilkår for menneskene end ved indgreb, der har til formål at gøre en ende på konflikter eller at straffe de skyldige, når sådanne konflikter allerede ved et uheld er brudt ud.