

1226

FRED OCH SÄKERHET EFTER ANDRA VÄRLDSKRIGET

Ett svenskt diskussionsinlägg

Skrifter utgivna av
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET

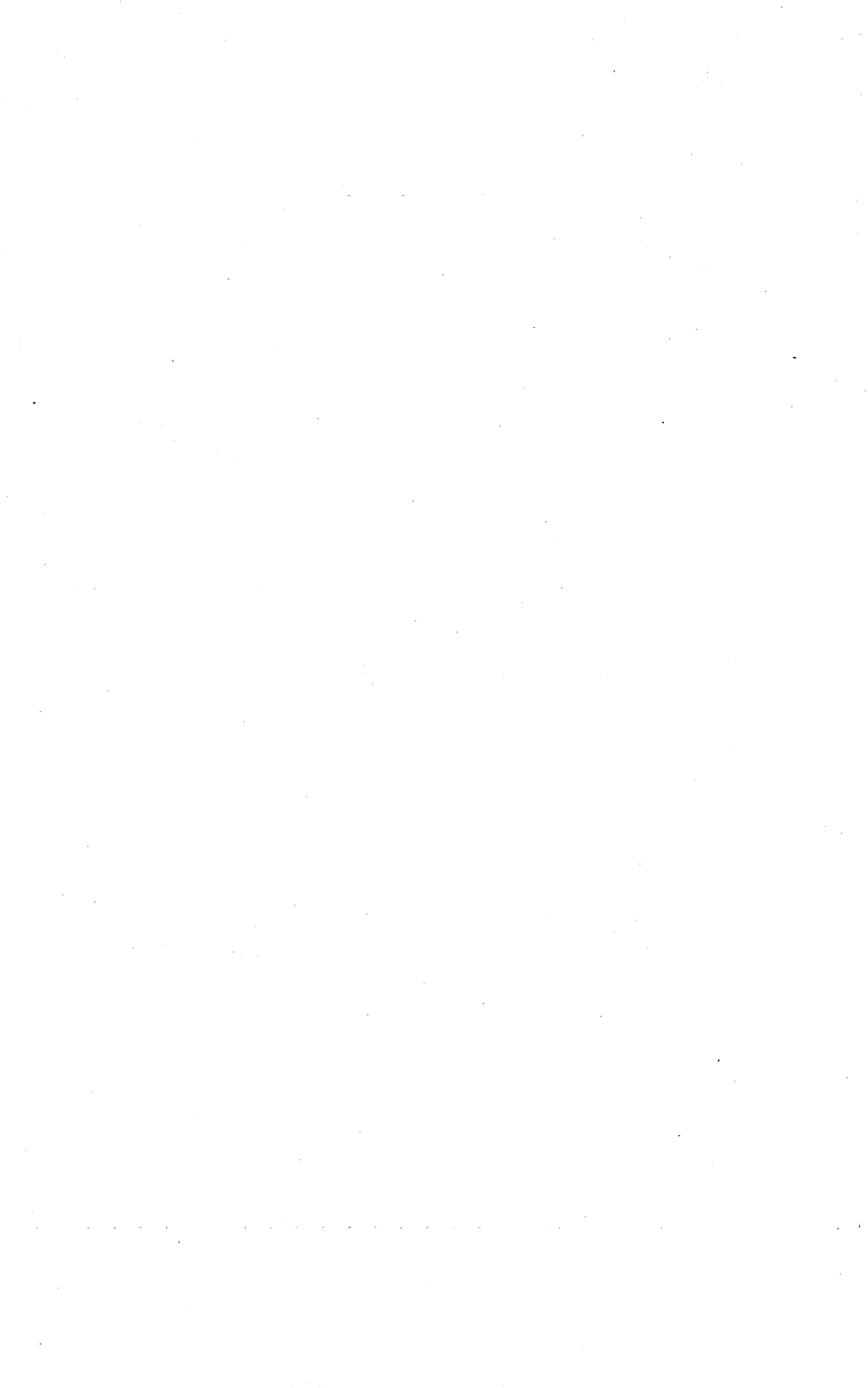
SKRIFTER
UTG. AV
STRICKESPOL
INSTITUTET

5

JUNI 1945

lit.
ent.

**FRED OCH SÄKERHET EFTER ANDRA
VÄRLDSKRIGET**



Skrifter utgivna av
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET

5

FRED OCH SÄKERHET
✓
EFTER ANDRA VÄRLDSKRIGET

Ett svenskt diskussionsinlägg

Almqvist & Wiksells

BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

UPPSALA 1945

INNEHÅLL

Inledning 9

Professor HERBERT TINGSTEN

Den internationella organisationens struktur 33

Professor HERBERT TINGSTEN

Tvångsåtgärder i fredens och säkerhetens intresse 62

Professor NILS HERLITZ

Förlikning och medling 98

Universitetskansler ÖSTEN UNDÉN

Fasta mellanfolkliga domstolen 132

Docent TORSTEN GIHL

Speciella organ på det ekonomiska och sociala området 162

Professor GUNNAR MYRDAL

Bilaga:

Förslag angående upprättande av en allmän
internationell organisation
(Dumbarton Oaks-planen)



FÖRORD

Föreliggande framställning har utarbetats inom en på Utrikespolitiska institutets initiativ bildad studiegrupp. Denna grupp har haft följande sammansättning: Axel Brusewitz, professor i statskunskap vid Uppsala universitet; Torsten Gihl, docent i folkrätt vid Stockholms högskola, chef för utrikesdepartementets arkiv; Nils Herlitz, professor i statsrätt, förvaltningsrätt och folkrätt vid Stockholms högskola, medlem av riksdagens första kammare; Ivar Högbom, professor i ekonomisk geografi vid Handelshögskolan i Stockholm och dess rektor; Yngve Lorents, fil. dr, ordförande i styrelsen för Utrikespolitiska institutet; Ragnvald Lundström, fil. lic., direktör för Utrikespolitiska institutet; Erik Lönnroth, professor i historia vid Uppsala universitet; Gunnar Myrdal, professor i nationalekonomi vid Stockholms högskola, medlem av riksdagens första kammare; Herbert Tingsten, professor i statskunskap vid Stockholms högskola; Osten Undén, universitetskansler, medlem av riksdagens första kammare, förutvarande utrikesminister. Ett par av studiegruppens sammanträden har bevistats även av Nils Ahnlund, innehavare av Stockholms stads professur i historia vid Stockholms högskola, medlem av Svenska akademien, och Georg Andrén, professor i statskunskap med statistik vid Göteborgs högskola, statsråd och chef för ecklesiastikdepartementet.

För varje frågekomplex, som upptagits till behandling, har en av gruppens medlemmar tjänstgjort som rapportör. Rapporterna

ha diskuterats inom gruppen, varefter de ändringar vidtagits, som de under diskussionen framställda önskemålen ha kunnat föranleda. En gemensam grundinställning har bildat utgångspunkten för överläggningarna. På vissa punkter ha avvikande meningar gjort sig gällande. Varje författare bär i det väsentliga ansvaret för sin framställning.

Följande av gruppens medlemmar ha tjänstgjort som rapportörer: Professor Herbert Tingsten (Inledning och Den internationella organisationens struktur), professor Nils Herlitz (Tvångsåtgärder i fredens och säkerhetens intresse), universitetskansler Osten Undén (Förlikning och medling), docent Torsten Gihl* (Fasta mellanfolkliga domstolen) och professor Gunnar Myrdal (Speciella organ på det ekonomiska och sociala området).

Arbetet utkommer samtidigt på engelska språket.

Stockholm i januari 1945.

UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET.

INLEDNING

I

Då den svenska riksdagen i mars 1920 fattade beslut om Sveriges anslutning till Nationernas förbund, skedde detta under jämförelsevis starka meningsbrytningar. Å ena sidan hävdades, att förbundet, trots sina ofrånkomliga brister, borde kunna utvecklas till en fast och effektiv organisation för fredens bevarande och rättens tillämpning i samlivet mellan staterna. »Skola de nya rättstankar, som genomgå förbundsakten», heter det i riksdagens skrivelse, »verkligen göra sig gällande, kan det ej ske utan att vårt land nödgas redan i förväg underkasta sig skyldigheter, till vilka det enligt sakernas förutvarande ordning ägt att efter prövning i varje särskilt fall taga ställning . . . För Sverige, som med sina mer än hundraåriga freds-traditioner hängivet deltagit i arbetet för den mellanfolkliga rättsutvecklingen, framstår det nu som en historisk uppgift att på det sätt som den nya tiden kräver och efter måttet av dess krafter medverka vid uppbyggandet av den rättsorganisation, som Nationernas förbund avser att förverkliga.» Å andra sidan gjorde man gällande, att förbundet väsentligen vore ett organ för de i världskriget segrande makterna och att dessa kunde väntas bli helt dominerande inom den nya organisationen; man betvivlade därför, att förbundet skulle handla enligt de rättsgrundsatser, som proklamerats vid dess tillkomst, och befarade,

att Sverige såsom förbundsmedlem skulle indragas i konflikter, vilka det eljest kunnat stå utanför, och härvid tvingas att uppträda i strid mot rättens principer och nationens åsikter och intressen. Även minoriteten inom riksdagen betonade likväl sin beredvillighet att verka för Sveriges anslutning till ett »verkligt», på rättens grundval byggt folkförbund. »Den dag, då tillfälle kan givas oss att inträda i ett nationernas förbund, som, under tillbörlig hänsyn till nationernas frihet och till kulturfolkens så vitt möjligt genomförda likställighet, söker förena dessa till samverkan för fredens upprätthållande och en fast internationell rättsordnings uppbyggande, skall finna oss färdiga att med tacksamhet och glad förhoppning giva stora offer för en sådan skapelse av folkens känsla för solidaritet och broderskap», lyder ett auktoritativt uttalande från detta håll.

Sedan Sverige ingått i folkförbundet och detta trätt i funktion, förstummades efter hand den principiella kritiken mot anslutning till förbundet. Den nya organisationen infriade visserligen icke alla de ofta utopiska förhoppningar, som ställts på den, men än mindre bekräftades de farhågor för en internationell stormaktsdiktatur, som många hyst vid förbundets upprättande. Alla politiska riktningar av betydelse verkade för en svensk politik inom folkförbundets ram och i enlighet med de grundsatser, förbundsakten uppställde. Sverige hörde utan tvivel till de stater, vilkas insatser i förbundet präglades av lojalitet och god vilja. Särskilt arbetade de svenska representanterna, oberoende av partiställning och inrikespolitiska motsättningar, för rättsprincipernas erkännande och utbyggande. Härmed avsågs i första rummet en sträng tillämpning av förbundsaktens föreskrifter och den internationella rättens regler samt en utveckling av bestämmelserna om judiciellt förfarande vid mellan-

folkliga tvister. Men i ordet rätt inlades icke sällan även andra önskningskrav: de besegrade staternas upptagande i förbundet på likställighetens grund, genomförande av nationell självbestämning, revision av fredsvillkoren i vissa hänseenden. Liksom många andra stater sökte Sverige motverka de tendenser till stormaktsstyre, som man tyckte sig förmärka inom förbundet, och hävdade ur denna synpunkt församlingens ställning gentemot rådet. I arbetet på en internationell nedrustning tog Sverige en aktiv del. Vad däremot angick frågan om upprättande av ett kollektivt säkerhetssystem hörde Sverige till de stater, vilkas hållning kännetecknades av återhållsamhet och reservation. I överensstämmelse med riksdagens och regeringens under debatterna om inträde i förbundet klarlagda uppfattning förklarades uttryckligen i samband med Sveriges anslutning, att medverkan vid militära sanktioner icke ansågs obligatorisk. Överhuvud hörde Sverige till de stater, som systematiskt motsatte sig utformandet av tvingande och långtgående sanktionsregler. Vid det enda tillfälle, då sanktionsförfarandet i viss utsträckning genomfördes, beträffande Italien 1935—1936, medverkade emellertid Sverige; inom den svenska opinionen framfördes starka krav på en utvidgning av sanktionsåtgärderna och kritik riktades mot de makter, vilka av olika skäl icke önskade en strikt tillämpning av förbundsaktens bestämmelser på denna punkt.

Det negativa resultatet av aktionen mot Italien och det härpå följande erkännandet av den italienska erövringen försvagade i Sverige, liksom i andra stater, i hög grad tilliten till folkförbundet. Den brist på handlingskraft, som förbundet visade i andra frågor under de följande åren, verkade i samma riktning. Dessa förhållanden, jämte fruktan för att genom medlem-

skapet i förbundet bli indraget i ett krig mellan stormaktsblock, ledde till att Sverige anslöt sig till den grupp av stater, som före det andra världskrigets utbrott förklarade sanktionsbestämmelserna vara satta ur funktion och urgerade ovillkorlig rätt till neutralitet i ett framtida krig. Även om denna ståndpunkt icke uttryckligen erkändes av förbundet, var den på så många håll hävdad eller godtagen, att sanktionsreglerna allmänt betraktades såsom i realiteten icke längre tillämpliga.

Sveriges nu berörda inställning till folkförbundet måste ses i belysning av attityder och handlingslinjer, som sedan länge satt sin prägel på svensk utrikespolitik. Sverige har — om man bortser från den av mycket speciella omständigheter betingade, efter folkförbundets utslag snabbt avvecklade tvisten om Ålandsöarna 1918–21 — icke haft något intresse av att för egen del förändra bestående förhållanden, det har saknat både motiv och möjligheter till en aggressiv och expansiv politik. Önskan att bevara freden har därför varit helt dominerande; ingen tänkbar ändring har ansetts uppväga de skador och faror som ett krig, även utan att direkt gälla Sverige, skulle medföra. Denna fredsvilja, som byggt på påtagliga intressen men jämväl ägt en betydelsefull ideell förankring i svensk tradition och ideologi, har kombinerats med förhoppningar om möjligheten att enligt allmänna rättsgrundsatser och genom ett fast reglerat rättsförfarande bilägga eller avgöra tvister mellan staterna, förhoppningar, som fått särskild kraft genom den på erfarenhet stödda förvisningen om metodens obegränsade tillämplighet i fråga om den skandinaviska statsgruppen. Redan detta optimistiska perspektiv, som i viss mån bottnar i tendensen att betrakta den egna situationen och attityden som generellt giltiga, har medfört en benägenhet att bortse från eller åtminstone

mindre energiskt uppmärksamma »säkerhetens» problem. Denna benägenhet har skärpts genom andra förhållanden. En kritisk inställning till skilda moment i de efter förra världskriget avslutade frederna har skapat tveksamhet inför alla överenskomelser, vilkas mål synts vara ett ovillkorligt upprätthållande av status quo. En i många småstater — och icke minst de skandinaviska — spridd föreställning om stormakterna såsom mer än andra företrädare för en självisk intressepolitik (den må vara riktig eller inte) har betingat fruktan för engagemang och system, som med nödvändighet skulle stärka dessa makters inflytande eller i varje fall giva det ett rättsligt stöd. Än viktigare har sannolikt varit, att Sveriges föga utsatta utrikespolitiska läge medfört en känsla av att medverkan i ett utformat kollektivt säkerhetssystem innebure faror, som icke uppvägs av fördelar beträffande den egna säkerheten: Sverige skulle bli skyldigt att hjälpa andra, trots att det självt knappast kunde väntas behöva hjälp. »En solidarisk garantiförpliktelse», skrev den svenska regeringen 1 juni 1923 i anledning av folkförbundets resolution i säkerhetsfrågan år 1922, »skulle för Sverige med dess jämförelsevis skyddade geografiska läge och stabiliserade förhållande till främmande stater betyda en ökning av dess risk att indragas i krig, som icke står i förhållande till den ökning i risk, som skulle tillkomma för åtskilliga andra stater.»

Genom det andra världskriget och med detta sammanhängande händelser ha, synes det, förutsättningar skapats för en modifikation i vissa hänseenden av den antydda attityden. Naturligtvis icke så att viljan att bevara freden och fruktan för kriget äro mindre starkt motiverade än tidigare. Tvärtom kan världskriget antagas ha aktualiserat och förstärkt redan existerande

känslolägen och åsikter i detta hänseende. Framför allt har emellertid klargjorts, att freden måste organiseras och att det försök i denna riktning, som Nationernas förbund utgjorde, icke var hållbart. Strävan att bygga upp en internationell ordning på rättens grund är liksom tidigare väsentlig, men med större tydlighet än förut framstår utformandet av ett bärkraftigt system för själva fredens upprätthållande som en förutsättning för varje framsteg i förhållandet mellan folken. Därmed träder säkerhetsproblemet i förgrunden. De skäl, som i Sverige och på andra håll betingat en kritisk hållning till principen om kollektiv säkerhet, torde ha förlorat, eller borde i varje fall ha förlorat, åtskilligt i betydelse och styrka. Utvecklingen har med all klarhet visat, att traktater och rättsregler äro svaga värn mot aggressiviteten och expansionslystnaden, om ej en organiserad maktanvändning från de fredssträvande staternas sida är anvisad och reglerad. En sådan maktanvändning måste i första rummet ankomma på de större staterna; av misstro mot dessa få småstaterna ej förledas till en ängslig försiktighet, som just för dem själva kan få de mest ödesdigra följderna. Det bör, vad särskilt Sverige beträffar, ha blivit uppenbart, att landets läge och folkets fredsvilja icke utgöra någon garanti mot angrepp; att Sverige, i motsats till de nordiska grannländerna, kommit att stå utanför detta krig, lär till väsentlig del vara en följd av lyckliga omständigheter, av en speciell konstellation, vars återkomst i ett framtida krig man icke med någon säkerhet kan räkna med. Av dessa skäl synes det vara naturligt att inför nya planer till en internationell fredsorganisation intaga en ståndpunkt, som är på en gång mera resignerad och mera positiv än den traditionella; för att bidra till uppnåendet av centrala mål, främst fredens bevarande, bör man kunna göra en insats,

även om vissa förhoppningar och principiella krav icke kunna förverkligas.

Overhuvud bör understrykas, att de ideala fordringarna på en internationell organisation icke få stå i vägen för det möjliga och genomförbara, då detta obestridligt innebär en förbättring, alltså att det bästa icke får bli det godas fiende. Alltför ofta har man i svensk lika väl som i internationell debatt utgått från att endast ett »verkligt» folkförbund, ett förbund som fyllde utomordentligt högt ställda anspråk, skulle vara av påtagligt värde. Ett sådant förbund borde, synes man ha förutsett, omfatta alla stater på likställighetens grund och innebära helgandet av en mellanfolklig ordning, i vilken orättvisor och friktionsanledningar redan vore av jämförelsevis ringa betydelse. Godtagas dylika krav, måste bildandet av en internationell organisation i varje fall uppskjutas till en avlägsen framtid. Viktigare är likväl, att den antydd tankegången synes grunda sig på bristande förståelse för syftet med ett mellanfolkligt förbund. Det gäller för detta förbund att upprätthålla freden trots förefintliga svårigheter och motsättningar — om sådana icke funnes vore förbundet strängt taget obehövt — och att i samband därmed successivt genom en politik i utjämningens och folkförsoningens tecken nå fram till ett tillstånd av harmoni. Ett sådant kan, i den mån det är möjligt att realisera, skapas endast genom en organisation med den makt som kräves för att ovillkorligt bevara freden, och den goda vilja, som gör maktutövningen till ett medel att varaktigt förbättra förhållandet mellan folken. Den relevanta frågeställningen är, om en viss organisation innebär det framsteg, som är möjligt i föreliggande situation, icke om den är den bästa tänkbara formen för en mellanstatlig gemenskap.

I den svenska debatten om en internationell organisation har stundom frågan upptagits, huruvida bedömandet bör ske förnämligast med hänsyn till det universella intresse, som organisationen avses skola tillgodose, eller om det specifikt svenska intresset bör ställas i förgrunden. Frågeställningen är visserligen oklar; det är svårt att genomföra en vägning mellan så abstrakta motiv, och tydligt är, att exempelvis det universella intresset av fredens bestånd tillika är ett svenskt intresse. På vissa punkter kan dock en jämförelsevis klar motsättning uppstå. I den följande framställningen bildar vad som här kallas det universella intresset i regel utgångspunkten för bedömandet, d. v. s. försök göras att fastställa hur organisationen bör vara beskaffad för att tillgodose sina allmänna, uttryckligt angivna eller tyst förutsatta syften. Då ett speciellt svenskt intresse anses påkalla ett visst ställningstagande eller en viss erinran, har detta särskilt framhållits.

II

Under den senaste tiden ha flera omsorgsfullt utarbetade förslag till en internationell organisation framlagts av privata grupper, och några av dessa skola beaktas i skilda delar av vår framställning. Främst anknyter emellertid denna framställning till det preliminära förslag för vidmakthållande av fred och säkerhet, som utformats i Dumbarton Oaks efter överläggningar mellan representanter för Förenta staterna, Storbritannien, Sovjetunionen och Kina och publicerats den 9 oktober 1944. Vi förutsätta att Dumbarton Oaks-förslaget är avsett att i sina huvudpunkter läggas till grund för den internationella organisa-

tion, som de förenade nationerna förklarat sig skola upprätta. Men vi utgå tillika från att planen i skilda, även jämförelsevis viktiga punkter kan bli föremål för ändringar, preciseringar och kompletteringar; detta har vid olika tillfällen framhållits från auktoritativt håll (jfr Churchills tal i underhuset den 28 september 1944, den brittiske utrikesministerns kommentar av november 1944 och det amerikanska utrikesdepartementets redogörelse för planen den 20 november 1944). Slutligen förutsätta vi att planen, även sedan den antagits, inom en nära framtid kan bli föremål för modifikationer. Under dessa förhållanden har det synts naturligt och lämpligt att till stor del giva vårt inlägg formen av en diskussion av de viktigaste momenten i Dumbarton Oaks-planen.

Planens huvudpunkter komma att jämförelsevis ingående refereras och analyseras i skilda avsnitt av den följande redogörelsen. I detta sammanhang gäller det närmast att mera generellt karakterisera dess innebörd och att taga principiell ståndpunkt till densamma.

I många och viktiga avseenden företer Dumbarton Oaks-planen stora likheter med akten för Nationernas förbund. Sålunda förutses, att en församling, bestående av representanter för alla stater, ett råd med dels självskrivna och permanenta, dels av församlingen periodiskt valda medlemmar, en internationell domstol och ett sekretariat skola utgöra den nya organisationens förnämsta organ. I åtskilliga detaljer förmärkes likaledes ett starkt inflytande från den efter det förra världskriget upprättade internationella organisationen. Betydande olikheter föreligga emellertid även, och det är i första rummet dessa, som tilldraga sig uppmärksamheten och kräva ett principiellt ställningstagande.

I ingressen till folkförbundets akt förklarades: »De Höga Fördragsslutande Parterna, vilka anse, att det, för främjande av samarbetet mellan nationerna samt tryggande åt dem av fred och säkerhet, är av vikt

att antaga vissa förpliktelser att icke gripa till krig, att underhålla öppna samt på rätt och heder grundade internationella förbindelser,

att noggrant iakttaga den internationella rättens föreskrifter, vilka hädanefter komma att erkännas såsom rättesnöre för regeringarnas handlande,

att vid de inbördes förbindelserna mellan ordnade samhällen upprätthålla rättvisa och samvetsgrant hålla i helgd fördragsenliga förpliktelser,

antaga denna akt om upprättande av Nationernas förbund.»

Motsvarande, i Dumbarton Oaks-förslagets första kapitel införda förklaring är av följande innehåll:

»Organisationens ändamål böra vara:

1. Att vidmakthålla internationell fred och säkerhet och i detta syfte vidtaga effektiva kollektiva åtgärder för att hindra och avlägsna hot mot freden och undertrycka angreppshandlingar eller andra brott mot freden samt att genom fredliga medel åstadkomma biläggande eller lösning av internationella tvister som kunna leda till brott mot freden.

2. Att utveckla vänskapliga förbindelser nationer emellan och vidtaga andra lämpliga åtgärder för att stärka världsfreden.

3. Att åstadkomma internationell samverkan vid lösandet av internationella ekonomiska, sociala och andra humanitära problem.

4. Att tillhandahålla ett centralorgan för samordning av nationernas åtgärder för fullföljandet av dessa gemensamma syften.»

I folkförbundsakten talas alltså om rättens och fredens upprätthållande och gång efter annan betonas, att staterna måste bygga sin samlevnad på rättens och rättvisans grundsatser. I Dumbarton Oaks-förslagets motsvarande förklaring nämnas icke orden »rätt» eller »rättvisa» och den tilltänkta organisationens väsentliga ändamål anges vara fredens och säkerhetens trygghet. Härav får icke dragas slutsatsen, att någon verklig motsättning skulle bestå mellan de båda citerade deklARATIONERNA. Det är angeläget att fastslå, att även Dumbarton Oaks-förslaget måste antagas utgå från att den internationella rättens regler böra tillämpas, och med all sannolikhet förutsättes tillika, att vissa icke utformade allmänna rättsprinciper, som åberopas i folkförbundsakten, böra respekteras och bilda riktlinjer för den nya organisationens verksamhet. Men skillnadigheterna äro icke desto mindre signifikativa. De visa, att Dumbarton Oaks-förslaget på ett annat sätt än folkförbundsakten ser fredens och säkerhetens bevarande som det allt överskuggande syftet och att alltså andra grundsatser, även om de erkännas, icke på samma sätt framhävas. Denna tankegång giver sin prägel åt hela planritningen till en ny internationell organisation.

Detta framgår också av den deklaration rörande det tilltänkta förbundets principer, som innefattas i förslagets andra kapitel. Medan enligt folkförbundsakten s. k. tillåtna krig i vissa fall kunde förekomma, skola enligt Dumbarton Oaks de förbundna staterna ovillkorligt förplikta sig att fredligt avgöra tvister och att icke använda våld eller hot om våld i strid mot organisationens syfte: »3. Alla medlemmar av organisationen

avgöra sina tvister med fredliga medel på sådant sätt att internationell fred och säkerhet icke äventyras. 4. Alla medlemmar av organisationen avhålla sig i sina internationella förbindelser från hot med eller användning av våld på något sätt som icke överensstämmer med organisationens ändamål.» I följande paragrafer givas lika generella bestämmelser om medlemmarnas skyldighet att bistå organisationen; enligt femte paragrafen skola medlemmarna »lämna organisationen allt bistånd i varje aktion som företages i överensstämmelse med stadgans bestämmelser», och enligt sjätte paragrafen skola medlemmarna »avhålla sig från att lämna bistånd åt någon stat, mot vilken organisationen företager preventiv- eller tvångsaktion». I slutet av samma andra kapitel förutses jämväl, att stater, som icke äro medlemmar av förbundet, skola förmås att handla i enlighet med de uppställda grundsatserna: »Organisationen bör sörja för att de stater som icke äro medlemmar av organisationen handla i överensstämmelse med dess principer i den mån detta befinnes nödvändigt för vidmakthållandet av internationell fred och säkerhet.»

Organisationen tänkes vara ojämförligt fastare än Nationernas förbund. I principdeklarationens första paragraf stadgas visserligen, att »organisationen grundar sig på principen om alla fredsälskande staters suveräna likställighet». Orden »suveräna likställighet» kunna emellertid icke anses stadfästa statlig handlingsfrihet: de klargöra blott att staterna äga att själva påtaga sig sina förpliktelser enligt den nya pakten och att paktens bestämmelser gälla för alla medlemsstater på samma sätt, utan avvikelse till den ena eller andra statens förmån eller nackdel. En grundtanke i förslaget är i själva verket, att de anslutna staterna i skilda fall skola vara skyldiga att åtlyda och tillämpa

bestämmelser och direktiv, vid vilkas utformande de icke själva medverkat. Förbundets generalförsamling skall i regel fatta för alla bindande beslut med enkel eller två tredjedels majoritet. Säkerhetsrådet kan på utomordentligt viktiga punkter fatta beslut, som förplikta alla organisationens medlemmar, t. ex. om igångsättande av militära eller andra åtgärder mot en stat. Ändringar i själva förbundsakten kunna beslutas trots motstånd från en minoritet av medlemsstaterna, och de stater som anmält avvikande mening, äga icke rätt att utträda ur förbundet. Överhuvud stadgas ingen rätt att lämna organisationen; medlemmar kunna under vissa betingelser uteslutas men under inga förhållanden självständigt utträda. Detta visar kanske bäst den nya organisationens fasta karaktär. Det må erinras om att enligt en länge starkt hävdad uppfattning Förenta staternas författning av 1787 tillät de särskilda staterna att utträda ur den nybildade unionen.

Den föreslagna organisationens särart framgår emellertid klarast av bestämmelserna om reglering av mellanfolkliga tvister, särskilt sådana tvister, för vilkas avgörande ett domstolsförfarande icke anses kunna ifrågakomma. Folkförbundsakten innehöll i detta hänseende jämförelsevis utförliga regler om skilda förfaranden och de åtgärder, som i anslutning till desamma skulle kunna vidtagas. I stor utsträckning ägde församlingen och rådet i dessa fall konkurrerande kompetens. Generella regler uppställdes i fråga om de fall, då tvångsmedel (sanktioner) borde tillgripas och om beskaffenheten av dessa tvångsmedel (art. 16); någon ovillkorlig plikt för medlemsstaterna att delta i s. k. militära sanktioner stadgades icke, i varje fall icke enligt den av Sverige och åtskilliga andra stater hävdade, av förbundet icke underkända tolkningen. Förbundsakten angav,

när och på vad sätt tvångsmedel skulle användas, varefter det ankom på medlemsstaterna att pröva och avgöra, huruvida villkoren för ett sanktionsförfarande voro uppfyllda, och i avsevärd mån även att bestämma, vilka åtgärder den i händelse av plikt att deltaga i sanktioner borde vidtaga. På alla dessa punkter utgår Dumbarton Oaks-förslaget från helt andra grundsatser. Sättet för behandling av tvister är föga ingående reglerat. Detta sammanhänger med den centrala, eller snarare dominerande roll som i detta hänseende tillerkännes säkerhetsrådet. Rådet, som ständigt skall vara i funktion, skall söka bilägga tvister och kan vid hot mot freden eller aggressiva handlingar bestämma vilka åtgärder som skola tillgripas för att trygga fred och säkerhet. Det kan härvid besluta, att militära och andra tvångsmedel skola användas; staterna äro skyldiga att ställa militära maktmedel till rådets förfogande. Genom föreskriften om ett militärt stabsutskott, som skall bestå av representanter för de i rådet permanent insatta staterna, få dessa en betydelsefull särställning. Organisationens församling saknar all befogenhet på det berörda området; den »bör icke», stadgas det, »på eget initiativ framlägga rekommendationer i någon fråga som avser vidmakthållande av internationell fred och säkerhet, vilken behandlas av säkerhetsrådet».

Skillnaden mellan folkförbundsakten och Dumbarton Oaks-förslaget i nu berörda hänseende kan alltså i korthet sägas vara, att den förra — om också icke alltid klart och fullständigt — innehöll regler för tvisters avgörande och de åtgärder, som skulle vidtagas vid krigshot och aggression, medan i den senare vederbörande regler ersättas av en fullmakt till säkerhetsrådet att handla på det sätt rådet finner lämpligast, och att härvid fatta för alla medlemsstater bindande beslut. Schematiskt

och något överdrivet uttryckt: enligt Dumbarton Oaks träder rådets handlingsfrihet i stället för folkförbundets normsystem.

Det kan icke bestridas, att de grundsatser, som uppbära det nu aktuella förslaget, i huvudsak stå i stark motsättning till de synpunkter, vilka Sverige, i likhet med en rad andra stater, hävdade inom Nationernas förbund. Sverige verkade för en fortskridande normering, d. v. s. för rättstankens vidgade herravälde, för ökad makt hos församlingen i förhållande till rådet, mot utsträckning av sanktionsförpliktelserna. Dumbarton Oaks går i motsatt riktning, det ställer säkerhetsrådets fria avgöranderätt i centrum och giver rådet en utomordentlig makt gentemot medlemsstaterna i fråga om aktioner vid fredshot och aggression. Medan den svenska ståndpunktens nyckelord var »rätt», äro de för Dumbarton Oaks-förslagets syften kännetecknande orden »fred» och »säkerhet». Förslaget bryter med folkförbundets system på de punkter, där Sverige velat utbygga systemet, det fullföljer linjer i folkförbundspolitik, mot vilka Sverige ställt sig tveksamt eller avvisande.

Detta innebär, att Dumbarton Oaks utgår från en mera desillusionerad inställning än den som bildade bakgrunden till folkförbundsakten och icke minst till Sveriges verksamhet inom folkförbundet. Det mest elementära syftet för en internationell organisation, fredens bevarande, har helt ställts i förgrunden. Förslaget är prägladt av de erfarenheter, som vunnits efter det första världskriget, och främst av de besvikelser, som detta skede medfört.

I första delen av detta avsnitt har redan förståelse för och principiell anslutning till denna attityd uttalats. Dumbarton Oaks-förslagets stora förtjänst ligger enligt vår mening i dess realism, i dess inriktning på lösningen av närliggande, primära

och ostridigt centrala problem. Om freden skall kunna bevaras, torde det vara ofrånkomligt, att makten inom förbundet i väsentlig grad koncentreras hos ett organ, som kan handla snabbt, effektivt och relativt obundet. Auktoritet och ledning äro nödvändiga, och endast de stater, som i realiteten äga en dominerande ställning, kunna på rättslig grund upprätthålla auktoriteten och utöva ledningen. Ur denna grundläggande synpunkt synes förslaget innebära ett framsteg. De mål det uppställer äro lika väsentliga för de små staterna som för de stora, kanske än viktigare för de små stater, vilka vid en krigisk konflikt riskera icke blott att förlora en del av sin makt och sitt territorium utan att helt utplånas.

Den föreslagna organisationens framtid är emellertid i eminent grad beroende av de ledande stormakternas handlande. Vilket avgörande som än träffas beträffande vissa ännu icke slutbehandlade spörsmål — särskilt frågan om sättet för fattande av beslut i säkerhetsrådet — står det fast, att organisationens vara eller icke-vara som fredens upprätthållare beror på dessa makter. Endast så länge de hålla samman blir förbundet ett verksamt värn för freden. En brytning dem emellan måste under alla förhållanden medföra, att förbundets existens sättes på spel. Ett större ansvar än någonsin tidigare kommer därför att vila på världsmakternas folk och ledande statsmän. Endast om de i sin framtida politik taga hänsyn till mänsklighetens gemensamma intresse, kunna förbundets syften förverkligas och de mindre staterna medverka i förbundets utveckling.

För närvarande finnes det enligt vår mening skäl att hysa förhoppningar i detta hänseende. Det kontinuerliga samarbete staterna emellan, som förslaget förutser, synes medföra utsik-

ter till en aktiv och framgångsrik fredspolitik; psykologiskt och moraliskt bör själva samarbetet kunna verka i riktning mot djupare förståelse och starkare enhet. Om de aggressiva, expansionslystna, av en nationalistisk ideologi bestämda stater, som äro eller varit de förenade nationernas främsta motståndare, utgått som segrare ur detta världskrig, hade alla förhoppningar i angiven riktning varit fåfänga.

Den positiva hållning till huvudtankarna i det diskuterade förslaget, som alltså enligt vår uppfattning är motiverad både ur intressesynpunkt och av ideella skäl, innefattar emellertid icke någon förbehållslös anslutning. Förslaget lider enligt vår mening av betydande svagheter och brister. Såvitt vi förstå krävas på en rad speciella, men långt ifrån oviktiga punkter mera precisa formuleringar, en mera ingående normering, i vissa fall också ändringar i mera egentlig mening; i detta avseende hänvisas i huvudsak till de följande avsnitten i denna framställning. I detta sammanhang vilja vi emellertid framför allt göra gällande, att koncentrationen på freds- och säkerhetsproblemets lösning gått alltför långt även utifrån förslagets egna, här godtagna utgångspunkter. Att något försök att uppställa materiella rättsregler icke gjorts, är förståeligt, men anmärkningsvärt synes vara, att ingen antydning givits om erkännande av — och organisationens skyldighet att upprätthålla — vissa allmänna rättsgrundsatser. Visserligen stadgas i första avdelningen av kap. VIII (om internationell fred och säkerhet), att här givna bestämmelser »ha ej tillämpning å situationer och tvister rörande frågor, vilka enligt internationell rätt tillkommer vederbörande part att ensam avgöra» och denna bestämmelse bör anses vara tillämplig på kapitlet i dess helhet. Men dels kan bestämmelsen i fråga tolkas på skilda sätt, dels

och framför allt berör den blott en sida av det problem, vars betydelse vi här velat framhäva.

Vilka rättsgrundsatser — vid sidan av folkrätt och fördragsenliga förpliktelser — är det då här fråga om? På det ännu bestående primitiva stadiet av mellanfolklig samlevnad är det svårt eller omöjligt att klart angiva dem. Någon rättighetsförklaring för folken, motsvarande den som i skilda författningar införts för de enskilda individerna, kan icke nu utformas. Vad som avses är vissa principer, som svårligen kunna preciseras och som i det konkreta fallet icke alltid giva säker ledning, men som likväl utgöra den mer eller mindre klart fattade grundvalen för alla fredsälskande folks inställning till internationella frågor. Freden får icke tryggas genom en uppgörelse mellan de starka på de svagas bekostnad, de mindre staternas integritet och självständighet måste respekteras lika väl som de ledande stormakternas, den hotade eller angripne får icke tvingas till eftergifter för att tillfredsställa en mera inflytelserik angripare, folkens samliv måste genomsyras av något av den tolerans, det ömsesidiga hänsynstagande, den känsla för åtagna förpliktelser helgd, som småningom, vad de högst utvecklade staterna beträffar, vunnit insteg i samlivet mellan människorna. Det vore önskvärt, att en mera bestämd hänvisning till dessa grundsatser, som trots sitt vaga innehåll representera politikens framtidslinje, gäves i stiftelseurkunden till en ny internationell organisation.

Under alla förhållanden måste de stater, som ansluta sig till organisationen, kunna räkna på att de berörda grundsatserna i praktiken erkännas och tillämpas. Överhuvud synes det vara ett villkor för den nya sammanslutningens bestånd — av samma betydelse som de förut angivna villkoren — att dess utveck-

ling går mot en mera ingående normering, att den efter hand blir en rätts- likaväl som en fredsorganisation. Endast om en fast, på allmänt respekterade principer byggd praxis tillämpas och denna successivt kodifieras i skrivna rättsregler, kan organisationen vinna moralisk auktoritet och sammanknyta staterna med band, som äro mera hållbara än maktens. Särskilt för de mindre staterna är det angeläget att betona detta och att från början klargöra, att en framgångsrik verksamhet för fredens bevarande måste förenas med uppbyggandet av ett verkligt mellanfolkligt rättssystem.

I ett par punkter av icke alltför stor vikt vilja vi i detta sammanhang förorda jämkningar i den tidigare citerade principdeklarationen (kap. II). I fjärde paragrafen säges, att organisationens medlemmar »avhålla sig i sina internationella förbindelser från hot med eller användning av våld på något sätt som icke överensstämmer med organisationens ändamål». Orden »organisationens ändamål» synas kunna leda till missförstånd. Det kan uppenbarligen icke vara meningen att maktanvändning skall kunna äga rum, så snart den tjänar organisationens ändamål, d. v. s. fred och säkerhet; i så fall skulle säkerhetsrådets befogenhet bli praktiskt taget oinskränkt. Meningen måste nämligen vara att maktanvändning kan ske blott i enlighet med de i organisationsakten givna föreskrifterna. Detta bör därför klart ut-sägas. Men därjämte borde här en uttrycklig förklaring kunna tillfogas om att maktanvändningen bör stå i överensstämmelse med erkända rättsgrundsatser. — I femte paragrafen stadgas, att medlemmarna »böra lämna organisationen allt bistånd i varje aktion som företages i överensstämmelse med stadgans bestämmelser». Tydligt är väl, att den här föreskrivna plikten till »bistånd» endast bör gälla i den mån detta framgår av be-

stämmelserna om tvångsmedel i kap. VIII, och en hänvisning till detta kapitel är därför påkallad.

Vad beträffar de till Dumbarton Oaks-förslaget anknutna synpunkter och rekommendationer, som innefattas i de följande kapitlen av vår framställning, skall i detta sammanhang blott än en gång understrykas, att de utgå från nu anförda tankegångar: de syfta huvudsakligen till att inom den av förslaget angivna ramen skapa klarare och mera fullständiga regler, alltså att vidga det fast normerade området.

Det har icke synts oss möjligt att närmare ingå på frågan, huru de nordiska staternas inbördes förhållande bör gestaltas inom den nya internationella organisationen. Vi vilja endast betona, att dessa staters intima förbindelser, vilka kommit till uttryck i långtgående skiljedomsavtal och ett framgångsrikt samarbete på skilda områden, skulle göra det naturligt att för deras del träffades en sådan regional överenskommelse till fredens och säkerhetens bevarande, som förutsättes i Dumbarton Oaks-förslagets kap. VIII. De under de sista åren från vissa håll framförda förslagen om bildande av ett nordiskt statsförbund eller en nordisk förbundsstat torde icke i detta sammanhang behöva beröras.

III

I det föregående ha anförts synpunkter, som gälla dels principerna för den nya organisationen, dels dennas utformning och verksamhet inom en nära framtid. Även de efterföljande kapitlen utgå i huvudsak från ett perspektiv på kort sikt. Vi anse det emellertid påkallat att, om också i största korthet, i detta sammanhang ingå på vissa problem av mindre närliggande na-

tur, att antyda de önskemål och förhoppningar, som inställa sig vid en mera långfristig betraktelse.

Den arbetshypotes, från vilken vi härvid främst utgå, är att organisationen blir hållbar och framgångsrik, att den alltså lyckas i sina strävanden att upprätthålla freden och i samband därmed i allt högre grad utvecklas till en verklig rättsorganisation samt att med detta följer en allmän avspänning och stabilisering i mellanfolkliga förhållanden. Vi utgå vidare från att arbetet på organisationens utveckling bör fullföljas i syfte att skapa en allt starkare och mera intim förening mellan folken. Problem uppstå då om organisationens utvidgning, om dess ingripande på nya områden, om ändringar i dess konstitutionella struktur och om en ingående reglering av förhållandet mellan organisationen, dess medlemsstater och de enskilda grupperna och individerna inom dessa stater.

Det har icke funnits anledning för oss att ingå på den fred, som kommer att följa det pågående kriget, att diskutera förhållandet mellan segrarna och de besegrade. Alla torde emellertid vara ense om att den nya organisationen bör syfta till universalitet, att den icke helt kan fylla sitt ändamål, förrän den omfattar alla stater. Världen kan icke evigt vara uppdelad efter de linjer, som fronterna i detta krig angivit. Till framhållandet härav vilja vi endast foga en erinran, att vissa av de önskemål, som nedan beröras, lämpligen torde kunna realiseras i samband med upptagande av nya stater i organisationen; härvid kunna villkor uppställas, som omedelbart eller efter en övergångstid göras tillämpliga på de redan förut anslutna staterna.

Då organisationen lyckats åstadkomma en fredsordning av tillräcklig stabilitet, måste den enligt vår uppfattning med energi

upptaga frågan om en universell nedrustning. Att denna fråga icke med framgång kan behandlas i ett läge, då en rad mäktiga stater äro inriktade på en aggressiv politik och öppet eller i hemlighet rusta sig för angrepp, ligger i öppen dag och bestrykes av erfarenheterna från mellankrigsperioden. Men då de på fredlig samlevnad inställda staterna övertagit ledningen och det skede av oro och osäkerhet, som kan väntas följa omedelbart efter världskrigets slut, gått till ända, blir en organiserad och systematisk begränsning av rustningarna en av organisationens viktigaste uppgifter. Dels begränsas härigenom de personliga och ekonomiska bördor, som tynga på folken, dels minskas de krigsrisker, som fortfarande kunna föreligga. Givetvis måste organisationen till sitt förfogande äga tillräckliga militära maktmedel för att kunna bemästra varje tänkbart hot mot freden.

På ett mera framskridet stadium kan organisationen även eftersträva en mera ingående reglering av förhållandet mellan federation, stater och individer. Bestämda gränslinjer mellan federationens och staternas kompetens böra i vissa hänseenden uppdragas; man kan tänka sig att de rättigheter för staterna, som betraktas som oförytterliga, stadfästas i organisationens författning. Å andra sidan bör organisationen av staterna fordra garantier och förpliktelser på områden, som till en början ansetts falla inom staternas exklusiva maktsfär. Sålunda synes det kravet rimligt — och med hänsyn till samarbetet inom organisationen och folkens samlevnad i övrigt högeligen påkallat — att alla stater tillämpa ett fritt och demokratiskt styrelsesätt; de stater, som icke uppfylla detta krav, kunna förpliktas att inom en viss tid ombilda sin författning efter folkstyrelsens grundsatser. En princip, som redan tidigare borde

kunna fastslås, är plikt för staterna att respektera s. k. minoriteter och rätt för organisationen att inskrida vid åsidosättande av denna plikt. Vi avse här icke endast de nationella minoriteter, vilkas ställning i skilda sammanhang behandlades i folkförbundet, utan även andra, etniska, religiösa och politiska minoriteter. Såsom nedan s. 126 anmärkes, är det inom folkförbundet uppmärksammade minoritetsproblemet »endast en del av ett större problem om skydd för särskilda folkgrupper och individer mot förföljelser och fysiskt eller andligt våld från de egna statsmyndigheternas sida». En rättighetsförklaring, varigenom den internationella organisationen stadfäster och garanterar vissa mänskliga och medborgerliga grundrättigheter även mot den egna statens makthavare, måste här uppställas som ett viktigt mål.

Om organisationen skall utvecklas till en verklig folkens union, måste förr eller senare dess konstitution ombildas; i stället för ett förbund av stater måste träda en världsfederation. De förändringar, som härvid komma i fråga, kunna tänkas bli successivt genomförda, helst efter en på förhand utformad plan. Beträffande de allmänna riktlinjerna för en framtida organisation skola här endast några få anmärkningar göras. Medan i den nu föreslagna organisationen staterna äga vardera en röst i församlingen och den faktiskt förefintliga skillnaden mellan olika stater kommer till uttryck blott i förekomsten av permanenta rådsplatser, måste i en framtida federation skapas en mera differentierad och demokratisk representation. För denna ordning kan man tänka sig upprättandet av en representation på två avdelningar, av vilka den ena företräder staterna och den andra folken; möjligen borde, som i Förenta staterna och Schweiz, staterna äga lika representation i den ena kammaren,

medan i den andra kammaren differentieringsprincipen tillämpades. Med församlingens reformering i antydd riktning bör följa, att de permanenta rådsplatserna avskaffas och att rådet i sin helhet väljes av det representativa organet. Även i övrigt bör en utvidgning av församlingens makt i förhållande till rådet härvid kunna komma till stånd.

DEN INTERNATIONELLA ORGANISATIONENS

STRUKTUR

I

Under de debatter och förhandlingar, som föregingo upprättandet av Nationernas förbund, utgick man i regel från att förbundet skulle ha två huvudorgan, en församling, som omfattade alla medlemmar och sammanträdde relativt sällan, och ett råd, som bestod av ett fåtal medlemmar, sammanträdde ofta och i vissa hänseenden tjänstgjorde som ett verkställande organ. Från början var dock icke denna organisatoriska linje helt dominerande. I några av de första utkasterna tänkte man sig blott ett huvudorgan, motsvarande den senare tillkomna förbunds-församlingen. Å andra sidan ifrågasattes någon gång, att endast ett råd, vari en del av medlemmarna ägde säte, skulle utgöra det sammanhållande organet inom förbundet. Sålunda föreslog de skandinaviska kommittéer, som år 1918 tillsattes av vederbörande regeringar för att bereda hithörande frågor, att de till den nya mellanfolkliga organisationen anslutna staterna skulle överlämna erforderliga befogenheter åt ett av dem valt internationellt råd på femton ledamöter; det är emellertid att märka, att detta råd förnämligast skulle tjänstgöra som centralorgan för ett tilltänkt undersöknings- och förlikningsförfarande och icke skulle ha den omfattande kompetens, som enligt den sedermera antagna förbundsakten tillkom förbundets organ

(Betänkande rörande en internationell rättsordning, 1919). Då fredskonferensen sammanträdde i Paris, synes så gott som fullständig enighet ha rått om principen, att förbundets verksamhet skulle utövas genom en församling och ett råd, och på denna punkt uppstod ingen större debatt.

Enligt förbundsakten, som i detta hänseende icke undergått någon ändring, skall församlingen bestå av ombud för alla förbundets medlemmar. Varje till förbundet ansluten stat äger en röst, dock att den kan låta sig företrädas av högst tre ombud. För beslut kräves — utom vid val och i procedurfrågor — i regel enighet. Starkare motsättningar förelågo icke vid utformandet av dessa regler. I skilda hänseenden påyrkades likväl andra anordningar än de i förbundsakten genomförda. Å ena sidan höjdes röster för att en stats ombud i församlingen skulle representera skilda riktningar inom folket, icke statens regering, eller att vid sidan av församlingen skulle ställas en särskild av parlamenten och andra organisationer utsedd representation. Å andra sidan tänkte man sig möjligheten av en modifikation av grundsatsen en stat — en röst; Schweiz föreslog i ett memorandum år 1919, att i vissa fall för positivt beslut skulle fordras en majoritet av förbundets medlemmar, som tillika företrädde en majoritet av den i anslutna stater bosatta befolkningen. Efter förbundets upprättande har frågan om församlingens sammansättning och medlemmarnas ställning inom densamma icke föranlett meningsskiljaktigheter eller reformförslag av större betydelse.

Rådet skulle enligt förbundsaktens ursprungliga lydelse bestå av ombud för de allierade huvudmakterna — Storbritannien, Förenta staterna, Frankrike, Italien och Japan — samt för fyra andra medlemmar av förbundet. En skillnad gjordes alltså mel-

lan fasta och tillfälliga rådsplatser. Innehavare av tillfälliga rådsplatser skulle utses av församlingen vid av denna bestämda tidpunkter; till dess val ägt rum tillerkändes Belgien, Brasilien, Spanien och Grekland dylika platser. Rådet kunde med församlingens bifall öka antalet fasta och tillfälliga platser. Varje i rådet representerad medlem skulle där ha en röst och ett ombud; liksom i församlingen krävdes i regel enighet för beslut. — Denna organisation av rådet var resultatet av en kompromiss. I vissa tidigare förslag hade påyrkats, att rådet skulle bestå blott av ombud för de allierade stormakterna; i andra förslag hade krävts, att alla rådsmedlemmar skulle utses av församlingen med lika rätt för samtliga medlemmar av förbundet. Att stormakterna ansågos böra äga en tongivande ställning i rådet sammanhängde särskilt därmed, att rådet skulle äga beslutanderätten i fråga om verkställande av militära sanktioner. Enligt Sveriges till fredskonferensen avgivna förslag skulle de mindre staterna äga lika många ombud i rådet som stormakterna; därjämte skulle bestämmelser om sättet för val av de tillfälliga rådsmedlemmarna intagas i förbundsakten.

I realiteten kom rådet till en början, eftersom Förenta staterna icke inträdde i förbundet, att bestå av lika många fasta som tillfälliga medlemmar; stormakterna fingo icke den majoritet, som åsyftats. Sedermera undergick rådets sammansättning en rad förändringar. Enligt förbundsakten kunde nya rådsplatser upprättas genom beslut av rådet, med bifall av församlingens majoritet. År 1922 ökades antalet medlemmar till tio, år 1926 till fjorton, år 1933 till femton och år 1934 till sexton; från 1935 bestod rådet — utom under ett kort skede — av femton medlemmar. Stormakter erhöilo vid inträde i förbundet permanenta platser (Tyskland 1926, Sovjetunionen 1934). I hu-

vudsak inneburo ändringarna emellertid, att antalet tillfälliga, av de mindre makterna besatta rådsplatser ökades i förhållande till antalet fasta, av stormakter innehavda platser. År 1920 sutto i rådet fyra stormakter och fyra mindre stater; år 1939, sedan Tyskland, Japan och Italien utträtt ur förbundet, sutto i rådet tre stormakter — Storbritannien, Frankrike och Sovjetunionen — samt tolv mindre stater.

Ändringarna i rådets sammansättning genomfördes i regel efter långa förhandlingar och under starka motsättningar. Bland de allmänna skäl, som anfördes för rådets utvidgning, var ökningen av antalet medlemmar av folkförbundet; till en början var detta antal omkring fyrtio, medan det under 1920-talet steg till över femtio. Av större vikt voro likväl andra omständigheter. Flera stater av mellantyp gjorde anspråk på fasta rådsplatser, och deras krav tillgodosågos så till vida, som de gång efter annan fingo sina tillfälliga mandat förnyade. Andra stater av samma typ krävde, utan att begära en fast rådsplats, omval i rådet och vunno av olika skäl gehör för sin fordran. Icke sällan hotade man med utträde ur förbundet, därest vederbörande krav icke beviljades, och i ett par fall ägde faktiskt utträde rum av dylika skäl. På detta sätt uppstodo ett slags halvpermanenta rådsplatser; stater som Kina, Polen, Spanien och Brasilien innehade under oproportionerligt lång tid tillfälliga platser. För att åstadkomma ändringar i rådets sammansättning blev det under dessa förhållanden nödvändigt att utöka antalet tillfälliga platser. Härtill kom att vissa grupper av stater på grund av geografisk eller annan samhörighet samfällt gjorde anspråk på representation. Efter hand utbildades också ett system, enligt vilket åtskilliga rådsplatser fördelades mellan skilda statsgrupper. Sålunda utgick man från att de syd- och

mellanamerikanska staterna skulle äga tre platser, de nordiska staterna en plats, de asiatiska staterna minst en plats o. s. v.

De svårigheter, som mötte vid rådsplatsernas fördelning, framträdde med speciell skärpa vid den bekanta råds krisen i mars 1926. Då Tyskland skulle inträda i förbundet och härvid enligt överenskommelse erhålla en fast rådsplats, begärde icke mindre än fyra stater — Kina, Polen, Spanien och Brasilien — dylika platser. De motsättningar, som härvid uppkommo, syntes under några dagar hota förbundets existens. Resultatet blev att Tysklands inträde måste uppskjutas; Brasilien utträdde ur förbundet. Sverige, som bestämt motsatt sig en ändring av rådets sammansättning — utöver skapandet av en fast rådsplats för Tyskland — sökte förgäves att åstadkomma en lösning genom att ställa sin egen tillfälliga rådsplats till förfogande. På hösten samma år lyckades man uppnå en uppgörelse, som bl. a. innefattade en ökning av antalet tillfälliga rådsplatser från sex till nio.

Med rådets utvidgning skärptes en från början skönjbar tendens att i en inre cirkel inom rådet — i regel bestående av stormakterna — preliminärt behandla och i realiteten åstadkomma ett avgörande i ömtåliga frågor. I flera fall framstod »det inre rådet» som det faktiskt beslutande, medan övriga rådsmedlemmar blott hade att godtaga en mellan stormakterna träffad överenskommelse. Förhållandet kritiserades ofta, icke minst i Sverige och andra nordiska stater; man konstaterade, att den likställighet inom rådet, som förbundsakten fastställde, icke upprätthölls, och anklagade stormakterna för att skjuta de små staterna åt sidan. Häremot anfördes, att stormakterna inom rådet icke ägde en ställning, som motsvarade deras styrka, och att uppgörelser dem emellan i själva verket voro nödvändiga

för att nå ett positivt resultat. Hur kunde det antagas, har man sagt, att exempelvis Guatemala och Panama inom rådet skulle kunna bli reellt likställda med England, Frankrike och Japan? De förslag om en mera genomgripande förändring av rådets sammansättning, som i anslutning till dessa stridigheter framförts, skola strax beröras.

Sverige — och de nordiska staterna över huvud — intog som regel en avvisande eller tveksam hållning till kraven på utvidgning av rådet. Man fruktade, att en sådan utvidgning skulle stärka rådets ställning på församlingens bekostnad och därmed i sin tur öka stormakternas inflytande i förhållande till småstaterna. Inställningen i rådsfrågan var därför till väsentlig del betingad av den misstro mot stormakterna och den tro på småstaterna som rättens värn, vilken kännetecknade svensk och nordisk politik. En kritisk hållning kom också till synes mot förslag, som åsyftade att förlänga mellanmaktens mandat och därigenom bereda sådana stater en särställning; de svenska delegationerna reagerade mot alla tankar på en uppdelning av förbundets medlemmar i skilda klasser eller kategorier och betona ofta, att »staternas legala jämlikhet är en av de grundsatser, på vilka förbundets hela system är uppbyggt» (utrikesminister Löfgren i församlingens första utskott 10 september 1926). Vid flera tillfällen (främst under rådskrisen 1926) gjorde svenska delegationen på denna punkt uppmärksammade och betydelsefulla insatser. I den icke officiella svenska debatten synes man ofta ha utgått från att en verkligt demokratisk förbundsorganisation borde innebära generell likställighet staterna emellan, d. v. s. undanröjande av alla legala skillnader mellan stormakter och småstater. Stormakternas speciella ställning i rådet torde ha uppfattats som en principvidrig anord-

ning, som endast på grund av ofrånkomliga politiska nödvändigheter måste godtagas.

Även i fråga om sättet för val av icke permanenta medlemmar i rådet och därmed sammanhängande regler genomfördes efter förbundets stiftande flera ändringar av vikt, varvid den svenska delegationen hörde till de mest verksamma. Vid 1920 års förbunds församling föreslogo de tre skandinaviska staterna bl. a., att en rådsmedlem, som utsetts för en valperiod (beräknad till fyra år) icke skulle kunna återväljas för närmast följande period; därmed inleddes en nordisk aktion för rotation på de icke permanenta rådsplatserna, som senare kom att giva viktiga resultat. År 1920 vann man icke framgång på denna punkt. Däremot antog församlingen en resolution, enligt vilken de i förbundsakten designerade tillfälliga rådsmedlemmarnas mandat utslocknade vid årets utgång; vid nyvalet skulle hemlig omröstning tillämpas, och om härvid absolut majoritet bland de röstande i ett visst fall icke uppnåddes, skulle ny omröstning företagas beträffande de båda medlemmar, som vid första omröstningen erhållit högsta antalet röster. Den sålunda fastställda valordningen blev i huvudsak gällande för framtiden. 1921 års församling antog ett tillägg till art. 4 i förbundsakten, enligt vilket församlingen med två tredjedels majoritet skulle fastställa »bestämmelser angående val av rådets icke ständiga medlemmar och särskilt angående deras mandat-tid samt villkoren för återvalbarhet». Sedan denna bestämmelse vederbörligen ratificerats, antog församlingen år 1926 en rad regler för rådsvalet, som under den följande tiden tillämpades. Beslutet innebar en seger för rotationsprincipen. Tre medlemmar skulle årligen väljas för en period av tre år. Omval omedelbart efter en valperiod kunde icke ske annat än efter sär-

skilt beslut av församlingen, fattat med två tredjedels majoritet; under inga förhållanden fingo mer än tre på detta sätt omvalda medlemmar på en gång sitta i rådet. Församlingen kunde med två tredjedels majoritet besluta, att nyval på en gång skulle äga rum i fråga om alla tillfälliga rådsplatser — en möjlighet, som aldrig utnyttjades. Då nya tillfälliga rådsplatser upprättades på 1930-talet, genomfördes ingen principiell ändring i de år 1926 fastställda bestämmelserna.

Vid flera tillfällen underströk förbundsförsamlingen genom rekommendationer, att de icke permanenta rådsmedlemmarna borde företräda skilda kategorier av stater inom förbundet. Främst märkes det år 1922 för första gången fattade beslutet, vari det sades vara »önskvärt, att församlingen vid val av de sex icke ständiga medlemmarna av rådet tager vederbörlig hänsyn till världens huvudsakliga geografiska uppdelning, till de stora etniska grupperna, till de skilda religiösa traditionerna, till de skilda civilisationstyperna och de viktigaste ekonomiska tillgångarna».

Det system, som faktiskt kom att tillämpas vid valet av rådsmedlemmar enligt nu berörda bestämmelser, innebar, såsom redan antytts, en kombination av skilda synpunkter. Vissa stater, Polen och Spanien, fingo i realiteten halvt permanenta platser; gång efter annan beslöt förbundsförsamlingen, under stark påtryckning från dessa stater, med den erforderliga kvalificerade majoriteten, att deras mandat omedelbart skulle förnyas, och därefter ägde återval rum; det förekom till och med, att beslut om möjlighet till återval ägde rum, innan mandatperioden utlupit. I fråga om flertalet övriga tillfälliga rådsplatser tillämpades däremot ett strikt rotationssystem, så till vida som platserna turvis besattes av till skilda grupper hörande stater. I ett

betänkande, som år 1936 avgavs av en av rådet tillsatt kommitté för frågans utredning, konstaterades, att två av rådsplatserna sedan 1926, respektive 1928, tillhört Polen och Spanien samt att sju platser under det gångna decenniet regelbundet fördelats mellan fem grupper; tre platser hade ansetts tillkomma de mellan- och sydamerikanska staterna, en plats hade tillhört en av Lilla ententens stater, en plats en s. k. exneutral stat, en plats en brittisk dominion och en plats en asiatisk stat. Denna ordning utsattes av skilda och delvis stridiga skäl för kritik. Förekomsten av halvt permanenta rådsplatser innebar ett brott mot det rotationssystem, som fastslagits 1926 och vars principiella värde ofta betonades, bl. a. med speciellt eftertryck från de nordiska staternas sida. Det i fråga om flertalet platser genomförda rotationssystemet medförde emellertid ur andra synpunkter egendomliga resultat. Stater, vilkas makt och auktoritet var utomordentligt svag, blevo enligt systemets grundsatser medlemmar av rådet; sålunda innehade exempelvis under vissa perioder Guatemala, Salvador och Panama tillfälliga rådsplatser. Den mest verksamma kritiken framfördes emellertid av stater, som icke tillhörde någon bestämd grupp och därför hade ringa utsikt att erhålla en rådsplats. Karakteristiskt är att de båda kommittéer, som under 1930-talet tillsattes för att utreda rådsfrågan, stannade vid förslag om utökning av rådet för att därmed tillgodose krav på platser för särskilda stater (betänkanden 1933 och 1936) och att dessa förslag biföllos av församlingen utan att någon allmän revision av bestämmelserna om val av icke ständiga rådsmedlemmar kom till stånd.

Vid några tillfällen väcktes, bl. a. från norskt håll, förslag om att rådets icke permanenta medlemmar skulle utses enligt proportionell valmetod eller enligt systemet med »enkel över-

förbar röst». Härigenom skulle statsgrupper, vilka icke hade utsikt att vinna majoritet för en kandidat, ha möjlighet att bli företrädare i rådet, och detta skulle bli mera representativt för förbundet i sin helhet. Enligt ett norskt förslag av år 1926 skulle, då tre rådsplatser funnos att besätta, varje grupp, som omfattade mer än en fjärdedel av församlingens medlemmar, få utse en medlem av rådet. Detta och andra förslag föranledde visserligen en rekommendation till rådet att studera frågan, men de blevo icke närmare debatterade och synas ha väckt ringa uppmärksamhet. Det ifrågasattes också, att de tillfälliga platserna icke skulle besättas av församlingen utan fördelas på skilda statsgrupper; enligt ett förslag skulle hälften av platserna fyllas genom val av församlingen, medan övriga platser skulle cirkulera mellan medlemmarna i alfabetisk ordning.

Initiativ framkommo även om en mera genomgripande ändring av rådets organisation. Det krav på en reform av förbundet, som år 1933 framställdes av fascismens stora råd, gick tydligen ut på att stormakterna skulle tillerkännas ett bestämmande inflytande; emot detsamma åberopades från skilda håll principen om bevarande av de anslutna staternas suveräna rättigheter. Å andra sidan påyrkades såväl under förbundets förhandlingar som i enskilda debattinlägg (t. ex. Rappard, *Problems of Peace*, second series, 1928), att de fasta rådsplatserna skulle slopas och alla platser i rådet tillsättas genom val av församlingen. Härför åberopades bl. a. samma grundsatser om demokrati inom folkförbundet, vilka i svensk debatt ansågos böra leda till absolut likställighet staterna emellan. Någon avsevärd anslutning torde icke dessa förslag ha vunnit, och de blevo aldrig föremål för allvarlig debatt inom förbundet.

Av stort intresse är i detta sammanhang ett förslag, som år

1926 framfördes av den österrikiska delegationen i förbundet. Förslaget avsåg närmast att medföra vissa modifikationer vid rotationsprincipens tillämpning inom förbundsrådet men kunde också tagas till utgångspunkt för en generell och betydelsefull reform av rådets organisation. Den österrikiska delegationen erinrade om att styrelsen för Internationella arbetsbyrån till viss del skulle bestå av personer, utsedda av de medlemsstater »vilka äga den största industriella betydelsen». Då det gällt att fastställa innebörden av detta uttryck hade man i viss utsträckning betjänat sig av en metod — utarbetad av den italienske statistikern Gini — enligt vilken vissa kriterier för »industriell betydelse» uppställdes, de olika staternas koefficienter enligt varje kriterium uträknades och därefter en addition verkställdes för att nå ett definitivt resultat. Bland annat togs hänsyn till staternas i industri sysselsatta befolkning, deras järnvägsnät och deras handelsflotta; avseende fästes också vid relationen mellan den industriella och den totala befolkningen, mellan järnvägsnätets förhållande till ytvidden o. s. v. Enligt delegationens mening borde en liknande beräkning kunna göras av staternas »universella betydelse» och därmed en hållbar grund vinnas för avgörandet av vissa frågor om rådsplatsernas fördelning. Bland de kriterier, som härvid borde användas, nämnde delegationen befolkningens storlek, koloniernas omfattning, gränsernas beskaffenhet, utrikeshandeln, handelsflottan, den postala kommunikationen med andra länder, omfattningen av den i landet utgivna, från främmande språk översatta litteraturen. De skilda kriterierna uppdelades i två huvudgrupper: de som gällde statens storlek och utsträckning och de som gällde dess internationella förbindelser av materiell och intellektuell karaktär. Delegationens förslag blev icke föremål för nå-

gon realbehandling. Dess intresse ligger dels i tanken på en genomförd gradering av staternas betydelse, dels i tron på möjligheten att härvid nå objektivt hållbara resultat. Att i sistberörda hänseende räckvidden av de förordade statistiska metoderna överdrives synes vid en genomläsning av delegationens memorandum uppenbart. Strider om rådsplatser skulle säkerligen icke på detta sätt undvikas eller mildras; de skulle endast få en mera teknisk och invecklad karaktär, om det gällde att argumentera med kriterier och koefficienter i stället för med allmänna talesätt.

Frågorna om församlingens och rådets inbördes kompetens och om sättet för fattande av beslut inom förbundet överhuvud skola här ej närmare beröras; de torde lämpligen böra upptagas vid behandlingen av de skilda funktioner, som böra tillkomma en internationell organisation (medling i tvister, sanktionsåtgärder m. m.). Endast ett par anmärkningar böra här tillfogas.

Förhållandet mellan församling och råd behandlades endast ofullständigt och oklart i förbundsakten; detta var en av de brister i förbundet, som starkast framhävdes under debatten om Sveriges inträde. Första förbundsårsamlingen betonade i en resolution, att man icke, såsom ofta skedde, kunde betrakta församlingen som en deputeradekammare och rådet som ett överhus, ej heller anse församlingen som innehavare av den lagstiftande, rådet av den verkställande makten. Bestämmelserna om församlingens, respektive rådets allmänna kompetens voro likalydande; behörighet stadgades »att till behandling upptaga varje fråga, som faller inom förbundets verksamhetsområde eller som berör världsfreden». Enligt förbundsaktens specialbestämmelser var rådet behörigt i vissa frågor, församlingen i andra;

i en del fall voro båda organen behöriga (konkurrerande kompetens), i andra förutsattes samverkan mellan råd och församling (gemensam kompetens). I praktiken tillämpades stundom ett förfarande, som icke ägde tydligt stöd i förbundsakten. Så t. ex. genomfördes de ekonomiska sanktionerna mot Italien 1935 efter samverkan mellan råd och församling, ehuru detta tillvägagångssätt icke förutsetts i förbundsakten. I fråga om initiativet till militära sanktioner var rådets kompetens ostridig, men bestämmelserna härom blevo aldrig tillämpade. Överhuvud var rådet i regel, åtminstone i första hand, behörigt att handlägga tvister mellan förbundets medlemmar.

Enligt folkförbundets akt förutsattes, såsom redan nämnts, i regel enhällighet — utom i procedur- och valfrågor — för beslut inom såväl församling som råd. Det ständigt återopade skälet härför var naturligtvis staternas suveränitet; praktiskt-politiskt betingades fasthållandet vid suveränitetsprincipen av ovilja mot tanken att låta sig bindas av beslut, fattade av andra stater. Ofta betonades emellertid, att folkförbundet icke kunde nå åsyftad effektivitet utan begränsning av suveränitetsprincipen utan att förbundet enligt övlig terminologi förvandlades från statsförbund till förbundsstat. Man tänkte sig möjligheten att åtminstone i vissa fall beslut skulle kunna fattas med absolut eller kvalificerad majoritet. Att dylika tankegångar icke blevo av större betydelse i debatten, sammanhänger tydligen med den skepsis, som allmänt kännetecknade inställningen till folkförbundet, och som i sin tur till stor del berodde på förbundets bristande universalitet.

För ändringar i folkförbundsakten krävdes beslut av församlingen samt ratifikation av de stater, som hade ombud i rådet, och en majoritet av samtliga till förbundet anslutna stater.

Under förberedelserna till förbundets upprättande hävdades från vissa håll, att en i stadgade former vidtagen ändring skulle vara bindande för alla förbundsmedlemmar. Emellertid blev en motsatt princip fastslagen i akten; det stod varje medlem fritt att icke antaga vidtagna ändringar och sådan medlem upphörde därigenom att tillhöra förbundet. I praktiken visade det sig utomordentligt svårt att genomföra ändringar i akten.

Inträde i förbundet kunde under vissa betingelser beviljas en stat genom beslut av församlingen fattat med tvåtredjedels majoritet. En stat kunde efter två år förut skedd uppsägning utträda ur förbundet. Uteslutning ur förbundet kunde äga rum vid överträdelse av förbundsakten. I flera fall förekom, att en stat de facto utträdde ur förbundet och underlät att delta i alla förbundsförhandlingar utan att avvakta utgången av den stadgade uppsägningsfristen.

II

I den debatt, som under det pågående kriget ägt rum rörande formerna för en ny internationell organisation, har man sagt sig vilja utnyttja de erfarenheter, som vunnos av folkförbundets verksamhet under mellankrigsskedet. Någon enighet om var de organisatoriska svagheter hos folkförbundet främst lågo är visserligen icke för handen. De inlägg, som gjorts från auktoritativt håll inom de ledande allierade nationerna, synas emellertid genomgående förutsätta, att dessa stater, d. v. s. de segrande stormakterna, böra erhålla en starkare ställning inom en framtida internationell organisation än inom Nationernas förbund. I en rad deklARATIONER från amerikanskt, brittiskt och

ryskt håll har denna uppfattning framhävts. Typiskt är Edens uttalande, att »de fyra stormakterna, Storbritannien, Förenta staterna, Sovjetunionen och Kina måste bära det huvudsakliga ansvaret för ett stabilt säkerhetssystem... De som bära det största ansvaret, som komma att bära de tyngsta bördorna, måste äga det väsentliga inflytandet (the weightiest voice), då det gäller att besluta de åtgärder, som skola vidtagas i det allmännas intresse.» De mera utformade förslag till en ny internationell organisation, som äro tillgängliga, skola i det följande ur här väsentliga synpunkter refereras.

I januari 1944 framlades efter diskussion inom en krets av omkring tvåhundra amerikanska och kanadensiska experter ett förslag om internationell organisation (The American Journal of International Law, april, 1944). Det föreslagna nya förbundet (Community of States) skulle vara universellt. Dess förnämsta organ är en årligen sammanträdande församling, i vilken alla anslutna stater representeras av ett eller flera ombud; varje statsdelegation uppträder vid beslut som en enhet. Ett väsentligt avsteg från folkförbundsorganisationen ligger däri, att en graderad rösträtt tillämpas. Om hänsyn icke tages till faktiskt förefintliga skillnader staterna emellan, blir det, hävda förslagsställarna, icke möjligt att giva församlingen de betydande befogenheter den bör äga. Vid klassificeringen av stater ur rösträttssynpunkt bör hänsyn tagas till skilda förhållanden, såsom staternas folkmängd, deras kontributioner till förbundets budget, omfattningen av deras handel och produktion. Mycket små stater — på mindre än 100,000 innevånare — kunna lämpligen fränkännas rösträtt. Församlingen skall i regel fatta beslut med enkel majoritet. I vissa fall kräves två tredjedels majoritet; sålunda kan församlingen med dylik majoritet

och under rådets medverkan »modifiera allmänna principer inom den internationella rätten och ... införa nya». Bestämmelserna om absolut och kvalificerad majoritet förutsätta enligt förslagsställarna en graderad rösträtt. Församlingen väljer ett exekutivråd, som sammanträder minst fyra gånger om året och tjänstgör som verkställande organ. De ursprungliga rådsmedlemmarna skola designeras vid förbundets tillkomst, men sedermera väljer församlingen fritt alla medlemmar av rådet; hänsyn skall vid valet tagas till staternas betydelse i den internationella politiken. Det förutsättes i betänkandet, att de främsta staterna, trots att fasta rådsplatser icke upprättas, skola bli valda till medlemmar i rådet så länge de på ett tillfredsställande sätt uppbära det särskilda ansvar, som åvilar dem. Något rotationssystem bör icke tillämpas vid rådsplatsernas besättande, då detta, såsom erfarenheterna från folkförbundet visa, leder till att i många fall stater utan erforderlig makt och prestige bli medlemmar av rådet. För beslut i rådet fordras i regel enhällighet. I fråga om tvister mellan stater har rådet, i vissa fall i samverkan med församlingen, omfattande befogenheter; det skall, schematiskt uttryckt, vidtaga alla åtgärder, som äro erforderliga för att förebygga användning av våld. Ändring av förbundsakten kan komma till stånd utan att medverkan av alla anslutna stater härför erfordras; det huvudsakliga villkoret är två tredjedels majoritet inom församlingen och enhälligt beslut av rådet; om ett visst, icke angivet antal stater därefter resa invändning mot ändringen, träder denna icke i kraft.

I augusti 1944 publicerade ett antal amerikaner, bland dem flera specialister på internationell politik, ett utkast till stadgar för en ny internationell organisation (A design for a charter of the general international organization). Förslaget anknyter i åt-

skilligt till det nyss refererade men innehåller också originella bestämmelser. I församlingen äger varje stat en röst. I regel är absolut eller kvalificerad majoritet tillräcklig för beslut. Rådet skall bestå av representanter för elva stater; efter fem år kan antalet ökas till femton. I förbundsakten skola de ursprungliga rådsmedlemmarna designeras; härvid skola vissa stater förklaras bära »huvudansvaret för fredens vidmakthållande» och dessa stater skola kvarstanna i rådet »till dess en eller flera av dem bör ersättas av församlingen på grund av väsentliga förändringar i den ömsesidiga ansvarigheten». I övrigt väljer efter utgången av fem år församlingen rådets medlemmar, varvid hänsyn skall tagas till deras betydelse och ansvar i internationella frågor. Absolut eller kvalificerad majoritet är tillräcklig för rådsbeslut. De ständiga medlemmarna av rådet jämte av församlingen med två tredjedels majoritet utsedda representanter tjänstgöra som ett säkerhetsutskott »med ansvar för undertryckande av våldet i mellanstatliga förbindelser och för genomförande av de preventiva åtgärder, rådet och församlingen erkänt»; detta utskott beslutar med enkel majoritet. Rådet tillerkännes enligt förslaget utomordentligt vidsträckta befogenheter. Det är tillräckligt att nämna, att rådet med två tredjedels majoritet kan fälla utslag i alla tvister och att det har rätt att med enkel majoritet inskrida i »varje situation i vilken världsfreden äventyras»; i detta fall kan rådet bestämma vilka militära och ekonomiska åtgärder, som staterna skola vidtaga för att upprätthålla freden. Vid »överhängande hot mot freden» har säkerhetsutskottet rätt att handla på egen hand; varje i utskottet representerad stat är skyldig att med alla sina resurser taga del i varje aktion, som utskottet anser nödvändig för att förekomma eller under-

trycka användning av våldsmedel, och övriga stater äro förpliktade att icke lägga några hinder i vägen för en dylik aktion.

Det i Dumbarton Oaks utarbetade förslaget förutser upprättandet av en generalförsamling, i vilken alla anslutna stater äro representerade och där varje stat har en röst. Det nya förbundets i egentlig mening handlande organ skall enligt Dumbarton Oaks-planen vara ett säkerhetsråd, bestående av representanter för elva stater. Föreanta staterna, Storbritannien, Sovjetunionen, Kina och, »i sinom tid», Frankrike skola inneha fasta rådsplatser. De sex icke-permanenta rådsplatserna skola besättas genom val av församlingen, varvid mandattiden är två år, med förnyelse av tre mandat varje år. Omedelbart återval får under inga förhållanden förekomma; rotationsprincipen är alltså godtagen. Vid första valet av icke-permanenta medlemmar skola tre väljas av församlingen för en tid av ett år och tre för två år.

Församlingens och rådets inbördes kompetens är icke i allo uttömmande angiven, men tydligt är att en betydande koncentration av makten hos rådet förutses. Församlingen synes framför allt skola utgöra ett forum för diskussion av de allmänna riktlinjerna för förbundets verksamhet. Sålunda skall församlingen »ha rätt att överväga de allmänna principerna för samverkan i syfte att vidmakthålla internationell fred och säkerhet, däribland de principer som bestämma nedrustning och reglering av rustningarna; att diskutera alla frågor som ha avseende på vidmakthållandet av internationell fred och säkerhet och vilka hänskjutits till församlingen av någon eller några av organisationens medlemmar eller av säkerhetsrådet, samt att framlägga rekommendationer rörande alla sådana principer eller frågor». Församlingen skall också »mottaga och behandla årliga och speciella rapporter från säkerhetsrådet och från andra

av organisationens organ». Till de beslut, som ankomma på församlingen, höra vissa val samt regleringen av förbundets budgetära förhållanden. Men då det gäller att fatta konkreta avgöranden för att trygga fred och säkerhet, äger församlingen icke, såsom enligt folkförbundsakten, en i viss utsträckning med rådets befogenhet konkurrerande kompetens, utan rådets myndighet är exklusiv. Arten och omfattningen av denna behandlas i annat sammanhang. Här är det tillräckligt att betona, att enligt förslaget »generalförsamlingen icke bör på eget initiativ framlägga rekommendationer i någon fråga som avser vidmaktshållande av internationell fred och säkerhet, vilken behandlas av säkerhetsrådet».

Beträffande sättet för fattande av beslut inom församlingen stadgas att i regel enkel majoritet är tillräcklig. I vissa fall, såsom då det gäller »rekommendationer för tryggnad av internationell fred och säkerhet» och »val av medlemmar till säkerhetsrådet», kräves två tredjedels majoritet. Med enkel majoritet kan församlingen överföra ytterligare kategorier av frågor till den grupp, för vilken regeln om två tredjedels majoritet gäller. Den centrala frågan om sättet för fattande av beslut i rådet har ännu icke slutbehandlats och något förslag på denna punkt har alltså icke framställts i Dumbarton Oaks-planen.

Ändringar i den föreslagna nya förbundsakten skola träda i tillämpning, sedan de beslutats av församlingen med två tredjedels majoritet bland medlemmarna och ratificerats å ena sidan av samtliga stater, som äga fasta rådsplatser, å andra sidan av en majoritet av organisationens övriga medlemmar. En medlemsstat förutsättes icke kunna utträda ur förbundet på grund av att den icke godtager en i denna ordning beslutad ändring i akten.

Rådets starka ställning kommer även till uttryck i de föreslagna bestämmelserna om in- och utträde ur förbundet. Församlingen kan visserligen med två tredjedels majoritet upptaga nya medlemmar, men endast på förslag av rådet. Likaså kan församlingen blott på rådets initiativ under vissa villkor suspendera en medlems rättigheter eller definitivt utesluta en fördragsbrytande medlem; även i dessa fall kräves för församlingens beslut kvalificerad majoritet.

Av det sagda framgår, att enligt de berörda förslagen den nya organisationen skulle erhålla vida större fasthet och medföra större maktkoncentration och effektivare ledning än Nationernas förbund. För det först berörda förslaget är framför allt utmärkande, att inflytandet inom församlingen skall graderas efter medlemmarnas internationella betydelse. Det andra förslaget karakteriseras särskilt därav, att absolut eller kvalificerad majoritet är tillräcklig för rådsbeslut och att rådet, respektive säkerhetsutskottet, tillerkännes en utomordentligt omfattande befogenhet att ingripa vid tvister och vid krigsfara. Förslaget från Dumbarton Oaks förutsätter likaledes en koncentration av makten hos rådet, vars sammansättning är så reglerad, att de allierade stormakterna med säkerhet kunna antagas bli bestämmande då enighet dem emellan föreligger. Utmärkande för samtliga förslag, i jämförelse med Nationernas förbund, är kanske framför allt, att en absolut eller kvalificerad majoritet förutsättes kunna fatta för samtliga förbundsmedlemmar bindande beslut.

III

I det följande skall en sammanfattande redovisning lämnas för de frågor beträffande den internationella organisationens

struktur, som främst inställa sig vid en undersökning av vunna erfarenheter och framställda förslag.

I fråga om *huvuddragen i organisationens utformning* torde numera meningsbrytningar knappast föreligga. Uppdelningen av verksamheten på en församling, i vilken alla medlemmar äga säte, och ett råd med relativt begränsat medlemsantal lär allmänt anses ändamålsenlig. De förslag i annan riktning, som före folkförbundets upprättande framställdes, bl. a. från svenskt håll, togo, åtminstone i regel, sikte på en organisation av annan beskaffenhet än den, som nu anses nödvändig. Genom församlingen fylles det uppenbara behovet för alla förbundsmedlemmar att få delta i handläggningen av förbundets angelägenheter. Genom rådet fylles det lika påtagliga behovet av ett organ, som kan sammanträda omedelbart, då detta påkallas, och som är i stånd att handla någorlunda snabbt och effektivt. Nationernas förbunds verksamhet visade, att detta sistnämnda behov om möjligt bör tillgodoses på ett bättre sätt än som var fallet inom förbundet.

Tanken på en församling, som representerar *skilda folkgrupper och opinionsriktningar* inom vederbörande stater, resp. på en vid församlingens sida stående representation av denna art har tidigare vunnit visst understöd, så även i svensk debatt. Ostridigt torde detta vara en framtidstanke så till vida som en internationell organisation, därest den skall utvecklas till en verklig världsfederation, måste innefatta mera än en representation för de anslutna staterna; först då opinionsbildningen inom förbundet får möjlighet att bryta genom statsgränserna uppnås förutsättningar för en sammansvetsning. Men tiden är uppenbarligen icke kommen för en sådan anordning; det vore ren utopism att nu förorda den. Härtill kommer, att den universella

demokrati, som ett val av delegater inom de olika staterna förutsätter, icke är för handen; medan i folkstyrda stater ett val skulle kunna bli en realitet, bleve det i stater med annan regim blott en formalitet utan innehåll, och staterna skulle därför i representationen i praktiken komma att företrädas efter helt skilda grunder.

De i Dumbarton Oaks-planen föreslagna bestämmelserna om *sättet för fattande av beslut inom församlingen*, enligt vilka enkel eller två tredjedels majoritet skall vara tillräcklig, beteckna enligt studiegruppens mening ett stort framsteg; enhällighetsprincipen innebar i många fall ett svårt hinder för folkförbundets framgångsrika verksamhet. Det synes emellertid olämpligt att fastslå, att i princip alla »viktiga beslut» skola kräva två tredjedels majoritet; dels är uttrycket alltför vagt, dels äro vissa av de frågor, som särskilt uppräknas såsom »viktiga», av den art, att de kräva ett positivt avgörande för att organisationen skall kunna funktionera — främst val och budgetfrågor. I varje fall beträffande de nu nämnda frågegrupperna bör enkel majoritet vara tillräcklig.

På en gång aktuell och central är däremot frågan om *staternas inbördes maktställning* inom den internationella organisationen. Här ha meningarna starkt brutit sig. Enligt en uppfattning, som i Sverige ofta framträtt, bör i princip likställighet råda; staternas lika representation och lika makt ha ansetts innebära mellanfolklig demokrati, liksom den allmänna och lika rösträtten varit det främsta momentet i inomstatlig demokrati. Enligt en annan uppfattning bör i varje fall den skillnaden göras mellan staterna, att vissa inflytelserika och mäktiga stater, stormakterna, på något sätt tillerkännas ett speciellt inflytande; förbundet kan, säger man, icke bli effektivt, om ej hänsyn tages

till faktiskt föreliggande maktförhållanden. Enligt en tredje ståndpunkt, som innebär en utveckling av den sist berörda, och som endast vid ett par tillfällen preciserats (det österrikiska förslaget 1926, det amerikansk-kanadensiska förslaget 1944) bör staternas inflytande mera generellt differentieras med hänsyn till deras makt och internationella betydelse.

Det synes lika principiellt befogat som praktiskt-politiskt nödvändigt att fasthålla att demokrati i internationella sammanhang icke betyder fullständig likställighet staterna emellan. Den parallell mellan stater och enskilda personer, på vilken denna uppfattning ytterst bygger, saknar — det behöver ej närmare utvecklas — varje berättigande. Att politiskt och kulturellt betydelselösa stater likställas med i alla hänseenden ledande stater innebär i varje rimlig mening motsatsen till demokrati; en ordning, som giver Guatemala och Förenta staterna vardera en röst, är djupt odemokratisk. Ur praktisk synpunkt är ett försök att genomföra likställighet — att den i verkligheten icke helt kan uppnås, är tydligt — farligt därför, att ju bättre det lyckas, desto mindre effektiv blir den internationella organisationen. De stora makterna kunna icke väntas handla på småstaternas order.

Den önskvärda lösningen torde — intill dess i framtiden eventuellt en sådan organisation kan bildas varom i inledningen till denna skrift talas, och i samband härmed en precisering av staternas rättigheter kommer till stånd — helt allmänt kunna karakteriseras så att en kompromiss bör uppnås mellan de krav, som härflyta ur staternas självständighetskänsla, och de fordringar, som följa av de faktiska maktförhållandena och behovet av effektivitet, kraft och snabbhet i den internationella organisationens arbete. Likställighet är icke möjlig eller ens önskvärd, men olikställigheten får icke drivas så långt, att det stad-

gade inflytandet inom förbundet helt ställes i proportion till staternas makt eller internationella betydelse.

Om man från denna utgångspunkt bedömer folkförbundets organisation och det till denna nära anknytande, i Dumbarton Oaks utarbetade förslaget, torde icke kunna bestridas, att den differentiering mellan staterna, som här föreligger, är föga rationell. Den innebär i huvudsak, att vissa makter, stormakterna, resp. de ledande allierade makterna, tillerkännas fasta platser i förbundsrådet; i församlingen råder däremot full likställighet. Principen kan synas egendomlig redan med hänsyn därtill, att de makter, som anses böra äga fasta rådsplatser, äro väsentligt olika i fråga om folkmängd, storlek och makt; Frankrike får exempelvis enligt förslaget i Dumbarton Oaks alldeles samma ställning som världsmakterna Storbritannien, Förenta staterna och Sovjetunionen. Än mera påfallande är likväl, att ingen som helst skillnad göres på stater utanför stormakternas krets; Brasilien, Spanien och Polen bli likställda med Nicaragua, Luxemburg och Liberia. Visserligen är det uppenbart, att differentieringen i praktiken blir större än den ter sig på papperet; världsmakterna komma i den framtida församlingen, liksom i folkförbundet, att var för sig äga satelliter och bundsförvanter, och även makterna av andra rangen kunna ofta påräkna ett av deras maktställning betingat understöd från annat håll. Men den korrigering av den formella kompetensfördelningen, som på detta sätt åstadkommes, kan ofta antagas bli irrationell och godtycklig utifrån den här anlagda synpunkten.

Inom studiegruppen ha därför vissa sympatier yppats för en mera nyanserad differentiering staterna emellan. Närmast skulle det härvid gälla fattandet av beslut inom församlingen. En avvägning av staternas inflytande endast med hänsyn till deras

folkmängd kan naturligtvis icke komma i fråga; att giva tre röster åt Kina och en åt Förenta staterna vore lika orimligt som att likställa Förenta staterna och Haiti. Men en gradering med avseende på skilda faktorer vore tänkbar. Varje stat — utom rena miniatyrstater — kunde erhålla en röst, varjämte stater av särskild betydelse tillerkändes en eller flera tilläggsröster. Be-träffande de differentieringsgrunder, som härvid kunde tänkas komma till användning, erbjuda de berörda förslagen av den österrikiska regeringen 1926 och av amerikanska och kanaden-siska experter 1944 goda exempel.

Även ett annat medel att uppnå samma syfte bör nämnas. Man skulle kunna uppdelat församlingen på två kamrar; i den ena skulle varje stat ha en röst, i den andra skulle en graderad rösträtt tillämpas (varvid eventuellt staternas representantantal skulle svara mot deras röstetal). Denna möjlighet har skymtat i den svenska debatten, ehuru härvid närmast ifrågasatts, att den »nedre» kammaren skulle väljas av folket i de anslutna sta-terna. Om emellertid av förut anförda skäl representanterna i församlingen anses böra utses av staternas regeringar, kan ett dylikt tvåkammerssystem icke vara ändamålsenligt. Försam-lingens arbete försvåras och vid motsättning mellan kamrarna uppstå lika egendomliga som svårlösta situationer. En erinran bör också göras om den möjlighet, som angavs i det schweiziska förslaget av år 1919; fordran på absolut, respektive kvalificerad majoritet skulle, åtminstone i vissa fall, kunna avse både antalet omröstande stater och antalet enligt en graderad röstskala av-givna röster.

En differentiering av nu antydd beskaffenhet skulle icke — såsom man ofta synes ha antagit — med nödvändighet inne-bära ett försvagande av de mindre staternas inflytande. Den

skulle tvärtom — i jämförelse med vissa andra förslag — kunna leda till att församlingens ställning stärktes i förhållande till rådet och att på denna väg stormakternas dominans begränsades. Att det i Dumbarton Oaks utarbetade förslaget icke förutsätter någon differentiering inom församlingen, kan möjligen sammanhånga med att rådet här tillerkännes en så utomordentligt betydande maktställning. En differentiering inom församlingen, som ledde till att dess beslut i högre grad än vid lika rösträtt återspeglade det verkliga maktläget, kunde öka församlingens auktoritet och bilda grundvalen för krav på mera vidsträckta befogenheter för detta organ.

En gradering av förbundsmedlemmarnas inflytande erbjuder emellertid onekligen stora svårigheter och torde, då Dumbarton Oaks-förslaget ej går på denna linje, icke kunna tänkas genomförd i samband med upprättandet av en ny internationell organisation. Studiegruppen vill därför inskränka sig till att framhålla frågans vikt och behovet av att den upptages till debatt och utredning inom det nya förbundet.

Vad *rådets sammansättning* beträffar, skulle samtliga rådsplatsers besättande genom val vara en tänkbar utväg, därest vid valet en graderad röstskala tillämpades. I annat fall torde det vara nödvändigt att, såsom i Dumbarton Oaks-planen föreslås, inrätta fasta platser för de ledande makterna inom förbundet. I fråga om val av medlemmar till de tillfälliga platserna knytes särskilt intresse till den rotationsprincip, som, efter att starkt ha urgerats icke minst från svenskt håll, fastslogs i folkförbundet och nu i viss form upptagits i Dumbarton Oaks-planen. Principen bygger på tanken att staterna i möjligaste mån skola vara faktiskt likställda. Ju mindre vikt, som fästes vid grundsatsen om formell likställighet, desto mindre anled-

ning finnes att upprätthålla kravet på rotation inom rådet. Att invändningar i och för sig kunna riktas mot detta krav, framgår av den givna redogörelsen. Rotationsprincipen, sådan den tillämpades inom folkförbundet, bidrog till att folkförbundets råd i viss utsträckning kom att bestå av medlemmar utan makt och auktoritet. På visst sätt kan den härigenom sägas ha motverkat sitt eget syfte; en inre krets inom rådet blev i realiteten bestämmande. Helt blev icke principen tillämpad, då det befunns nödvändigt att bevilja omvals rätt åt stater av särskild betydelse (Polen, Spanien, Kina). Rotationsprincipen kan emellertid av förut berörda skäl anbefallas, om man utgår från att endast stater av viss internationell betydelse, som ha några förutsättningar att föra en självständig politik, böra kunna bli medlemmar av rådet. Varken rådets auktoritet eller de mindre staternas intresse är betjänt av att rådsplatser besättas av stater, som i realiteten äro helt beroende av bestämda stormakter. Av största vikt är vidare att vissa grupper av stater, som genom sitt läge och sina intressen höra samman, kunna påräkna representation inom rådet.

Ur denna synpunkt, och med hänsyn till de mindre staternas möjligheter att göra ett inflytande gällande, torde det vara påkallat att antalet rådsmedlemmar sättes så högt som i Dumbarton Oaks-planen föreslås. I övrigt är det uppenbarligen önskvärt att rådet icke blir alltför talrikt, då detta medför att antingen effektiviteten äventyras eller en mindre grupp inom rådet blir i praktiken helt bestämmande.

I Dumbarton Oaks-planen förutsättes, att rådet skall kunna sammanträda på olika platser; några bestämmelser om var församlingen skall sammankomma och sekretariatet utöva sin verksamhet givas icke, ehuru väl det förutsättes, att organisationen

skall ha ett bestämt högkvarter. Av vikt synes vara att såvitt möjligt organisationens permanenta verksamhet och periodiska sammanträden förläggas till en och samma plats, detta särskilt med hänsyn till kontinuiteten i och sammanhållningen av sekretariatets arbete.

Beträffande *församlingens och rådets inbördes ställning* har redan betonats, att rådet enligt Dumbarton Oaks-planen i högre grad än enligt folkförbundsakten framstår som organisationens ledande och handlande organ. Det har också framhållits att detta förhållande med hänsyn till förbundets effektivitet kan väntas vara av värde; någon väsentlig ökning av församlingens kompetens torde i varje fall icke kunna genomföras annat än i samband med förut antydda mera väsentliga modifikationer i organisationens struktur. Även om Dumbarton Oaks-planen därför i huvudsak bör förordas, synas dock mindre jämkningar vara att anbefalla. Enligt Dumbarton Oaks-planen kan församlingen icke framlägga »rekommendationer» i frågor om internationell fred och säkerhet, som behandlas av rådet. Bestämmelsen torde, såsom framhållits, ha tillkommit för att hindra utövandet av en »dubbel jurisdiktion» från församlingens och rådets sida (jfr debatten i engelska överhuset 11 oktober 1944). Men detta motiv lär icke kunna anföras mot rätt för församlingen att närhelst den så önskar uttrycka vissa generella principer, vare sig de kunna ha avseende på frågor under rådets handläggning eller ej. En bestämmelse, som klargör, att församlingen äger denna rätt, borde därför införas. Möjligen borde också uttryckligen fastställas att församlingens rätt att »mottaga och behandla årliga och speciella rapporter från säkerhetsrådet» innefattar befogenhet att besluta och offentliggöra deklARATIONER rörande rådets verksamhet och därmed sammanhängande

frågor. På denna punkt bör församlingen i det nya förbundet, liksom i folkförbundet, ha en stor uppgift att fylla såsom organ för världsoptionen. Att själva handläggningen av tvister och beslutandet av aktioner böra ankomma på rådet, synes uppenbart. — Vissa andra frågor rörande församlingens och rådets kompetens, särskilt när det gäller behandlingen av mellanfolkliga tvister, upptagas i annat sammanhang.

Vad angår de i Dumbarton Oaks-planen införda bestämmelserna om *in- och utträde ur förbundet* och om *ändringar i förbundsakten* synes i och för sig den i Dumbarton Oaks-planen upptagna grundsatsen tilltalande, att medlemmar icke skola kunna fritt utträda ur förbundet och att de följaktligen äro bundna även av i vederbörlig ordning genomförda ändringar, till vilka de icke anslutit sig. Det fall kan emellertid tänkas uppkomma, att stater de facto ställa sig utanför förbundets verksamhet och därmed försvåra eller omöjliggöra dess funktionering. Om härigenom en sådan situation uppstår, att förbundet icke kan realisera sina syften, måste detta återverka även på de lojala medlemmarnas rättsliga ställning och handlingssätt. Dessutom måste förutsättas, att vissa grundläggande principer om medlemmarnas förpliktelser icke må rubbas utan samtycke av alla anslutna stater.

UNIV.-BIBL.

8 X 45

LUND

7

KOOPERATIVA FÖRBUNDETS
BOKFÖRLAG

Pris kr. 3:75

UPPSALA 1945. ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI AB 4584