

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 halvpermanent 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 delegaterna reagerade mot alla tankar på en uppdelning av förbundets medlemmar i skilda klasser eller kategorier och betonade 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 råds krisen 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 förbundsårsamling föreslog 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 förbunds församlingen 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 förbunds församlingen, 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 bifölls 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 framhövdes 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. Förenta 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 vidmakthållande 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 deltaga 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 framtidsstanke 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. Beträffande de differentieringsgrunder, som härvid kunde tänkas komma till användning, erbjuda de berörda förslagen av den österrikiska regeringen 1926 och av amerikanska och kanadensiska 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 staterna. Om emellertid av förut anförda skäl representanterna i församlingen anses böra utses av staternas regeringar, kan ett dylikt tvåkammerssystem icke vara ändamålsenligt. Församlingens 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 avgivna röster.

En differentiering av nu antydd beskaffenhet skulle icke — såsom man ofta synes ha antagit — med nödvändighet innebära 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 rådsplatser 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 befanns 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 världsopinionen. 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.