DEBATTEN OM REVISION AF DE FORENEDE NATIONERS PAGT

Af MAX SØRENSEN

Spørgsmålet om en revision af FN's pagt har ofte været rejst siden pagten trådte i kraft 1945 og vil i den nærmest kommende tid få en særlig aktualitet. Den umiddelbare foranledning er, at pagten selv i art. 109, stk. 3, bestemmer, at forslag om indkaldelse af en særlig konference til drøftelse af revisionsforslag skal sættes på dagsordenen for den 10. årlige generalforsamling, hvis en sådan konference ikke allerede har været afholdt forinden. Det kan derfor forudses, at generalforsamlingen, når den træder sammen i efteråret 1955, vil have spørgsmålet om indkaldelse af en revisionskonference på sin dagsorden.

For at være forberedt til en drøftelse heraf er man i adskillige af FN's medlemslande, både officielt og uofficielt, i regeringsdepartementer og i private organisationer, begyndt at gøre sig sin stilling til spørgsmålet klar. Ret beset drejer det sig om to hovedspørgsmål, nemlig for det første om en revisionskonference overhovedet bør afholdes, og for det andet hvilke ændringer man i bekræftende fald bør søge gennemført. Besvarelsen af det første spørgsmål afhænger til en vis grad – men også kun til en vis grad – af det sidste spørgsmåls besvarelse. Finder man, at pagten ikke bør søges ændret, er det klart, at ingen konference er nødvendig, men det kan meget vel tænkes, at man af politiske grunde vil nære betænkeligheder ved at indkalde en sådan konference, uanset at man i og for sig mener, at visse ændringer i pagtens bestemmelser kunne være ønskelige.

Problemstillingen har i dag mange træk til fælles med problemstillingen på San Francisco konferencen i 1945, hvor pagten udarbejdedes. Når der overhovedet optoges en bestemmelse om, at revisionsspørgsmålet skulle sættes på dagsordenen inden en vis frist, var det for at berolige den utilfredshed med pagtens øvrige indhold, som kom til orde fra mange sider. Det mest udprægede modsætningsforhold på San Francisco konferencen var modsætningen mellem stormagterne og de mindre stater. Stormagterne fremlagde i fællesskab deres forslag til pagten, således som udformet på konferencerne i Dumbarton Oaks og Jalta, og fastholdt under forhandlingerne disse forslags grundprincipper, uanset de små og mellemstore staters stormløb. Det var navnlig veto-retten, striden gjaldt. Kravet om, at realitetsbeslutninger i Sikkerhedsrådet må forudsætte stormagternes enighed, var for alle stormagterne en afgørende forudsætning for deres tilslutning til den nye organisation. En gruppe af mindre og

mellemstore stater, hvortil hørte bl. a. alle de britiske dominions, de fleste latinamerikanske stater, visse af de arabiske stater og Belgien, bøjede sig kun modvilligt for dette krav og forlangte som en slags kompensation, at en mulighed for revision indenfor et kort åremål blev stillet i udsigt. Flere landes repræsentanter erklærede, at det ville være vanskeligt at sikre offentlighedens tilslutning til pagten, hvis der ikke var en rimelig udsigt til, at stormagternes veto-ret kunne afskaffes efter en vis prøvetid.

Et forslag fremsat af Sydafrika gik ud på, at en revisionskonference under alle omstændigheder skulle indkaldes senest efter ti års forløb. Stormagterne modsatte sig, at en så kategorisk forskrift blev optaget i pagten, og det er interessant at bemærke, at den danske delegerede, ene af alle de små landes repræsentanter som tog del i debatten, udtalte sig imod forslaget, hvilket iøvrigt harmonerer vel med den danske tilslutning til princippet om stormagternes enstemmighed. Forslaget opnåede 28 stemmer, medens kun 17 stemmer blev afgivet imod det. Da der til gyldige beslutninger krævedes to trediedels flertal, var det imidlertid ikke vedtaget. For at imødekomme de mindre staters krav foreslog U.S.A.s delegerede derpå et kompromis, hvorefter spørgsmålet om afholdelse af en revisionskonference skulle sættes på generalforsamlingens dagsorden efter 10 års forløb, men således at generalforsamlingen til den tid skulle stå frit overfor afholdelsen af en sådan konference. Dette forslag vedtoges og indføjedes i pagten som art. 109, stk. 3.

Problemstillingen i dag er for så vidt den samme, som det overvejende flertal af de små og mellemstore stater klart tager afstand fra og fordømmer den vidtstrakte brug af veto-retten, som en enkelt stormagt, Sovjet-Unionen, har gjort. Der er imidlertid det afgørende nye moment i den nuværende situation, at en af stormagterne, U.S.A., tildels har gjort fælles sag med de mindre stater i kampen mod veto-retten. Forklaringen herpå er vel næppe den, at U.S.A.s regering nu skulle være rede til i sikkerhedsspørgsmål at affinde sig med en beslutning truffet mod dens egen stemme. Baggrunden er snarere den i de forløbne år gjorte erfaring, at U.S.A. altid i afgørende situationer vil være i stand til at sikre sig så mange stemmer for sit standpunkt, at ingen beslutning kan træffes i strid med amerikanske interesser. Da erfaringen tilmed har vist, at U.S.A. endog ofte vil være i stand til at sikre sig tilslutning fra den nødvendige kvalificerede majoritet i sikkerhedsrådet (syv af elleve stemmer) til at gennemføre sin politik, hvis ikke Sovjet-Unionens veto lægger sig i vejen, er det forklarligt, at U.S.A. har sluttet sig til dem, der bekæmper dette stemmerets-privilegium for stormagterne.

Siden 1945 er desuden andre modsætningsforhold trådt klarere frem. Dette gælder navnlig modsætningen mellem de gamle vesteuropæiske kolonimagter på den ene side og det meste af den øvrige verden på den anden side. Pagtens bestemmelser om ikke-selvstyrende områders stilling er af det store flertal af F.N.s medlemsstater søgt udnyttet til at fremskynde afviklingen af kolonistyret. Dette er, som venteligt, sket under modstand fra kolonimagternes side, men, indtil den seneste tid, med stiltiende billigelse fra amerikansk side. U.S.A.s antikoloniale traditioner er dog nu i nogen grad blevet neutraliseret af bestræbelserne for at konsolidere de vesteuropæiske staters militære og økonomiske styrke

og modvirke kommunistisk penetration i Sydøst-Asien og Afrika. Utvivlsomt er der dog stadig et betydeligt flertal af F.N.s medlemsstater, der ønsker at tildele organisationen en mere aktiv rolle i kampen for kolonistyrets afvikling og kolonifolkenes selvbestemmelsesret.

Er F.N.s pagt i dens nuværende skikkelse en hindring for videre udvikling?

Når forskellige grupper af stater udfra forskellige vurderinger af deres interesser ønsker de Forenede Nationers organisation omformet, for at den bedre kan tjene til fremme af disse interesser, kunne man spørge, om pagtændring er det eneste tænkelige middel, eller med andre ord om ikke en tillempning og udvikling af organisationens virkeformer kan ske uden formel ændring af pagtens ordlyd.

Svaret må utvivlsomt blive, at sådanne uformelle ændringer kan ske indenfor visse grænser. Erfaringen har vist, at pagten, ligesom enhver skreven forfatning, udvikles og omformes gennem praksis for bedre at kunne tjene skiftende tiders og situationers behov.

Ved fortolkning søger man undertiden at lægge andet ind i en skreven regel end det, der synes at følge af dens ordlyd. Dette er i en enkelt henseende sket med den centrale regel i art. 27, stk. 3, der kræver stormagternes enighed i sikkerhedsrådet. Regelen kræver efter sin ordlyd alle stormagternes ja-stemmer, men den fortolkes således, at en gyldig beslutning kan træffes, uanset at en stormagts repræsentant afholder sig fra at stemme eller er fraværende fra det møde, hvor beslutningen træffes. Kun ved direkte at stemme imod et forslag kan en stormagt forhindre vedtagelsen. Denne fortolkning danner som bekendt grundlaget for F.N.s aktion i Korea i 1950.

Endvidere er det hyppigt sket i praksis, at generelle beslutninger, truffet af det ene eller det andet organ, hyppigst generalforsamlingen, supplerer og udbygger pagtens skrevne regler. Det mest slående eksempel herpå er generalforsamlingens resolution af 3. november 1950 om fælles fredsaktion. Ved at opstille regler om generalforsamlingens beføjelser i tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet som følge af veto-regelen har vist sig ude af stand til at gribe ind overfor en fredsbryder, har denne resolution fuldbyrdet den udvikling, som var indledet allerede i F.N.s første år, og som gik i retning af at flytte det politiske tyngdepunkt i organisationen fra Sikkerhedsrådet til generalforsamlingen. Betydningen af denne udvikling ses klart ved en sammenligning af de to organers arbejde i 1953. Af konkrete internationale tvister har der på sikkerhedsrådets dagsorden i det væsentlige kun været optaget de forskellige udløbere af Palæstinakonflikten samt Triest-spørgsmålet, medens generalforsamlingen har behandlet så vigtige og omfattende problemer som Korea-konflikten, de asiatiske-arabiske staters klage over Frankrigs styre i Tunis og Marokko samt situationen i Sydafrika.

Denne forskydning af hovedvægten fra det ene organ til det andet har i sig selv reduceret betydningen af veto-retten, idet denne jo ikke gælder ved generalforsamlingens afstemninger. Fuldstændigt er veto-rettens problem imidlertid ikke derved elimineret. En række specielle regler i pagten kræver udtrykkeligt sikkerhedsrådets medvirken til visse beslutninger, f. eks. optagelse af nye med-

lemsstater og udnævnelse af organisationens generalsekretær, og man kan ikke under dække af formålsbestemte fortolkninger tilsidesætte disse formelle krav.

Ved generalforsamlingens forlængelse af Trygve Lies embedsperiode i 1950 satte man sig ganske vist ud over pagtens krav om sikkerhedsrådets medvirken, men resultatet blev, at Sovjet-Unionen nægtede at anerkende Trygve Lie som generalsekretær og derved gjorde hans stilling uholdbar.

Med hensyn til de nye medlemmers optagelse har den amerikanske udenrigsminister John Foster Dulles i en udtalelse overfor et amerikansk senatsudvalg den 18. januar 1954 lanceret den tanke, at generalforsamlingen på egen hånd kunne beslutte at optage stater som en slags „associerede medlemmer", hvis forslag om deres optagelse som fuldt berettigede medlemmer var strandet på vetoretten i sikkerhedsrådet. Uden her at komme ind på en vurdering af denne tanke kan man blot konstatere, at grænserne for opfindsomheden endnu ikke er nået, når det gælder om at komme uden om de forhindringer, som pagtens formelle regler opstiller. På den anden side må man være klar over, at der er grænser for, hvor langt et flertal i en organisation som F.N. kan udnytte sin magt til skade for mindretallets interesser. Det punkt kan nås, hvor de stater, der hører til mindretallet, vil finde det bedre stemmende med deres interesser at forlade organisationen og derved sikre sig en udvidet handlefrihed end at forblive som medlemmer og stadig blive overstemt.

Ganske tilsvarende betragtninger kan anstilles med hensyn til de andre områder, hvor pagtens skrevne regler er blevet omformet i praksis. Ovenfor er omtalt modsætningen mellem kolonimagterne i Europa og de store flertal af stater i andre verdensdele. Pagten pålægger kolonimagter at afgive årlige beretninger til F.N. om økonomiske, sociale og kulturelle forhold i de ikke-selvstyrende områder, men giver iøvrigt ikke organisationen ret til at blande sig i koloniernes styrelse. Ved beslutninger af generalforsamlingen, truffet uden direkte hjemmel i pagten og mod kolonimagternes stemmer, er der imidlertid etableret et ret omfattende kontrolsystem. Et særligt udvalg gennemgår de indsendte beretninger kritisk og gør indstilling til generalforsamlingen. Kolonimagterne er blevet opfordret til også at berette om de politiske forhold i kolonierne og til at lade repræsentanter for den stedlige befolkning deltage i F.N.s forhandlinger om disse spørgsmål. Kolonimagternes modstand mod tendensen i denne udvikling er ofte kommet kraftigt til orde, men udviklingen er ikke des mindre gået sin gang.

Også iøvrigt har F.N.s organer blandet sig i staternes indre anliggender i højere grad, end man kunne vente efter en umiddelbar betragtning af pagtens regler. Franco-styret i Spanien og racepolitikken i Sydafrika er eksempler på anliggender, der over længere perioder er behandlet i F.N.s organer, uanset at pagten bestemmer, at organisationen ikke kan gribe ind i forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion. I praksis er denne regel blevet fortolket således, at den ikke danner nogen hindring for, at organisationen – når blot det fornødne flertal kan opnås – drøfter og vedtager beslutninger om spørgsmål, der efter folkeretten er staternes indre anliggender.

På denne baggrund rejser sig naturligt det spørgsmål, om en revision af pagten overhovedet er nødvendig, om de interesser, der ønskes tilgodeset ved en

revision, ikke lige så vel kan tilfredsstilles ved en smidig fortolkning og supplering af pagtens nugældende ordlyd.

Er der behov for revision af pagten?

1. *Veto-retten.* Som det fremgår af foranstående, er man uden formelle ændringer i pagten kommet langt i retning af at reducere veto-rettens betydning, men helt afskaffe den uden pagtændring kan man dog næppe, så længe sikkerhedsrådet opretholdes som et levende organ. Og helt at kvæle sikkerhedsrådet, eller lade det visne bort, er der næppe nogen, der vil tage ansvaret for. Trods alle mangler er det på grund af sin snævre medlemskreds et mere velegnet organ til behandling af internationale konflikter end den store og tungt arbejdende generalforsamling.

Det er vanskeligt i øjeblikket at gøre op, hvorledes de enkelte medlemsstater stiller sig til ønskeligheden af at afskaffe veto-retten ved alle afstemninger, ligegyldigt hvad der stemmes om. Det er muligt, at der blandt de stater, som i 1945 bekæmpede veto-retten, stadig er visse, som vil afskaffe den fuldstændigt. Givet er det, at der er en række stater, som ønsker veto-retten afskaffet med hensyn til visse grupper af beslutninger.

Dette gælder først og fremmest sikkerhedsrådets beslutninger i henhold til pagtens kapitel VI om fredelig bilæggelse af tvister. Det er ofte følt som en urimelig begrænsning af Rådets virkemuligheder, at et mæglingsforslag, eller et forslag om en særlig mæglingsprocedure, skal falde, blot en enkelt stormagt stemmer imod. En klar illustration heraf forelå, da Sovjet-Unionen den 22. januar 1954 i striden mellem Syrien og Israel om afvandingsarbejderne ved Jordan-floden benyttede sig af sin veto-ret. Et engelsk-fransk-amerikansk forslag gik ud på at bemyndige chefen for våbenstilstandskommissionens militære stab, general Bennike, til at undersøge mulighederne for et forlig mellem parterne. Syrien modsatte sig dette forslag, da det indebar en mulighed for at tillade Israel at genoptage de arbejder, der var blevet indstillet, da konflikten indbragtes for Rådet. Forslaget opnåede dog syv stemmer, men Sovjet-Unionen stemte imod, og det kunne derfor ikke anses for vedtaget. Ingen sovjet-russisk interesse berørtes på nogen måde ved forslaget i sig selv, men som et led i det diplomatiske spil i det nære østen fandt Sovjet-Unionen det i sin interesse at støtte de arabiske stater ved at efterkomme deres klart udtalte opfordring til at bringe forslaget til fald ved hjælp af veto-retten. En pagtændring, der afskaffede veto-retten ved afstemninger om fredelig bilæggelse af tvister, ville derfor være egnet til at styrke sikkerhedsrådets mæglende virksomhed. Ikke blot adskillige mindre stater, men også de vestlige stormagter, navnlig U.S.A., anser i princippet en sådan ændring for ønskelig.

Anderledes stiller det sig med hensyn til beslutninger om tvangsmidlers iværksættelse mod angriber. Sådanne beslutninger, truffet i medfør af bestemmelserne i kap. VII, er i princippet bindende for alle medlemsstater. Stormagterne står her alle fast på, at ingen flertalsbeslutning skal kunne forpligte dem mod deres egen stemme til at deltage i tvangsmidler, være sig økonomiske eller militære. Også U.S.A. fastholder dette standpunkt, som ikke er uforeneligt

med anerkendelse af, at generalforsamlingen med ⅔ flertal kan anbefale medlemsstaterne at iværksætte tvangsmidler; en anbefaling behøver jo ikke at tages til følge, hvis den er uforenelig med nationale interesser. Selv mindre stater kan være interesseret i, at veto-retten opretholdes ved beslutninger om tvangsmidlers iværksættelse. Den svenske udenrigsminister Östen Undén udtalte den 24. september 1953 i generaldebatten i F.N.s generalforsamling, at Sverige ligesom mange andre mindre stater anser stormagternes veto-ret i spørgsmål om militær aktion som en garanti mod at blive forpligtet ved en flertalsbeslutning i sikkerhedsrådet til at deltage i militære aktioner i tilfælde, hvor stormagterne står på hver sin side.

I debatten om veto-retten har spørgsmålet om nye medlemmers optagelse indtaget en fremskudt plads. En lang række ansøgere er blevet forkastet ved Sovjet-Unionens nej-stemme. Det drejer sig først og fremmest om ikke-kommunistiske, europæiske stater, såsom Finland, Italien, Island, Portugal og Østrig, men også om stater udenfor Europa, der anses for at være under vestmagternes indflydelse, såsom Ceylon, Jordan, Libyen, Nepal, Cambodia, Laos, Vietnam og Japan. Ofte er det fremhævet, at disse stater er vel kvalificeret til medlemsskab, og at deres optagelse er ønskelig for at gøre F.N.s medlemskreds så universel som mulig. For at gøre billedet fuldstændigt må man imidlertid fremhæve, at ansøgninger fra en række kommunistiske stater, navnlig Albanien, Bulgarien, Rumænien, Ungarn og den mongolske folkerepublik, ligeledes er blevet forkastet, omend ikke ved nogen enkelt stormagts veto, men af den simple grund, at end ikke de nødvendige syv ja-stemmer er opnået. Ved flere lejligheder har Sovjet-Unionen erklæret sig beredt til at stemme også for vestmagternes kandidater, hvis vestmagterne ville stemme for de kommunistiske. I 1952 foreslog Sovjet-Unionen, at man under eet skulle optage 14 stater, repræsenterende alle lejre, men forslaget opnåede kun to ja-stemmer. Det er derfor kun delvis korrekt at sige, at veto-reten har hindret en række staters optagelse. Lige så vel kan man hævde, at vestmagterne ved at modsætte sig kommunistiske staters optagelse har hindret en samlet optagelse af en lang række ansøgere. En ophævelse af veto-retten i disse spørgsmål ville derfor åbne dørene for mange af ansøgerne, men ikke for dem alle.

Ved spørgsmålet om udnævnelse af organisationens generalsekretær har man også villet afskaffe veto-retten. Ikke mindst nu efter udnævnelsen af generalsekretær Dag Hammarskjöld er der dog mange, der erkender værdien af, at organisationens øverste tjenestemand nyder alle stormagters tillid.

2. *Rustningsproblemet.* Ofte er det sagt, og aldrig er det blevet bestridt, at hele vor kulturs fremtid kan afhænge af, om det lykkes at forhindre atomenergiens anvendelse i destruktivt øjemed. En international kontrol med atomenergiens udnyttelse, forbud mod anvendelse af såkaldte masseødelæggende våben og begrænsning af rustningerne i traditionel forstand er en af F.N.s mest påtrængende opgaver. Pagten indskrænker sig til ganske kort at pålægge sikkerhedsrådet at udarbejde planer for en regulering af rustningerne og til at bemyndige generalforsamlingen til at drøfte og stille forslag vedrørende de almindelige grundsætninger for afrustning. Ofte er det fremhævet, at disse bestemmelser er udformet på et tidspunkt, da atomvåbenet endnu ikke var almindeligt kendt.

I en tale, den amerikanske udenrigsminister John Foster Dulles holdt den 26. august 1953 ved American Bar Associations årsmøde i Boston, karakteriserede han pagten som „a pre-atomic age Charter", og han erklærede: „Hvis de delegerede i San Francisco havde vidst, at atomets mystiske og umådelige magt kunne anvendes som et middel til masseødelæggelse, ville pagtens bestemmelser om afrustning og regulering af rustningerne være blevet langt mere eftertrykkelige og realistiske". Det var en af de grunde, hævdede han, som gjorde en revision af pagten påtrængende.

Man kan imidlertid spørge, om ikke rustningsproblemet lige så vel kan løses uden revision af pagten. Det, der er den fundamentale forudsætning, er en overenskomst mellem stormagterne. Mod en enkelt af stormagternes protest lader ingen begrænsning og kontrol af rustningerne sig gennemføre, selvom der står et nok så stort flertal bag. Den nødvendige enighed mellem stormagterne kan kun tilvejebringes ved forhandling, og pagtens nugældende bestemmelser udelukker på ingen måde, at der som resultat af sådanne forhandlinger indgås formelle forpligtelser og oprettes særlige kontrolmyndigheder som supplement til de i selve pagten omhandlede forpligtelser og organer.

3. *Føderalistiske reformplaner.* I den offentlige debat er omfattende planer af denne art fremsat. En fremtrædende plads indtager de forslag, der vedtoges på den verdensføderalistiske bevægelses (Een Verdens) internationale kongres i København i august 1953. I en omfattende resolution foreslås det, at F.N. omskabes til en føderalistisk verdensregering. Generalforsamlingen skal omdannes til et parlament bestående af to kamre, og det ene kammers medlemmer skal være folkevalgte, således at antallet af medlemmer fra hver medlemsstat står i forhold til befolkningstallet. Parlamentet skal kunne give love og udskrive skatter i begrænset omfang. Den internationale domstols jurisdiktion skal gøres obligatorisk. Fuldstændig afrustning skal foreskrives, og en særlig kontrol- og politistyrke skal oprettes til sikring af afrustningsplanens gennemførelse og til fuldbyrdelse af love og domsafgørelser.

I erkendelse af, at dette program ikke lader sig gennemføre straks, er der jævnsides hermed fremsat en række forslag til umiddelbar overvejelse. Navnlig foreslås det at udvide sikkerhedsrådets medlemstal fra 11 til 15 og at afskaffe veto-retten. Endvidere bør det overvejes, hvorledes generalforsamlingen kan gøres mere repræsentativ, end den er nu, under hensyntagen til sådanne faktorer som befolkningstal, økonomisk betydning o. l. Fælles for såvel de foreløbige som de endelige forslag er, at F.N. skal stå åben for enhver stat, der erklærer sig villig til at påtage sig forpligtelserne efter pagten.

Disse forslag og andre lignende forslag fra privat side er utvivlsomt inspireret af en ægte tro på, at det må være muligt at skabe bedre rammer om det samarbejde mellem folkene, som så at sige alle er enige om at ønske. Forslagene må derfor vurderes med den alvor, som sådanne bestræbelser fortjener. Endvidere må det tages i betragtning, at der i en række lande står indflydelsesrige kredse bag disse forslag, og at de derfor utvivlsomt vil komme til at spille en betydelig rolle i den forestående debat om pagtens revision. En fare, man imidlertid bør undgå, er at vurdere forslagene abstrakt, uden sammenhæng med den foreliggende storpolitiske situation.

Er der praktisk sandsynlighed for, at vidtgående revisionsforslag kan gennemføres?

Enhver sandsynlighedsberegning vedrørende gennemførelsen af en pagtrevision må tage sit udgangspunkt i pagtens egne bestemmelser. Art. 108 og 109 fastsætter ensartede regler for det tilfælde, at ændringsforslag behandles af selve generalforsamlingen, og det mere sandsynlige tilfælde, at behandlingen af ændringsforslag henvises til en særligt i dette øjemed indkaldt konference. I begge tilfælde må for det første to trediedele af F.N.s medlemsstater stemme for et ændringsforslag, for at det kan anses som foreløbigt vedtaget, og dernæst gælder det, at forslaget ikke kan træde i kraft, før det er ratificeret af to trediedele af medlemsstaterne, herunder alle de faste medlemmer af sikkerhedsrådet. Dette sidste er for så vidt det afgørende, som det jo er ensbetydende med, at veto-retten gælder ved pagtændringer, og det endda veto-retten i dens mest kategoriske form, idet en enkelt stormagts blotte passivitet er tilstrækkelig til at hindre et ændringsforslags ikrafttræden. Den praksis, der har udviklet sig med hensyn til afstemninger i selve sikkerhedsrådet, og hvorefter et forslag kan vedtages, uanset at en stormagt afholder sig fra at stemme, kan ikke finde anvendelse her, hvor der kræves alle stormagternes udtrykkelige ratifikation.

For så vidt var det en beskeden indrømmelse, der på San Francisco konferencen i 1945 blev gjort til veto-rettens modstandere, da der i art. 109 stk. 3 blev indsat bestemmelsen om, at revisionsspørgsmålet skal optages til behandling senest i 1955, og at en konference kan indkaldes ved simpel flertalsbeslutning i generalforsamlingen og godkendelse af hvilke som helst syv medlemmer af sikkerhedsrådet. Ingen begrænsning af veto-retten kan – lige så lidt som nogen anden ændring i pagten – gennemføres, uden at alle de faste medlemmer af sikkerhedsrådet er enige derom. Veto-retten gælder med andre ord overfor forslag om dens egen afskaffelse.

I øjeblikket er det vanskeligt at forudsige, hvorledes stormagterne om nogle år vil stille sig til spørgsmålet. Meget vil afhænge af det almindelige storpolitiske klima, foruden af selve det primære spørgsmål, hvilke ændringsforslag der overhovedet vedtages af den eventuelt sammentrædende konference og derpå forelægges de enkelte lande til ratifikation. Visse holdepunkter for en sandsynlighedsberegning foreligger dog allerede i udtalelser fremsat under generalforsamlingens 8. samling i efteråret 1953. På dagsordenen var optaget forskellige forslag om, at forberedende undersøgelser skulle iværksættes med henblik på generalforsamlingens behandling af revisionsspørgsmålet i 1955. Dels foresloges det, at generalsekretæren skulle samle og bearbejde materiale om pagtens tilblivelseshistorie og anvendelse, dels foresloges det, at medlemsstaterne skulle opfordres til at tilkendegive deres foreløbige synspunkter vedrørende revision af pagten.

Under den politiske generaldebat ved samlingens begyndelse udtalte den amerikanske udenrigsminister John Foster Dulles, at han ikke var i tvivl om, at en revisionskonference vil blive afholdt. Han henviste til, at det amerikanske senat allerede i 1948 havde vedtaget en resolution (den bekendte „Vandenberg-resolution" af 11. juni 1948), der anbefalede en styrkelse af F.N., bl. a. ved

afskaffelse af veto-retten med hensyn til fredelig bilæggelse af tvister og nye mellemmers optagelse, samt foreslog en revision af pagten i henhold til art. 109, såfremt organisationen ikke inden 1955 var blevet styrket på anden måde. Han henviste endvidere til, at senatet i 1953 har nedsat et særligt udvalg til at behandle forslag til pagt-ændringer. Han kunne også have henvist til, at han selv i en tale den 26. august 1953 ved årsmødet i American Bar Association havde erklæret, at U.S.A. i 1955 vil stemme for afholdelsen af en revisionskonference.

Den britiske repræsentant, viceudenrigsminister Selwyn Lloyd, udtalte sig med adskilligt større forbehold. Han mente, at det bedste for alle ville være at afholde sig fra indtil videre at tage kategoriske standpunkter for eller imod, og han erklærede, at alle burde nøje overveje de kloge bemærkninger, der var fremsat af den svenske udenrigsminister, og som mundede ud i, at ethvert forsøg på pagtrevision kun kunne være til skade for samarbejdet i F.N.

Et klart standpunkt imod enhver revision af pagten blev taget af Sovjet-Unionens repræsentant Vishinsky. Forslag om ændring af pagten, erklærede han, var i virkeligheden rettet mod F.N.s grundprincip, kravet om stormagternes enighed. Det var således forsøg på at undergrave de Forenede Nationer, særligt sikkerhedsrådet, og dermed selve fredens sag.

Efter disse udtalelser kan der næppe være tvivl om, at hvis der ikke i løbet af de nærmeste år sker afgørende og uforudseelige ændringer i den verdenspolitiske situation, vil Sovjet-Unionen modsætte sig enhver ændring, der begrænser veto-retten. Ingen sådan ændring kan derfor ventes at træde i kraft. På den anden side kan det ikke ventes, at U.S.A. vil ratificere nogen ændring af pagten, der lader veto-retten bestå urørt. Hver af de to stormagter tilstræber i sin politik at indrette F.N. således, at organisationen bedst muligt kan tjene vedkommende stormagts interesse. Veto-retten er her et kardinalpunkt. Dens opretholdelse yder Sovjet-Unionen et vist værn mod, at F.N.s apparat udnyttes mod dens interesser, men er en hemsko på U.S.A.s bestræbelser for at udnytte organisationen til fremme af amerikanske interesser. Deraf de skarpe modsætninger i spørgsmålet om pagtrevision.

Det kan naturligvis ikke være ansvarlige amerikanske kredse ubekendt, at chancerne for at gennemføre en pagtrevision er minimale. Når man ikke des mindre lægger vægt på, at forsøget gøres, er det ud fra den opfattelse, at selv et mislykket forsøg kan have en vis værdi. John Foster Dulles erklærede i sin tale i F.N.s generalforsamling: „Revisionskonferencen vil ikke udrette mirakler, men den kan blive af meget stor betydning".

Kan et mislykket forsøg på pagtrevision have politiske fordele?

I en bemærkelsesværdig artikel i „Foreign Affairs" for januar 1954 har den tidligere amerikanske vice-delegerede ved F.N. og juridiske rådgiver i State Department, ambassadør Ernest A. Gross gennemgået argumenterne for og imod at afholde en revisionskonference. Hans konklusion er, at ingen af de formål, man kan have for øje med en sådan konference, kan begrunde, at forsøget gøres. Muligvis kunne den fornødne enstemmighed opnås om mindre ændringer, der blot gik ud på at rette sproglige uklarheder og iøvrigt pudse teksten af. Det

ville imidlertid ikke være ulejligheden og bekostningen værd at afholde en særlig konference med dette begrænsede formål. De ændringsforslag, der ville betyde noget, kan ikke ventes gennemført. En konference om pagtens revision, på forhånd dømt til at forfejle sit egentlige mål, kan imidlertid, siger forfatteren, tænkes at tjene sekundære formål.

For det første er der en opinionsretning, som vil benytte konferencen til et opgør med Sovjet-Unionen og med F.N. i dens hidtidige skikkelse. Ambassadør Gross benytter udtrykket „a showdown conference". Sovjet-Unionens nægtelse af at gå ind på vidtgående ændringsforslag, som f. eks. veto-rettens begrænsning, bør efter denne opfattelse føre til, at F.N. omdannes til en anti-kommunistisk organisation til fremme af U.S.A.s og den øvrige såkaldte frie verdens særlige interesser. Den omstændighed, at en række „neutrale" stater, fortrinsvis i Asien og den nære østen, men muligvis også Sverige, ikke vil anse det foreneligt med deres interesser at forblive i en sådan organisation, afskrækker ikke. Der kommer et tidspunkt, siger man, hvor der må træffes et valg, og et standpunkt må tages; de, der ikke er for, er imod. Denne opinionsretning har meget tilfælles med den genopvågnende isolationisme, i alt fald for så vidt angår den negative stilling til verdensorganisationen i dens nuværende skikkelse.

En anden mere moderat opfattelse går ud på, at en revisionskonference vil kunne tjene nyttige propagandaformål. Det ville være en væsentlig propagandasejr, hævdes det, at kunne dramatisere konferencens negative udfald og stille Sovjet-Unionen i gabestokken som den, der er skyld i, at F.N. ikke kan udvikles til en effektiv organisation.

Ingen af disse opfattelser deles som nævnt af artiklens forfatter, og det må fremhæves, at også andre indflydelsesrige personligheder i U.S.A. ser med skepsis på bestræbelserne for at få sammenkaldt en revisionskonference. Heller ikke ud fra europæiske synspunkter kan en revisionskonference, der på forhånd er dømt til at forfejle sit egentlige mål, anses for ønskelig. De Forenede Nationers funktion i den nuværende verdenssituation må være at søge politiske modsætninger udjævnet, ikke at uddybe dem. Det er vel sandsynligt, at en vis ligevægt mellem de forskellige magtgrupper er i fredens interesse, og at særlige ordninger derfor kan være nødvendige for at styrke den gruppe, der befinder sig i en ufordelagtig magtposition. Dette kan begrunde særlige regionale aftaler, som f. eks. den nordatlantiske traktat, men det kan ikke begrunde, at man søger de Forenede Nationer omdannet til et redskab i den ene magtgruppes interesse. Blandt det konfliktstof, som findes i verden i dag, er der adskilligt, som ikke er udsprunget af modsætningerne mellem de to stormagter. En verdensomspændende organisation, i hvilken alle politiske systemer og interesser er repræsenteret, vil have de bedste muligheder for at behandle dette konfliktstof. Og selv de konflikter, der direkte udspringer af spændingen mellem de to magtpoler, må søges løst. Det er muligt, at det i visse tilfælde bedst kan ske ved direkte forhandlinger mellem de to parter. Under alle omstændigheder vil dog en permanent organisation som F.N. kunne spille en nyttig mæglende rolle, forudsat at den ikke af den ene part anses for et redskab udelukkende til fremme af den anden parts interesser.

Dette synspunkt er kernen i den engelske regerings vurdering af F.N. Kort

og præcist blev det udtrykt af „The Times" i en ledende artikel den 27. august 1953, hvori det bl. a. hed:

„... Sandheden er, at et F.N., der ikke søgte – og i virkeligheden afhang af – samarbejde med de kommunistiske lande, ville være ude af stand til at gøre det arbejde, det blev skabt for. Efter de fleste medlemmers opfattelse ville det være et katastrofalt tilbageslag, hvis man lod de Forenede Nationer udarte til en anti-kommunistisk alliance. Sådanne alliancer er nødvendige, men de kan ikke erstatte F.N. eller gøre dets arbejde".

I sin tale i generalforsamlingen den 24. september 1953 gjorde den svenske udenrigsminister disse ord til sine, og han føjede til:

„Jeg tror, at en nøje undersøgelse af de forslag, der er fremsat om betydningsfulde ændringer i pagten, ville vise, at de enten er udtryk for illusioner vedrørende den politiske virkelighed, vi lever i, eller at de har et andet formål end blot at gennemføre de foreslåede ændringer".

Derfor, sagde udenrigsminister Undén, er en revision af de fundamentale afsnit af pagten ikke noget umiddelbart eller vigtigt mål.

Generalforsamlingen besluttede at lade generalsekretæren indsamle og systematisere forskelligt materiale vedrørende pagtens tilblivelse og hidtidige anvendelse. Derimod forkastede den det fremsatte forslag om, at medlemsstaterne skulle opfordres til at tilkendegive deres foreløbige synspunkter vedrørende pagtrevision. Den fremherskende opfattelse var, at dette kunne medføre, at staterne på forhånd bandt sig til visse standpunkter, som det måske ville vise sig uklogt at fastholde. I mange af de indlæg, der fremkom i debatten herom, sporedes stærke tvivl om tilrådeligheden af at give sig i kast med en revision af pagten.

Diskussionen herom vil fortsættes indenfor og udenfor F.N.s rammer, indtil generalforsamlingen træffer sin afgørelse i 1955. Det som de fleste vil være enige om er, at målet må være en styrkelse af F.N. Midlerne hertil vil der være uenighed om; ved overvejelserne heraf bør man imidlertid gøre sig klart, at selve det at rejse revisionsspørgsmålet i den nuværende situation kan føre til en svækkelse af F.N., forsåvidt som det giver ny næring til den spænding mellem U.S.A. og Sovjet-Unionen, som det må være vor tids største politiske opgave at reducere.