

## 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 fredstraditioner 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, villkas 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 syns 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.

Överhuvud bör understrykas, att de ideala fordringarna på en internationell organisation icke få stå i vägen för det möjliga och genomförbara, då detta obestriddligt 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 antydda 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 syntts 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 karaktärisera 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 tryggnad. 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 skiljaktigheterna 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 framhållas. 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 åtygda 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 deltaga 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, hävdad 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 sanktionsförpliktelseerna. 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 präglad 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, gåves 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 syns 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 skiljedomssavtal 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 bestyrkes 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.