

STATERNAS MAKTSTÄLLNING INOM EN INTERNATIONELL ORGANISATION

Av professor *Herbert Tingsten*.

Under de debatter och förhandlingar, som föregingo upprättandet av Nationernas förbund, framfördes i huvudsak tre olika möjligheter till lösning av frågan om staternas maktställning inom förbundet. Enligt en tankegång borde staterna vara helt likställda: antingen skulle förbundets väsentliga organ utgöras blott av en församling, vari alla stater ägde säte med lika rösträtt, eller skulle härtill komma ett av ett fåtal medlemmar bestående råd, som valdes av församlingen enligt likställighetens grundersatser. Å andra sidan tänkte man sig, att vid sidan av en på angivet sätt sammansatt församling skulle ställas ett råd, vari endast stormakterna finge plats, och som skulle utöva förbundets kompetens i fråga om biläggande av tvister och inskridande mot fördrags- och fredsbrytare. Den tredje och segrande ståndpunkten innebar en kompromiss; i församlingen rådde principen en stat — en röst, i rådet fingo de segrande stormakterna permanenta platser, medan ett antal tillfälliga platser reserverades för av församlingen valda medlemmar. Utmärkande för debatten i dess helhet var, dels att man icke ifrågasatte någon differentiering av staternas makt inom församlingen, dels att den differentiering, som förordades i fråga om rådets sammansättning, endast avsåg att bereda stormakterna i egentlig mening ett speciellt inflytande.

Den vid förbundets tillkomst fastställda ordningen blev i huvudsak bestående. Enligt förbundsaktens ursprungliga betydelse

skulle rådet bestå av ombud för de allierade huvudmakterna — England, Förenta staterna, Frankrike, Italien och Japan — samt för fyra andra medlemmar av förbundet; innehavare av de sist berörda tillfälliga rådsplatserna designerades till en början av förbundsakten men valdes sedermera av församlingen. Rådets sammansättning blev under den följande tiden gång efter annan ändrad, men någon reorganisation av principiell betydelse kom icke till stånd. I stort sett inneburo ändringarna att rådet utökades genom att nya tillfälliga platser upprättades; stormakternas representation i rådet minskades alltså till småstaternas förmån. Medan förbundsakten förutsett fem fasta och fyra tillfälliga platser, bestod rådet omkring år 1930 av fem permanenta och nio tillfälliga medlemmar, och under åren närmast före det andra världskrigets utbrott voro motsvarande siffror tre och tolv; år 1939 sutto alltså vid sidan av stormakterna England, Frankrike och Ryssland icke mindre än tolv mindre stater i rådet.

Ansatser till en ytterligare differentiering staterna emellan framkommo knappast mer än på en punkt. Vissa stater som intogo en mellanställning i förhållande till stormakter och småstater gjorde vid skilda tillfällen anspråk på att erhålla permanenta rådsplatser eller att åtminstone få åtnjuta en särställning vid besättandet av de tillfälliga platserna. Dessa anspråk godtogos så tillvida som stater av denna typ gång efter annan omvaldes till icke permanenta platser, och man kunde sålunda tala om ett slags halvpermanenta rådsplatser. En sådan ordning tillämpades under olika skeden beträffande Brasilien, Polen, Kina och Spanien. I huvudsak utgick man emellertid från en år 1926 stadfast rotations- eller cirkulationsprocess, enligt vilken i princip omedelbart omval till rådet icke fick förekomma; enligt 1926 års bestämmelser kunde en rådsmedlem, som fungerat under en valperiod på tre år, icke omväljas omedelbart annat än efter särskilt beslut av församlingen, fattat med två tredjedels majoritet. Denna princip, för vars godtagande och strikta tillämpning särskilt de skandinaviska staterna energiskt verkade, medförde att även stater med mycket ringa internationell betydelse under vissa

perioder innehade rådsplatser; detta var fallet exempelvis med Guatemala, Salvador och Panama.

Vid några tillfällen framfördes förslag 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. I den svenska debatten möter ofta uppfattningen, att en genomförd demokrati inom folkförbundet måste innebära absolut likställighet staterna emellan och följaktligen även medföra besättande av alla rådsplatser genom val av församlingen. Någon gång ifrågasattes (Eli Heckscher i *Svensk Tidskrift* 1925), att vid en framtida omvandling av folkförbundet till en förbundsstat församlingen skulle uppdelas på två kamrar, av vilka efter Förenta staternas mönster den ena skulle bestå av ett lika antal representanter från varje stat, medan den andra skulle sammansättas med hänsyn till befolkningens storlek i de anslutna staterna.

Att hithörande problem icke blevo mera uppmärksammade i debatterna kring folkförbundet sammanhänger uppenbarligen därmed, att för beslut i såväl församling som råd i regel enhällighet krävdes (utom i procedur- och valfrågor). Då varje stat kunde hindra ett beslut i sakfrågor, skulle en differentiering av staternas inflytande enligt förbundsakten ha varit av jämförelsevis ringa betydelse.

Vid ett tillfälle framfördes emellertid ett förslag, som ur den här anlagda synpunkten är av stort intresse. Detta skedde år 1926; förslagsställare var den österrikiska regeringen. Förslaget gick närmast ut på att genomföra vissa modifikationer vid rotationsprincipens tillämpning inom förbundsrådet men kunde också tagas till utgångspunkt för en generell och betydelsefull reform

av förbundets organisation överhuvud. Någon realdebatt inom förbundsförsamlingen uppstod icke i anledning av förslaget och detta har i det hela föga beaktats i diskussionen kring folkförbundet.

Det österrikiska förslaget utgick från de bestämmelser och den praxis, som tillämpats vid tillsättande av den internationella arbetsbyråns styrelse. Enligt de i Versailles-fördraget fastställda stadgarna för arbetsbyrån skall dess styrelse bestå av bland annat tolv personer, som representera anslutna staters regeringar; av dessa tolv skola åtta utses av de stater, »vilka äga den största industriella betydelsen» (the chief industrial importance). Då det gällde att fastställa innebörden av detta uttryck betjänade man sig i viss utsträckning av en metod — utarbetad av den italienske statistikern Gini — enligt vilken vissa kriterier för »industriell betydelse» uppställdes, de olika staternas ställning enligt varje kriterium uträknades och därefter en addition verkställdes för att nå ett definitivt resultat. I en av de »rangskolor» som utarbetades utgick man exempelvis från staternas i industri sysselsatta befolkning, omfattningen av deras järnvägsnät, det inom industrien använda antalet hästkrafter och handelsmarinens storlek; därjämte togs hänsyn till vissa »relativa» kriterier, nämligen den i industriell verksamhet sysselsatta befolkningens andel av hela befolkningen, järnvägarnas längd i förhållande till ytvidden, antalet hästkrafter per innevånare. De siffror, som gällde de »absoluta» kriterierna, räknades dubbelt med undantag för järnvägsnätet. För att ge en konkret uppfattning av resultatet, återges å motstående sida några kolumner ur den tabell, som utarbetades enligt de nu antydda grunderna.

En liknande rangskala borde, om också för vida mer begränsade syften, enligt den österrikiska regeringen upprättas inom Nationernas förbund. Den allmänna måttstock, från vilken man härvid borde utgå, var de olika staternas »grad av universalitet» (degree of universality). Vad härmed skulle avses, diskuterades i detalj i förslaget. Staternas militära och ekonomiska styrka skulle i och för sig icke tillerkännas någon betydelse, ty dessa faktorer borde principiellt efter hand förlora sin vikt inom folk-

Rang	1	2	3	12
Kriterier	Storbri- tannien	Tysk- land	Frank- rike	Sverige
A. Industriell befolkning	100	91,6	61,5	4,6
B. Järnvägar	59,6	90,6	93,3	23,6
C. Hästkrafter	100	76,6	61,2	13,0
D. Handelsflotta	100	3,6	17,7	5,9
S:a	359,6	262,4	233,7	47,1
E. Förhållande mellan industriell befolkning och hela befolkningen	100	72,4	73,9	36,9
F. Järnvägar i förhållande till ytvidd.	37,2	37,5	33,3	10,3
G. Hästkrafter per innevånare	57,7	34,6	42,3	60,0
S:a	194,9	144,5	149,5	107,2
Slutresultat: 2 (A + C + D) + (B + E + F + G)	854,5	578,7	523,6	177,8

förbundet. I stället skulle hänsyn tagas till förhållanden av två skilda slag: 1) staternas befolkning och territoriella utsträckning; 2) deras internationella förbindelser av vare sig materiell eller intellektuell natur. Den första gruppen av kriterier skulle omfatta dels staternas innevånareantal, antalet innevånare i förhållande till ytvidden och antalet innevånare i kolonier, protektorat och mandatområden, dels gränsernas längd. Vid beräkningen av dessa faktorerens betydelse skulle emellertid en tämligen invecklad metod tillämpas. Sålunda skulle vida större avseende fästas vid det absoluta innevånareantalet (koefficient 3) än vid innevånaretalet i förhållande till ytvidden (koefficient 2) och vid befolkningen inom kolonier och därmed jämförliga områden (koefficient 1 eller 1/2). Vidare skulle gränser, som vore speciellt förmånliga ur de internationella förbindelsernas synpunkt (såsom sjögränser vid vatten med livlig samfärdsl), räknas dubbelt, medan gränser, som måste anses direkt hinderliga ur denna synpunkt (bergskedjor, öknar, sjögränser vid polarhaven), icke alls medräknades. Då det gällde att beräkna en stats »internationella förbindelser» föreslogs ett än mera invecklat system. Hänsyn

borde tagas till a) handelsutbytet, b) personutbytet, c) idéutbytet, d) de folkrättsliga förpliktelserna. I fråga om handelsutbytet skulle tre faktorer beaktas: utrikeshandeln, handelsflottan, hamnarna. Vederbörande stats ställning i fråga om utbyte av personer borde beräknas med hänsyn till emigration och immigration, tillfälliga utbyten (antalet i landet bosatta främlingar, resetrafiken), samfärdselmöjligheterna (antalet automobiler och aeroplan, tåg i internationell trafik m. m.). Motsvarande faktorer beträffande idéutbytet voro exempelvis antalet post-, telegram- och telefonmeddelanden till andra länder, antalet radiostationer, omfattningen av översättningslitteraturen, antalet utländska studenter inom landet. Statens folkrättsliga förpliktelser skulle belysas genom det antal internationella fördrag som avslutats. I det österrikiska förslaget ifrågasattes, att även andra kriterier skulle beaktas, såsom den internationella betydelsen av det i ifrågavarande stat härskande språket, statens kulturella traditioner och insatser o. s. v., men man stannade vid att detta skulle bli alltför besvärligt.

Det här blott i sina väsentligaste drag refererade förslagets intresse ligger dels i tanken på en genomförd gradering av staternas betydelse, dels i tron på möjligheten att härvid nå objektivt hållbara resultat. I sist berörda hänseende bör understrykas, att de förordade reglerna uppenbarligen äro alltför komplicerade för att lämpligen användas och att lika uppenbart räckvidden av de föreslagna statistiska metoderna överdrivits.

I de planer till en internationell organisation, som utarbetats under det nuvarande kriget, har man i viktiga hänseenden anknutit till Nationernas förbund. Den nya organisationens viktigaste organ tänkas vara en församling, i vilken alla förbundets medlemmar äga säte, och ett råd, som består av ett fåtal medlemmar, bland vilka enligt flera förslag stormakterna skola vara självskrivna. Emellertid har man i regel utgått från att den förut tillämpade enhällighetsprincipen vid fattande av beslut i sakfrågor skall modifieras eller helt upphävas. Frågan om en diffe-

rentiering av staternas fördragsenliga inflytande får därigenom en helt annan betydelse än tidigare.

Endast i ett av de mera kända förslagen synes emellertid denna fråga ha närmare beaktats. Jag avser det av omkring tvåhundra amerikanska och kanadensiska jurister och andra experter utarbetade, i våras offentliggjorda utkastet till en internationell organisation — *Postulates, principles and proposals for the international law of the future*. Utmärkande för detta förslag är, att förbunds församlingen tillerkännes relativt vidsträckta befogenheter. Sålunda skall församlingen, som i regel fattar beslut med enkel majoritet, »ha generell kompetens att upptaga alla frågor av betydelse för staternas samfund» med två tredjedels majoritet, och under medverkan av rådet skall den kunna »ändra allmänna folkrättsliga bestämmelser och genomföra nya folkrättsliga regler»; i en rad punkter förutsättes församlingens medverkan vid beslut, som närmast ankomma på förbundsrådet. Detta råd, som särskilt har att handlägga mellanfolkliga tvister, skall i princip alltigenom bestå av medlemmar, som utses av församlingen; endast under den nya organisationens första skede skola i förbundsakten designerade medlemmar äga säte i rådet. För rådets beslut — utom i procedurfrågor — fordras i regel enhällighet; dock är i vissa fall två tredjedels majoritet tillräcklig.

Frågan om en differentiering av staternas inflytande (röstetal) sättes i förslaget uttryckligen i sammanhang med kravet på enhällighetsprincipens övergivande. Om majoritetsbeslut göras möjliga, heter det, »kan det vara önskvärt att från början genomföra ett system med graderad röstskala (*weighting the votes*) för staterna inom församlingen. Principen om statlig likställighet erkännes genom bestämmelsen om alla staters representation . . . Men stater variera så avsevärt i fråga om storlek och inflytande, de ansvarsförbindelser de kunna påtaga sig äro så olika, att vissa åtskillnader måhända måste göras beträffande de representerade staternas röststyrka. Utan sådana åtskillnader kan det bli nödvändigt att begränsa församlingens makt så att den blir ett långt mindre betydelsefullt organ. Principen om staternas likställighet utesluter icke ett erkännande av faktiskt förefintliga

skillnader.» En gradering av staterna måste, framhållas vidare i betänkandet, till en viss grad bli godtycklig. Att endast ta hänsyn till befolkningens storlek låter sig icke göra; ej heller är det lämpligt att uteslutande utgå från staternas bidrag till den internationella organisationens budget. »Om en klassificering skall göras, måste ett flertal faktorer på en gång beaktas. Befolkningens storlek, bidraget till budgeten, handelns och produktionens omfattning och möjligen andra förhållanden måste tillerkännas betydelse.» Slutligen betonas, att skilda graderingar samtidigt kunna användas; en erinran göres i detta sammanhang om ett schweiziskt förslag av år 1919, enligt vilket för vissa beslut av församlingen skulle fordras en majoritet av förbundets medlemmar, som tillika företrädde en majoritet av den i anslutna stater bosatta befolkningen. De minsta staterna — med mindre än 100,000 innevånare — kunde lämpligen få rätt att delta i förhandlingarna utan rätt att delta i omröstningarna.

Enligt vissa andra utkast till en internationell organisation skulle icke någon allmän gradering av staternas inflytande genomföras, men rådet, i vilket stormakterna förutsättas äga fasta platser, skulle erhålla en dominerande ställning. Detta är fallet bl. a. med det i Dumbarton Oaks utarbetade förslaget. I detta sammanhang är tillräckligt att erinra om att enligt detta förslag varje medlem skulle ha en röst i församlingen, vilken i regel fattar beslut med två tredjedels majoritet. Säkerhetsrådet tänkes skola bestå av elva medlemmar; fem platser besättas av Förenta staterna, Storbritannien, Sovjetunionen, Kina och Frankrike, medan de sex tillfälliga rådsplatserna besättas genom val för två år, utan möjlighet till omedelbart omval. Rådet tillerkännes centrala befogenheter, framför allt rätt att självständigt vidtaga alla åtgärder i anledning av mellanfolkliga tvister. Typisk är i detta hänseende bestämmelsen, att »generalförsamlingen bör icke på eget initiativ framlägga rekommendationer i någon fråga avseende vidmakthållande av internationell fred och säkerhet, vilken behandlas av säkerhetsrådet». Vad dylika frågor angår, synes man förutsätta, att församlingens insats skall begränsas till att

»mottaga och behandla årliga och speciella rapporter från säkerhetsrådet . . .».

Av det sagda framgår att meningarna starkt brutit sig kring frågan om staternas fördragsmässiga maktställning inom en internationell organisation. Enligt en uppfattning, som i Sverige utan tvivel varit tongivande, bör i princip likställighet råda; staternas lika representation och lika makt har 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 åtminstone någon hänsyn toges 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 helt bryta med den inställning, enligt vilken demokrati i internationella sammanhang betyder 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 ger 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 mera det lyckas, desto mindre effektiv blir den internationella organisationen. De stora makterna kunna icke väntas handla på småstaternas order. Även den ofullständiga likställighet, som förelåg

inom folkförbundet, visade sig gång efter annan leda till orimliga resultat.

Den önskvärda lösningen torde sålunda 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 stadgade inflytandet inom förbundet helt ställs 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 England, Förenta staterna och Ryssland. 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 korrigerings av den formella kompetensfördelningen, som på detta sätt åstadkommes, kan ofta antagas bli irrationell och godtycklig utifrån den här anlagda synpunkten.

Det förtjänar därför åtminstone övervägas, huruvida icke en

mera nyanserad differentiering staterna emellan kunde åstadkommas. 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 med Nicaragua. Men en gradering med avseende på skilda faktorer vore tänkbar. Varje stat — utom rena miniatyrstater — kunde erhålla en röst, varjämte stater av större betydelse tillerkändes en eller flera tilläggsröster. Att stridigheter skulle uppkomma vid gradationen av staterna är visst, och detta är måhända en orsak till att tanken icke upptagits i Dumbarton Oaks. Men sedan väl en gradation genomförts, torde dessa stridigheter icke behöva bli alltför besvärande.

En differentiering av nu antydd beskaffenhet behövde icke, såsom man ofta synes ha antagit, leda till ett försvagande av de mindre staternas inflytande. Den kunde tvärtom — i jämförelse med vissa andra förslag — medföra, att församlingens ställning stärktes i förhållande till rådet och att på denna väg stormakternas dominans begränsades. De i regel av småstater hävdade grundsatserna om å ena sidan en stat — en röst, å andra sidan församlingens stärkande på rådets bekostnad äro i själva verket divergerande. Absolut likställighet i församlingen för med nödvändighet till att makten koncentreras hos rådet. Att det i Dumbarton Oaks utarbetade förslaget icke förutser någon differentiering inom församlingen bör ses i belysning av 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. Det kunde till och med tänkas att vid sådant förhållande efter en övergångsperiod samtliga rådsplatser besattes genom val inom församlingen.

Slutligen bör understrykas, att den här berörda gradationsfrågan har en helt annan aktualitet om, såsom i på senare tid

framlagda förslag förutsättes, beslut inom den internationella organisationens församling kunna fattas med enkel eller kvalificerad majoritet, än den hade inom folkförbundet, där enhälighetsprincipen var rådande. Därest varje stat har vetorätt blir gradationsfrågan utan större intresse. Om ordningen för fattande av beslut blir en annan, träder däremot differentieringsfrågan oavvisligt i förgrunden.
