

Handelsblokaden mod Sydafrika og GATT

Af Kari Joutsamo

1. Generelt

Apartheid-politikken i Sydafrika er blevet fordømt af et klart flertal blandt de øvrige folkeretssubjekter. FN og Generalforsamlingen herunder har været særligt aktiv i denne henseende. På afrikanske staters initiativ er *apartheid* til stædighed blevet stemplet som en forbrydelse mod menneskeheden og anklaget for at udgøre en trussel mod international fred og sikkerhed.¹⁾

Sikkerhedsrådet i FN har været noget forbeholden i sin stillingtagen til Sydafrika på grund af holdningen hos de tre permanente vestlige medlemmer, Storbritannien, Frankrig og USA. Men eftersom den almindelige stemning imod Sydafrika styrkedes gennem 1970'erne, besluttede FNs Sikkerhedsråd endelig i 1977 på basis af artikel 41 i pagten at iværksætte en våbenembargo mod Sydafrika.²⁾

Gennem 1980'erne er den internationale situation i Sydafrika hurtigt blevet forværret, og sociale spændinger mellem den hvide minoritet og andre etniske grupper, især den sorte majoritet, er tydeligvis blevet forstærket. Den offentlige mening i en række lande, f.eks. i de nordiske lande, har støttet en mere aktiv politik overfor Sydafrika. Man har forestået unilaterale handelsblokader eller fuldstændige afbrydelser af enhver økonomisk eller anden forbindelse til Sydafrika. I denne situation har et modargument været, at unilaterale foranstaltninger af den ovenfor diskuterede slags ville være imod de grundlæggende forpligtelser garanteret i Hovedaftalen om toldtariffer og handel (GATT), især i artikel 1. Artikel 1 opstiller MFN-princippet (most favoured nation – særligt begunstiget nation), der går ud på, at den hjælp, som et GATT-medlem yder til en anden stat, også skal gives til de øvrige GATT-medlemmer, som der er samhandel med.

Denne artikels formål er en kort diskussion af forpligtelserne i GATT, og de begrænsninger GATT-medlemmer kan pålægges med hensyn til at afbryde handelsrelationer med Sydafrika.

2. Artiklerne I, II og XXXV i GATT

Som allerede nævnt ovenfor er grundpillen i enhver GATT-forpligtelse artikel I, MFN-princippet »Enhver fordel, begunstiging, privilegium eller immunitet« som et GATT-medlem yder et andet land skal gives »øjeblikkelig og betingelsesløst« til lignende varer, der hidrører fra eller skal sendes til andre GATT-medlemmers områder.

Der er nogle undtagelser fra denne regel, først og fremmest de såkaldte »historiske præferencer« (kolonihandel), frihandelsområder og toldunioner, generelle præferenceaftaler for U-lande (GSP) og handelspræferencer blandt U-lande.³⁾ Handel mellem de nordiske lande og Sydafrika falder ikke ind under nogen af disse kategorier, som ydermere udgør undtagelser, der er *til fordel for* den implicerede handelspartner.

Artikel II i GATT fastslår, at GATT-medlemmer er forpligtede til at forelægge specielle fortegnelser over tarifkoncessioner til andre kontrahenter. Gennem 1940'erne og 50'erne blev tarifkoncessioner forhandlet på bilateral basis, men i forbindelse med Kennedy-runden i 1964-67, blev »lineære« forhandlinger taget i brug. GATT-»runderne« er blevet virkelige multilaterale begivenheder, indenfor hvilke ethvert medlem i princippet giver tarifkoncessioner i henhold til hver tarifhovedgruppe til alle de andre GATT-medlemmer. I praksis er denne model blevet modificeret fordi hvert enkelt medlem har en fortegnelse med undtagelser, en fortegnelse med tarifhovedgrupper, som de ikke lægger frem til forhandling.

Artikel XXXV i GATT indeholder en undtagelse fra hovedreglen i artikel II. Når nye medlemmer optages i GATT-systemet og ikke er kommet ind i forhandlinger eller koncessioner, er det ifølge artikel XXXV muligt at erklære, på initiativ af begge parter, at artikel II, eller som alternativ til hele GATT-aftalen, ikke kan anvendes i de gensidige relationer.

Artikel XXXV blev faktisk tilføjet hovedaftalen på initiativ af Indien og Pakistan. Disse lande nægtede at gå i forhandlinger med Sydafrika på grund af den sydafrikanske racepolitik og ønskede at legalisere denne form for alternativ.⁴⁾ Artikel XXXV har imidlertid en fuldstændig neutral karakter og kan også påberåbes på et rent kommercielt grundlag. Ved senere lejligheder er den blevet brugt, især mod Japan, af mere end 30 GATT-medlemmer. Baggrunden for denne praksis var et forsøg på at presse Japan til at indgå aftaler om »frivillige eksportbegrænsninger«.⁵⁾ Det har også været brugt mod Portugal af Ghana, Indien og Nigeria i 1961, da Portugal gik ind i GATT, på grund af den daværende portugisiske kolonialisme.⁶⁾

Men når GATT-medlemmer har påbegyndt forhandlinger om tarifkoncessioner og har udvekslet tilbudsoversigter⁷⁾, kan artikel XXXV ikke længere påberåbes. Dette skete f.eks. mellem de nordiske lande og Sydafrika.

3. Sikkerhedsmæssige undtagelser

3.1. Generelt

Artikel XXI i GATT giver GATT-medlemmer udstrakt myndighed til at tilbageholde tariffkoncessioner og andre GATT-forpligtelser af sikkerhedsmæssige grunde. Afsnittene b) og c) er relevante i en diskussion af mulighede handels-boycotts mod Sydafrika.

Ifølge disse GATT-bestemmelser kan de følgende fire argumenter bruges til at bringe GATT-forpligtelser til ophør:

1. Sikkerhedsmæssige argumenter vedrørende fissile materialer eller råmaterialer herfra.
2. Våbenhandel og handel med direkte eller indirekte forbindelse til formålet at forsyne et militært foretagende.
3. Enhver handling foretaget i krigstid eller anden krisesituation i internationale relationer.
4. Handlinger, foretaget i medfør af FN-pagten om opretholdelse af international fred og sikkerhed.

Af disse sikkerhedsmæssige undtagelser er de tre sidstnævnte relevante i en diskussion af handelsrelationer mellem de nordiske lande og Sydafrika.

3.2. Våbenhandel

Der kan i første omgang peges på, at det ekstreme eksempel på en sikkerhedsmæssig undtagelse er den amerikanske lov om eksportadministration fra 1978 (med vigtige tilføjelser i 1983) med hensyn til direkte og indirekte våbenhandel.⁸⁾ På baggrund af en stormagtsstatus, er det lykkedes USA at opnå en ekstra-territorial tilføjelse til lovgivningen på dette område. I praksis betyder denne situation, at amerikanske varer, hvadenten det er færdige produkter, dele heraf eller teknologisk know-how, ikke kan eksporteres til socialistiske lande, hvis de har eventuelle strategiske eller militære anvendelsesmuligheder. Den nuværende tidsalder med hastig teknologisk udvikling indenfor krigsførelse har medført den stadig større betydning af disse restriktioner, f.eks. på computerområdet og indenfor automatisk databehandlingsudstyr. Da Tjekkoslovakiet beklagede sig over disse USA-foranstaltninger i 1949 og 1951, stadfæstede de KONTRAHERENDE PARTER I GATT medlemmernes ret til at anvende den slags unilaterale foranstaltninger.⁹⁾

Dette argument for unilaterale handelsforbud gælder således automatisk for alle GATT-medlemmer. Våbeneksportforbuddet fra FN's Sikkerhedsråd i

1977 var derfor mere eller mindre en symbolsk handling, der opfordrede GATT-medlemmer til at bruge den magt, de allerede havde på basis af hovedaftalen. Men det må bemærkes, at referencen i artikel XXI i GATT til indirekte våbenhandel, tillige gør det muligt at udvide det begrænsede FN-våbenforbud til andre områder for strategiske varer. Frem for alt handler det om importen af visse strategiske mineraler fra Sydafrika. En fortolkning, der medtager f.eks. papirmasse og papirprodukter som »strategiske« produkter, ville på den anden side uden tvivl være for kunstig og en krænkelse af GATT.

3.3. Krig og krisesituationer

Det tredje af de sikkerhedsmæssige argumenter, som nævnes ovenfor, kan fortolkes indenfor en noget mere generel ramme. Udtrykket, som blev anvendt i den sammenhæng (»anden krisesituation«) begrænser ikke klart retten til at gøre dette argument gældende for de parter, der er direkte involveret i konflikten. Udgangspunktet for fortolkning af denne forholdsregel skal imidlertid være, at kun parterne i en konflikt kan tilsidesætte deres GATT-forpligtelser overfor andre involverede parter; men denne regel er ikke uomstødelig.

Ifølge sædvanemæssige principper i folkeretten, vedrørende neutralitet, er handel i *kontrabande* med den ene eller den anden af parterne i en international bevæbnet konflikt forbudt. Begrebet *kontrabande* har, især under og efter første verdenskrig, fået større og større spillerum.¹⁰⁾

»Total krigsførelse« har betydet, at råmaterialer og endog fødevarer kan medregnes til *kontrabande*. I regionale og lokale krige er den traditionelle distinktion mellem *kontrabande* og frie enheder i en vis udstrækning forblevet uændret.

Begrebet »anden krisesituation« har et klart større spillerum end begrebet »krig«. GATT-medlemmers ret til at begrænse udenrigshandelen er derfor ikke identisk med sædvanemæssige regler for krigsførelse, men kan også anvendes på et bredere grundlag i internationale krisesituationer.

Et andet spørgsmål er, om den sydafrikanske situation kan klassificeres som en »international krisesituation«. Dette spørgsmål rummer to aspekter: De sædvanemæssige principper i folkeretten og *jus cogens*-aspektet.^{10a)}

Fra det sædvanemæssige synspunkt kan man utvivlsomt konkludere, at den sydafrikanske situation i det mindste hidtil er forblevet et internt anliggende. Der er ikke to (eller flere) konkurrerende regeringer, der gør krav på suveræniteten over landområdet og befolkningen i Den sydafrikanske Union. I denne betydning er krisen ikke »international«.

Jus cogens er et nyt begreb i folkeretten, som blev officielt anerkendt på Wienerkonventionen om Loven om traktater fra 1969. Ifølge artikel 53 i konventionen er alle traktater ugyldige, hvis de er i strid med eventuelle *jus co-*

gens normer. Man kan konkludere, at der skal være en lignende sanktion imod unilaterale handlinger fra stater, der også overtræder *jus cogens*-regler. For at få egentlige funktioner og betydning i folkeretten, skal *jus cogens*-normer skabe *actio popularis*^{10a)}-kompetence til alle andre, der er underlagt folkeretten. Stater, der ikke har en sædvanemæssig *locus standi*^{10a)}, skal have retten til at sætte internationale undersøgelser i gang og til at iværksætte unilaterale sanktioner mod en stat, der overtræder *jus cogens*-regler.

Jus cogens-forpligtelser skal forstås som forpligtelser rettet mod det internationale fællesskab som helhed, gældende stater og andre, der er underlagt folkeretten, for at sanktionen vedrørende automatisk ugyldighed kan få et meningsfuldt indhold. Der må også foreligge lignende muligheder for at ophæve unilaterale handlinger, der krænker *jus cogens*-normer.



Træsnit af Heinz Fleischer.

Jus cogens-begrebet er imidlertid ikke blevet specificeret i alle detaljer. Der eksisterer uenighed, især vedrørende *jus cogens*' nøjagtige indhold med hensyn til hvilke normer, der kan anses for at have *jus cogens*-status. Den Internationale Domstol gav i Barcelona-traktat-sagen¹¹⁾ visse retningslinier for den videre udvikling af dette begreb.

Den Internationale Domstol stadfæstede først og fremmest, at folkeretten giver en stat forpligtelser »overfor det internationale fællesskab som hel-

hed«. ¹²⁾ Som eksempel på disse sager fremhævede domstolen forbuddet mod angrebs- og folkedrabshandlinger og sikringen af menneskerettighederne »imod slaveri og *racediskrimination*« (min fremhævelse). ¹³⁾

Det bemærkes desuden, at Sikkerhedsrådet i FN allerede i 1963 stadfæstede, at den sydafrikanske regerings *apartheid*-politik »bringer alvorlig forstyrrelse i den internationale fred og sikkerhed«. ¹⁴⁾ På grundlag af de ovenfor diskuterede argumenter, kan man stille to spørgsmål:

1. Er opretholdelsen af *apartheid*-systemet en krænkelse af en *jus cogens*-regel i folkeretten, og er retten til at reagere og iværksætte sanktioner overflyttet til »det internationale fællesskab som en helhed«?
2. Selv om der var tvivl om situationens *jus cogens*-karakter, kan situationen eventuelt opfattes som en »international krisesituation« i overensstemmelse med artikel XXI_{(b)(3)} i GATT?

Det er usikkert, om det er muligt at tildele *jus cogens*-status til et forbud mod opretholdelsen af *apartheid*-systemet eller lignende legaliserede og sanktionerede systemer med *racediskrimination*. Man må erindre specifikationen, der blev føjet til Wienerkonventionen på den afsluttende konference i Wien i 1969 på initiativ af de finske, græske og spanske delegationer. ¹⁵⁾ Denne tilføjelse til artikel 53 i Wienerkonventionen havde til hensigt at præcisere kriteriet for at identificere *jus cogens*-normer. Ifølge denne tilføjelse skal *jus cogens*-normer »anerkendes af det internationale fællesskab af stater som en norm« (min fremhævelse). Det er derfor ikke nok at være i stand til at udpege forskellige former for resolutioner og erklæringer, der *fordømmer* *apartheid*-politikken; for de klassiske betingelser for, at en norm kan eksistere i international sædvaneret, skal først opfyldes.

Disse betingelser betyder, at en ensartet, almindelig accepteret og permanent *statspraksis* burde foreligge, og denne praksis skulle desuden accepteres af staterne som *bindende* for dem selv og andre, underlagt folkeretten. I dette tilfælde skulle normen, et forbud mod at opretholde et *apartheid*-system, udtrykkeligt accepteres som en bindende *jus cogens*-norm, der omstøder alle modstridende aftaler og unilaterale foranstaltninger.

En logisk konklusion på grundlag af dette alternativ ville være, at det internationale fællesskab af stater som en helhed, først skulle acceptere, udtrykkeligt eller underforstået, at *apartheid*-systemet er en krænkelse af en *jus cogens*-norm i folkeretten. Indtil en sådan grad af forståelse af det almene plan har fundet sted, kan unilaterale foranstaltninger og fortolkninger af konsekvenser ikke accepteres. Men som påpeget, behøver »fællesskabet af stater« ikke at inkludere *hver eneste* stat i verden. ¹⁶⁾ Der er brug for et »overvældende flertal« af stater, flere end nødvendigt til bestemmelsen af almindelige

regler i den internationale sædvaneret, men, på den anden side, ikke enhver mulig stat i verden.¹⁷⁾

Hvis den udvikling, der er beskrevet ovenfor, havde fundet sted, kunne unilaterale sanktioner foretages af individuelle stater. I denne henseende er der imidlertid en antydning af tvivl. Det »overvældende flertal« skulle nødvendigvis inkludere stormagterne i verden, men dette er måske ikke tilfældet. Hvis det er meningen, at *jus cogens*' status skal spille en rolle, ikke kun i den juridiske teori, men også i praksis, er der ingen tvivl om, at vi ikke for alvor kan fordre *jus cogens*-status til en norm, som ikke støttes f.eks. af USA eller USSR.

Selv om det første alternativ ikke er tilfældet, kan man foreslå det andet alternativ. Er den sydafrikanske situation en »international krisesituation« i artikel XXI_{(b)(3)}'s betydning?

Der findes ingen autoritativ fortolkning af dette begreb i GATT's praksis. USA's forholdsregler under og efter Cuba-krisen blev retfærdiggjort af den amerikanske regering på grundlag af artikel XXI i GATT, men de blev aldrig officielt diskuteret i noget GATT-organ.¹⁸⁾ USA iværksatte en blokade og afskar, efter at missilkrisen var afsluttet, alle handels- og kapitalbevægelser mellem Cuba og USA. Situationen var uden tvivl en »krisesituation« i overensstemmelse med artikel XXI i GATT. Men de forholdsregler, der blev legitimeret på grundlag af en »krisesituation«, er fortsat som en permanent handelsboycott. Dette viser, hvor relativ fortolkningen af artikel XXI kan være. Dermed bringes politik, især de politiske ambitioner hos større vestlige magter, i nogen grad »indenfor« i GATT-systemet.

Under Falklands-krigen præciserede GATT imidlertid, på Argentinas initiativ, visse aspekter i fortolkningen af artikel XXI. Unilaterale foranstaltninger, iværksat på grundlag af artikel XXI, er dækket ind af proceduren for bilæggelse af stridigheder i artikel XXIII.¹⁹⁾ Skønt GATT-medlemmer har ret til at handle unilateralt, kan det medlem/de medlemmer, som disse foranstaltninger går ud over, bestride lovgydigheden heraf. Almindelig procedure gælder (en udvalgsberetning og en rådskendelse). Hvis man fandt, at tiltagene var berettigede, kan deres karakter og rækkevidde ikke drages i tvivl.²⁰⁾ I de modsatte tilfælde kan den krænkede part opnå retten til at skride til en gengældelsesaktion.

Fordi et stigende antal stater er parate til at støtte den *jus cogens*-fortolkning, der forbyder *apartheid*, kan man foreslå, at situationen blev klassificeret som en international »krisesituation«. Dette kunne retfærdiggøre unilaterale tiltag, som den sydafrikanske regering kunne betvivle lovgydigheden af i henhold til artikel XXIII i GATT.

Foruden *apartheid*-aspektet af det sydafrikanske spørgsmål, kan man henvise til det sydafrikanske engagement i borgerkrigen i Angola, den illegale besættelse af Namibia imod kendelsen fra den Internationale Domstol²¹⁾ og

den bevæbnede konflikt mellem Sydafrika og SWAPO. På denne baggrund kan man konkludere, at den sydafrikanske krise under alle omstændigheder har en *international* karakter. Undertrykkelsen af det namibiske folk og deres ret til selvbestemmelse er også en krænkelse af et grundlæggende princip i folkeretten.

Alle disse faktorer giver tilsammen meget stærke argumenter til fordel for det synspunkt, at den sydafrikanske situation er en »krisituation i internationale forhold« i GATT-artikel XXI_{(b)(3)}'s betydning. Men er det muligt at anvende et *actio popularis*-initiativ i denne sag? Mens det er et nødvendigt træk i en *jus cogens*-situation, eksisterer der intet lignende logisk led, der retfærdiggør *actio popularis*-foranstaltninger i denne sag.

En snæver fortolkning af situationen ville betyde, at kun lande som Angola og nogle få andre afrikanske stater havde ret til at bruge artikel XXI på grundlag af en sydafrikansk aggression. Men som tidligere nævnt er den regel, at kun de direkte parter i en konflikt kan påberåbe sig artikel XXI, ikke uomstødelig. Begrebet »en krisituation i internationale relationer« er i den grad et vagt udtryk, at en alternativ fortolkning også kan foreslås. Ifølge dette alternativ havde trediepart retten til at begrænse deres udenrigshandel i »krisituationer«, når forekomsten af en sådan var blevet stadfæstet autoritativt (f.eks. af Sikkerhedsrådet eller Den internationale Domstol). Ifølge artikel 2₍₂₎ i FN-pagten skal FN-medlemmer opfylde deres forpligtelser i god tro. Man kunne tro, at denne grundlæggende forpligtelse sammen med artikel 103 i FN-pagten (FN-pagtens absolutte suverænitet over alle andre internationale forpligtelser for FN-medlemmer) kunne retfærdiggøre *actio popularis*-handling i sådanne situationer. Nogle GATT-medlemmer burde lave en »prøvesag« på denne fortolkning.

3.4. FN-foranstaltninger

Den fjerde juridiske præmis, der kan begrænse udenrigshandelen på grundlag af sikkerhedsmæssige argumenter, er nævnt i underafsnit c) i artikel XXI i GATT. Ifølge denne bestemmelse kan GATT-medlemmer frit foretage

- »... en hvilken som helst handling under udførelsen af dets forpligtelser i henhold til FN-pagten vedrørende opretholdelse af international fred og sikkerhed.«

Denne juridiske præmis har også adskillige mulige fortolkninger. Først og fremmest giver det sig selv, at de bindende afgørelser i FNs Sikkerhedsråd, på grundlag af artikel 41 i FN-pagten, dækkes af denne norm. De forholdsregler, der blev iværksat mod Sydrhodesia (Zimbabwe)²²⁾ og mod Sydafrika i 1977²³⁾ falder ind under denne kategori.

For det andet kan man spørge om Sikkerhedsrådets *henstillinger* og muligvis også generalforsamlingsresolutioner hører til disse »forpligtelser« i henhold til FN-pagten.

FNs Sikkerhedsråd kom allerede før 1977-våbeneksportforbuddet med to henstillinger, der opfordrede til en frivillig våbenembargo.²⁴⁾ Efter den bindende afgørelse i 1977 er Sikkerhedsrådet kommet med tre nye henstillinger, der udvider spillerummet for handlinger, der kan iværksættes mod Sydafrika. Den første af disse henstillinger opfordrede til et forbud mod våbenimport fra Sydafrika²⁵⁾ og de to sidstnævnte til at investeringer i Sydafrika skulle ophøre, til forbud mod salg af sydafrikanske guldmønter, afslag på eksportgarantier til den sydafrikanske handel, forbud mod handel med atomteknologi og -materialer og til at eksport af militære computere skulle ophøre, begrænsning af sport og kulturelle relationer og en indskrænkning af rejseforbindelser til vands og i luften.²⁶⁾

Som man kan se, har alle disse henstillinger i det store og hele været formuleret så de ikke er i klar modstrid med artikel XXI i GATT. FNs Sikkerhedsråd har med andre ord forsøgt at undgå en klar konflikt om forpligtelser. Et forbud mod at importere sydafrikanske guldmønter er det eneste punkt på listen, der ikke er dækket af artikel XXI i GATT, men det har det juridiske grundlag i artikel XX i GATT, som diskuteres nedenfor. Man kan således konkludere at alle foranstaltninger anbefalet af Sikkerhedsrådet kan realiseres uden at krænke GATT.

Skulle en konflikt imidlertid opstå i fremtiden mellem eventuelle nye henstillinger fra Sikkerhedsrådet og GATT-forpligtelser, kan man i denne sammenhæng anvende den bogstavelige fortolkningsmetode. Henstillingerne er ikke »forpligtelser« i henhold til FN-pagten og kan derfor ikke underkende bindende internationale aftaler. Den samme regel gælder, hvad enten det drejer sig om henstillinger fra Sikkerhedsrådet eller resolutioner fra Generalforsamlingen, som altid er af henstillende karakter.

Som en konklusion kan man sige, at de sikkerhedsmæssige undtagelser i artikel XXI giver GATT-medlemmer udstrakt magt til at indskrænke deres udenrigshandel. FN-foranstaltningerne har hidtil ikke forøget denne magt, der allerede findes i henhold til artikel XXI i GATT. FN har imidlertid optrådt som en international igangsætter for staterne med henblik på at bruge denne magt. Man kan pege på to interessante juridiske argumenter, der retfærdiggør større unilateral magt, *jus cogens*-argumentet og *actio popularis*-kompetencen til at gribe ind i »krisesituationer i internationale relationer«.

4. Undtagelser på grundlag af artikel XX

Artikel XX i GATT indeholder de såkaldte generelle undtagelser. Af disse ti undtagelser er to relevante i denne sammenhæng, nemlig dem, der nævnes i underafsnit c) og e).

Den førstnævnte undtagelse, som der allerede blev refereret til ovenfor, giver GATT-medlemmer fuld frihed til at indskrænke importen eller eksporten af guld og sølv. Denne mulighed behøver ikke yderligere kommentarer. Hvis et land har råd til det, kan det nægte at importere guld fra Sydafrika.

Den anden undtagelse, nævnt i underafsnit e), er mere kontroversiel. Ifølge denne forholdsregel er det muligt at indskrænke eksport eller import »der har relation til produkter fra fængselsarbejde«. Begrebet »fængselsarbejde« er indesteds blevet defineret.

Man kunne argumentere for, at det sydafrikanske arbejdsmarked i den grad rummer tvang i dets funktionsmåde, at den sorte arbejdsstyrke kunne betragtes som »fængsels«- eller »slave«-arbejdskraft. Denne fortolkning er imidlertid i nogen grad kunstig. Man skal huske på, at arbejdsmarkedene i mange lande med et totalitært regeringssystem har en tvangsmæssig karakter. Det ville være meget vanskeligt at trække en grænse i henseende til acceptable og ikke-acceptable typer af tvang.

Artikel XX i GATT er derfor ikke specielt anvendelig i det sydafrikanske tilfælde. Man kan naturligvis argumentere for, at det sydafrikanske arbejdsmarked rummer elementer, der klart er i modstrid med f.eks. mange af ILO-konventionerne, hvilket gør konflikten international. Dette argument understøtter derfor hovedsagelig muligheden for at anvende artikel XXI i GATT på basis af en »krisesituation i internationale relationer«.

5. Sydafrikanske reaktioner

Den sydafrikanske regering er ikke forblevet fuldstændig passiv, men har forsøgt at forsvare sine rettigheder som et GATT-medlem. En meget interessant sag blev i 1984 bragt til stridsbilæggelsesproces i GATT af Sydafrika imod Canada.²⁷⁾

Provinsen Ontario havde fritaget den canadiske Ahornblad-guldmønt fra detail-afsætningskatter, mens man fortløbende lagde denne skat på sydafrikanske Krügerrands. Den sydafrikanske regering fremsatte sagen i GATT på grundlag af skattediskrimination, en krænkelse af artikel III i GATT. GATT-udvalget fandt, at provinsen Ontarios praksis var en krænkelse af Canadas forpligtelser i henhold til GATT-systemet.²⁸⁾

Værdien af denne sag er imidlertid begrænset på det grundlag, at det ikke var en sag i henhold til artikel XXI, men artikel III i GATT. Ekspertudvalget afgrænsede deres udtalelse til spørgsmålet om skattediskrimination og gik ikke ind på de mere generelle aspekter af den sydafrikanske situation. Canadas krænkelse af artikel III i GATT blev stadfæstet, men man foretog ingen kritisk undersøgelse af sammenhængen mellem de canadiske tiltag og artikel XXI i GATT.

Man kan således bemærke, at holdningen i GATT til den sydafrikanske situation har været fuldstændig passiv og formel. Men man skal erindre, at GATT-systemet aldrig har været ment som den internationale handels centraliserede kontrolsystem. GATT-organerne har kun kompetence til at behandle de handelstvistemål, der indbringes for dem. Hvis ingen GATT-medlemmer gør artikel XXI gældende mod Sydafrika og ydermere, hvis den sydafrikanske regering ikke bringer sagen til GATT efter unilaterale pålæg af artikel XXI, vil sagen aldrig komme på dagsordenen i noget GATT-organ.

6. Den nye finske lovgivning

Vi vil her kort diskutere den nye finske lovgivning i lyset af de mere generelle betragtninger i det foregående. Det nye lovforslag fra regeringen blev forelagt parlamentet i november 1985.²⁹⁾

Dette lovforslag havde som juridisk grundlag de to henstillinger fra FN's Sikkerhedsråd af juni og juli 1985.³⁰⁾ De nordiske udenrigsministre accepterede et fælles handlingsprogram i oktober 1985, og den finske lov blev derefter konciperet. Rækkevidden af de finske foranstaltninger er noget mere begrænset end henstillingerne fra Sikkerhedsrådet kunne tillade. Et forbud mod våbenimport er imidlertid blevet fuldført ved en beslutning i ministerrådet i august 1985.³¹⁾

De nye finske foranstaltninger dækker følgende aspekter:³²⁾

1. Nye lån og garantier, deriblandt eksportkreditter og eksportgarantier til Sydafrika,³³⁾ forbydes.
2. Deltagelse i internationale lånekonsortier vedrørende nye lån til Sydafrika forbydes.
3. Salg af nye patenter og patentlicenser til Sydafrika forbydes.
4. Nye direkte- og porteføljeinvesteringer i Sydafrika forbydes.
5. Nye kapitaltilførsler til eksisterende sydafrikanske selskaber og firmaer, der er involveret i økonomiske aktiviteter, forbydes.
6. Nye leasingkontrakter med sydafrikanske selskaber og firmaer forbydes.
7. Nye restriktioner på økonomiske forbindelser med Sydafrika kan pålægges på grundlag af henstillinger fra FN's Sikkerhedsråd på den betingelse, at de anbefalede foranstaltninger *ikke er i modstrid med internationale aftaler om tariffær og handel, der forpligter Finland*, eller med andre internationale forpligtelser (min fremhævelse).³⁴⁾

Man bemærker, at når alle konkrete forholdsregler er taget, er punkterne 1.-6. i listen ovenfor relateret til kapitalbevægelser eller til tjenesteydelser, der ikke

er dækket af nogen GATT-forpligtelse. Regeringens eneste mulighed for at vedtage nye forordninger på grundlag af nye henstillinger fra Sikkerhedsrådet er blevet sammenkædet med GATT-forpligtelser. Man har imidlertid ikke haft opmærksomheden henvendt på indholdet af disse forpligtelser.

Som konklusion kan man sige, at den nye finske lovgivning kun fører visse aspekter af tidligere henstillinger fra Sikkerhedsrådet ud i livet. De nyeste er blevet konciperet på grundlag af en snæver fortolkning af artikel XXI i GATT. Som ovenfor diskuteret er denne snævre fortolkning ikke umiddelbart indlysende. Selv om FNs Sikkerhedsråd ikke var villig til at gøre brug af dets magtbeføjelser i henhold til artikel 41 i FN-pagten, kan en alternativ fortolkning af artikel XXI foreslås og eventuelt også »efterprøves« i stridsbilæggelsesprocesserne i Genève.

NOTER

1. Se f.eks. General Assembly Resolutions 1663 (XVI), 2054 (XX), 2202 (XXI) og især 2734 (XXV).
2. Resolution 418 (1977), SCOR, 32nd year, p. 5.
3. Se nærmere, f.eks. *Joutsamo*, Gatt-järjestelmä, Vammala 1984, pp. 72-73, 209-213 og 269-287.
4. Se *Analytical Index*, 3rd Revision, GATT, Geneva, March 1970, p. 176 og *Joutsamo*, op. cit., p. 30.
5. Se *Analytical Index*, pp. 177-178 og *Joutsamo*, op. cit., pp. 31-32.
6. *Analytical Index*, p. 178 og *Joutsamo*, op. cit., p. 205. Ghana brugte også artikel XXI i GATT som et juridisk grundlag.
7. *Analytical Index*, p. 175.
8. Se den nuværende tekst efter 1983-tilføjelserne, *Report of the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate*, p. 979, Report No. 98-170, Washington 1983, pp. 35-79.
9. Se *Basic Instruments and Selected Documents*, Vol. II, GATT, Geneva 1952, pp. 28 og 36.
10. Se nærmere, f.eks. *Oppenheim* (red. H. Lauterpacht), *International Law* (7th ed.), Vol. II, London 1969, pp. 798-813.
- 10a. *Jus cogens*: Tvingende, ufravigelige (typisk uskrevne) folkeretlige regler. Et eksempel på en sådan regel er forbuddet mod folkedrab.
Locus standi: At have locus standi vil sige, at individet (i et vist omfang) kan påberåbe sig folkeretlige regler for folkeretlige organer.
Actio popularis: Alle kan gøre indsigelse, dvs. uafhængigt af en snævrere defineret 'retlig interesse'.
11. *Barcelona Traction, Light and Power Co. case* (Belgien imod Spanien), ICJ Reports 1970, p. 3.
12. ICJ Reports 1970, p. 32.
13. *Ibid.*
14. Se Resolution 181 (1963) SCOR, 18th year, p. 9.
15. Se A/Conf. 39/C. 1/L 306 og Add. 1.
16. Se *Rozakis*, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, Amsterdam 1976, pp. 73-84.

17. *Ibid.*
18. Se Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis 1969, p. 751.
19. Se ekspertudtalelserne fra Åke Linden, GATT Sekretariat, 20.11 1982, PvT/ÅL/gm, Geneva 1982.
20. *Ibid.*
21. Se *Legal Consequences for States for the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971, p. 16.
22. Se Resolution 232 (1966), SCOR, 21st Year, p. 7 og 253 (1968), SCOR, 23rd Year, p. 5.
23. Se note 2 ovenfor.
24. Se Resolutions 181 (1963), SCOR, 18th Year, p. 9 og 282 (1970), SCOR, 25th Year, p. 5.
25. Se Resolution 558 (1984), som der refereres til i det finske regeringslovforslag nr. 233, 1985 vp., Asiak., pp. 1-2.
26. Se Resolutions no.s 556 (1985) og 569 (1985), som der refereres til i det finske regeringslovforslag nr. 233, 1985 vp. Asiak., p. 2.
27. Se *GATT Activities 1984*, Geneva, June 1985, pp. 35-36.
28. Se *Business Law Brief*, (Financial Times), October 1985, p. 2.
29. Se regeringslovforslaget nr. 233, Vedrørende »Laki eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä« (Loven vedrørende visse foranstaltninger imod Sydafrika) og formandsdekretet og en tilføjet ministerrådsbeslutning, 1985 vp., Asiak.
30. Se Regringslovforslaget nr. 233, 1985 vp., Asiak., p. 2.
31. *Ibid.*
32. Se §§ 3-6 i loven og §§ 1-2 i dekretet.
33. Dette begreb refererer, ifølge § 2 i loven, til republikken Sydafrika, embedsmænd, borgere og »sydafrikanske« legale personer. Desuden gælder den på en lignende måde Namibia og namibiske statsborgere.
34. Se § 6 i loven.