

Nr 218.

Av herr **Reuterskiöld**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition
angående Sveriges anslutning till nationernas förbund.

Hans excellens ministern för utrikesärendena utgår i sin motivering till Kungl. Maj:ts proposition nr 90 från två lika felaktiga förutsättningar, *den ena* att en anslutning till folkförbundet, med den uppfattning av detta, som av honom gjorts gällande, skulle kunna ske utan grundlagsändring i trots av framhållet behov av sådan, *den andra* att valet ovillkorligen står mellan förbehållslöst inträde och helt avståndstagande.

I. Beträffande först *grundlagsfrågan*, synes hans excellens lägga huvudvikten vid riksdagens formella rätt till medverkan, vilken icke inkräktas av ett inträdesbeslut nu. Huvudsaken är dock, att genom inträdet grundlagsändringen blir nödvändig och att riksdagens formella medverkan härtill alltså ock blir ofrånkomlig, d. v. s. att grundlagsändringens innehåll i visst hänseende beslutes icke blott av en enda riksdag, utan ock i helt annan ordning än härför är stadgat. Om RF § 74 behöver ändras — och därom torde meningarna ej kunna vara delade, då även hans excellens indirekt synes erkänna detta — bör beslut därom allenast i grundlagsenlig ordning fattas och av den ändringens genomförande bero, om en anslutningsförklaring skall bliva gällande eller ej. Vad angår RF § 74 bör tilläggas till vad i motiveringen anförts, att, om främmande trupper, såsom enligt förbundsakten kan ske, skulle placeras i Sverige för genomtåg eller med användande av svenskt territorium som stödjepunkt för krigsföretag, det knappast kan undvikas, att rekvisitionsrätt erfordras även för deras behöriga underhall. Huruvida Sverige vill taga denna konsekvens, vilken tillika är förutsättning för uppfyllande av förbundsplikterna, kan icke avgöras utan i grundlagsbestämd ordning genom ändring av RF § 74.

Men även RF § 13 beröres av förbundsakten, åtminstone sådan den motiveringen angivits. Å ena sidan säges, att »sedan det blivit otvetydigt förklarat», att deltagande i de s. k. militära sanktionerna icke utgör någon omedelbar och ovillkorlig förpliktelse, som rådet kan fordra uppfyllt, så beröres ej § 13, d. v. s. något bestämt hinder skulle ej finnas i svensk grundlag: härtill må anmärkas, att »autoritativa» uttalanden av herrar Wilson och Bourgeois eller i officiella kommentarer ingalunda äro tillräckliga och i verkligheten icke utgöra någon som helst garanti för tolkningens giltighet, när det en gång gäller. Å den andra sidan säges i motiven (sid. 60), att den formella rätten att säga nej, om den nu finnes, icke motsvaras av en reell sådan, utan tvärtom försvinner inför dels den moralisk-politiska pressionen, dels angelägenheten att icke överlåta allt åt stormakterna. Men härtill kommer att, om anslutning sker och därmed principen godtages, Sverige i själva verket även principiellt bundit sig till deltagande efter anmodan. Så länge ingen *bindande* förklaring om tolkningen givits, bör RF § 13 anses nära berörd och starkt begränsad genom anslutningen. Ändring därav blir, även i motsatt fall, om man godtager motiveringen, nödvändig, och bör alltså föregå inträdet.

Jag hemställer därför,

att riksdagen, om den samtycker till den förklaring Kungl. Maj:t önskar avgiva, ville uttala, att detta samtycke ges allenast under förutsättning att i grundlagsenlig ordning erforderliga grundlagsändringar kunna genomföras, och att meddelande härom skall lämnas vid förklaringens givande.

II. Beträffande härefter frågan om *inträde eller icke*, bör först erinras, att accessionsförklaringen enligt förbundsakten skall göras »sans aucune réserve», »without reservation», vilket emellertid alldeles icke utesluter *vare sig* att förklaringens giltighet göres beroende av vissa förutsättningar, som varken äro reservationer eller villkor, såsom exempelvis förutsättningen av vissa grundlagsändringars genomförande, då Sverige icke rättsligen kan avfordras förklaringar som komma i strid med dess egen gällande rätt utan att denna först ändras, *eller* att vid förklaringens avgivande vissa tolkningars riktighet eller felaktighet genom ett protokoll, *som sålunda ger autentisk förklaring*, blir internationellt konstaterad. Men därjämte bör märkas, att det ges en mellanväg mellan »avståndstagande» avslag och förbehållslöst jakande, nämligen ett jakande i princip, men med förbehåll, varom förhandling begäres: i detta fall har visserligen

enligt förbundsakten, såsom även Schweiz erkänt inträffat, att en sådan makt icke på grund av denna blir ursprunglig eller stiftande medlem, men lika visst som intet hindrar, att i trots härav Amerika, som fått själv vara med om förbundsaktens bestämmande, vilket Sverige ej tillåtits, kan genom övriga maktens samtycke förklaras lika fullt vara ursprunglig medlem. Något som helst rättsligt tvivel om förbehållslös ratifikation enligt förbundsakten, fastän detta icke är utsagt, kan så mycket mindre finnas, som eljes, när förbehåll vid ratifikation av att flermaktsavtal göres, detta antydes redan vid undertecknandet. Likaså visar Schweiz' exempel, att denna väg är framkomlig, allenast vederbörande i Sverige icke själva från början göra den omöjlig genom att förklara sig anse den omöjlig, vilket visserligen vore likt svenska s. k. ledare, men knappast för land och rike gagneligt, då varje väg med god vilja kan göras mer eller mindre framkomlig och Sverige väl behöver alla de vägar, som möjligen kunna begagnas.

Hans Excellens' motivering berör helt lätt (sid. 113) Amerikas uteblivande tills vidare och bygger på hoppet om ett snart ratificerande från dess sida. Detta torde icke vara tillräckligt. Folkförbundet såsom ny form för det gamla statssystemet, nu utvidgat till ett världssystem av stater, kan icke bli vad det skall och vad Sverige i allt fall med sitt inträde måste, även enligt motiveringen (sid. 107), därmed anses avse, nämligen att folkförbundet blir universiellt. Amerikas förenta stater utgöra, sådan organisationen nu tänkts, den enda stormaktsmotvikten mot de övriga i rådet representerade stormakterna, vilka om Amerika stannar utanför, föras varandra allt närmare. Fördraget och förbundsakten utgå från Amerikas medverkan; rådet kan aldrig bli fulltaligt utan Amerika och *den enhällighet i beslut, som skulle giva en viss trygghet mot rent godtycke, blir illusorisk*, då Amerikas uteblivande endast underlättar enhällighet bland de övriga, och eljes icke inverkar alls på besluten: i motiveringen förklaras såsom en naturlig sak, att *frånvarandes röst ej räknas*. Under sådana förhållanden och då anslutningsförklaringen endast kan avse det folkförbund, som genom förbundsakten angivits och vari Amerika förutsättes vara medlem, t. o. m. med fast säte i rådet, är det icke en reservation från Sveriges sida, om Sverige uttryckligen förklarar, att *dess anslutning ges allenast under förutsättning, att Förenta Staterna taga säte och stämma i rådet i enlighet med förbundsakten*, men eljes förfaller.

Jag hemställer därför vidare,

att riksdagen, om den samtycker till den förklaring Kungl. Maj:t önskar avgiva, ville uttala, att

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 3 saml. 88 häft. (Nr 216—218.) 2

detta samtycke ges allenast under sagda förutsättning, och att meddelande härom skall lämnas vid förklaringens givande.

Om Amerikas inträde göres beroende av vissa reservationers godkännande, torde kunna förväntas, att Amerika även ville stödja likartade reservationer från andra makters sida. Då dessa reservationer icke ens såsom förslag medföljt i propositionens bilagor, är det ej möjligt att här granska deras lämplighet för Sverige i annan mån än av vad i det följande kan härom anföras, utan torde vara riktigast, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t, efter tagen kännedom om Förenta Staternas eventuella reservationer, ville dels pröva i vad mån dessa böra för Sveriges del möjligt upptagas, dels genom förhandling med Förenta Staterna söka erhålla denna makts stöd för deras godkännande vid inträdet, även till Sveriges förmån.

Av hans excellens' vidlyftiga motivering och utläggning av förbundsaktens artiklar får man egentligen ett enda mera varaktigt intryck, nämligen att de allra flesta artiklarna äro tvetydiga och att ingen anordning gjorts för deras autentiska tolkning. Så mycket nödvändigare synes det vara, att Sveriges anslutning icke sker, utan att en sådan tolkning erhålles. Egentligen vore detta önskligt i alla de av Hans Excellens berörda tolkningsfrågorna, men även om man icke kan sträcka sina fordringar så långt, torde det dock vara ofrånkomligt att i vissa viktigare punkter ett konstaterande sker därav, att antingen Hans Excellens' tolkning eller en annan och riktigare i somliga fall godtages av förbundets medlemmar och inte blott utgör en from önskan hos en av dem. Någon som helst garanti för Sverige kan ju icke ligga däri, att Hans Excellens, den nu fungerande ministern för utrikes ärendena, till ett svenskt statsrådsprotokoll uttalat vissa meningar, icke ens om dessa skulle, såsom av kommunikéen från Norge synes framgå, delas av norska och danska fungerande statsråd.

I följande fall synas mig följande tolkningar böra förutsättas såsom godtagna för att Sverige skall kunna ansluta sig till folkförbundet:

1) Sista stycket i art. 1 innebär, *dels* att den utträdande staten själv är ensam domare i fråga om förpliktelsernas uppfyllande, *dels* att förpliktelser, som här avses, endast hänföra sig till sådana, som äro

aktuella vid utträdestiden (jfr sid. 25), och som angå kostnader för förbundet — det senare synes vara det enda rimliga.

2) Första stycket i art. 4 lämnar ej klart besked, huruvida majoritet eller enhällighet fordras för att bestämma tidpunkten för de 4 där nämnda makternas utträde ur rådet; det bör fastslås att härför majoritetsbeslut är tillräckligt, enär eljes en var av de 4 kan åstadkomma permanentens även för dem.

3) Näst sista stycket i art. 4 bör så förstås, att rådsbeslutet i fråga, som speciellt berör viss stats intressen *enligt denna stats egen mening*, icke är i något avseende giltigt, om ej staten varit inbjuden att låta sig representeras, i det att rådet icke ansett sådan inbjudan nödig (jfr sid. 32) och att inbjudnings utfärdande beror av majoritetsbeslut.

4) Andra stycket i art. 8 bör så förstås, att de särskilda regeringarnas »avgörande» innefattar möjlighet både till bifall och avslag, oavsett vad statens representant i rådet samtyckt till.

5) Art. 10 bör så förstås (jfr sid. 44), att garantien väl avser de territoriella förhållanden och det politiska oberoende för förbundsmedlemmarna, som föreligga när fredstraktaterna slutligt verkställts, men på intet sätt medför förpliktelse för icke-signatärmakter att medverka till detta verkställande, och att rådets övervägande av åtgärder för garantiens förverkligande icke förpliktar de enskilda staterna att vidtaga just dessa åtgärder, utan medger dem rätt att själva avgöra på vad sätt garantien skall fullgöras, vilket gäller även om art. 11.

6) Art. 11 bör vidare så förstås, att deltagande i militär eller ekonomisk aktion och medgivande om genomtåg icke är någon förpliktelse i de fall, som här beröras.

7) Sista stycket i art. 13 bör så förstås, att rådets förslag prövas och avgöras fritt av varje därav berörd stat för sig, och att inga förpliktelser utöver denna åvila staterna.

8) Åttonde stycket av art. 15 bör så förstås, att, därest rådet och parten äro av olika mening rörande frågans natur, rådets rapport icke anses enhällig i den mening artikeln avser (jfr sid. 52, 53).

9) Första stycket av art. 16 och tredje stycket av art. 17 böra så förstås, att uttrycket »griper till krig» icke avser part, mot vilken annan part, som accepterat rådets rapport, möjligen börjar krig, även om nämnda part möter angreppet med försvar, och att alltså förbundsmedlemmarna icke äro skyldiga understödja part, som på egen hand söker förverkliga skiljedom eller rådsutslag (jfr sid. 53).

10) Samma stadgande bör så förstås, att det ankommer på varje stat för sig att själv konstatera, huruvida förutsättningarna för artikelns

tillämpning äro för handen eller ej, och att alltså ingen tillämpning därav kan fordras, förrän statens egna organ — i Sverige Konung och riksdag — därtill samtyckt (jfr sid. 59).

11) Andra stycket av art. 16 bör så förstås, att så länge ej genom grundlagsändring annat för Sveriges del stadgats, ingen skyldighet föreligger för Sverige, vare sig gemensamt med alla andra makter eller med allenast någon eller några, sända trupper eller krigshjälp för aktion mot den part, varom fråga är (jfr sid. 60).

12) Tredje stycket av art. 16 bör så förstås, att fri passage varken innebär uppehållsrätt, utan allenast transitering på de villkor transistationen uppställs, eller kan fordras, innan staten själf konstaterat artikelns tillämplighet.

13) Art. 21 bör så förstås, att Östersjö- och Nordsjödeklarationerna rörande status quo eller andra mellan kuststaterna kring dessa vatten möjligen ingående avtal till bevarande av samma vattens fred och frihet och staternas trygghet fullt överensstämma med förbundsakten på samma sätt och villkor som Monroedoktrinen.

14) Art. 22, som ej blott avser kolonier, utan även andra länder, bör så förstås, att ingen stat är skyldig åtaga sig något mandat, även om geografiska eller andra förhållanden göra den särskilt egnad för mandatets mottagande.

15) Art. 23 a) bör så förstås, att fredstraktaternas bestämmelser om arbetsrättsorganisationen, t. ex. i Versaillesfredens art. 387 ff, icke förplikta folkförbundsmedlemmar, som icke äro signatärmakter, att vare sig tillhöra samma organisation — med dess fastslagna princip om 8-timmarsdag — eller härom avgiva förklaring inom samma (eller viss annan) tid som bestämts för inträdesförklaringarna rörande folkförbundet, utan är anslutningen till sagda organisation fri, liksom ock varje stat har frihet att icke godtaga eller behålla lagstadgande om 8-timmarsarbetsdag m. m. (jfr sid. 72).

16) Tvist om förbundsaktens rätta tolkning i visst fall behandlas och avgöres såsom förslag om ändring däri.

Jag hemställer sålunda,

att riksdagen, om den samtycker till den förklaring Kungl. Maj:t önskar avgiva, ville uttala, att detta samtycke ges allenast under förutsättning, att ovan angivna tolkningar av förbundsaktens bestämmelser före förklaringens avgivande konstateras vara av förbundet erkända.

III. Emellertid bör undersökas, om icke Sveriges anslutning tills vidare endast bör *i princip* göras, med förbehåll för förhandlingar om vissa punkter, som innebära reservationer — också med risk att tills vidare stanna utanför. Principanslutningen skulle då avse ett universellt folkförbund och icke den slutna förening, som nu bildats och som i grunden icke blir något annat än en förberedelse för användning i nästa världskrig av de isoleringsmetoder, som i det nu avslutade kriget kommit till användning. Genom en sådan principförklaring, vilken innebure, att Sverige gjorde sitt inträde beroende av ej blott Amerikas, utan också, såsom i motiven (sid. 97) förutsatts såsom möjligt och tänkbart, av Rysslands och Tysklands. De av Hans Excellens åberopade delegerade hava dock ansett, att Sveriges och de neutralas inträde skulle betaga förbundet dess karaktär av politisk allians mellan segrarne i kriget, och att det vore en »ideell förpliktelse» för de neutrala att medverka till den internationella rättsordningens främjande. Häremot måste likväl erinras, att de neutralas inträde så långt ifrån förändrar karaktären av »alliansen», att de själva tvärtom därigenom indragas i denna och förlora *sin* neutrala ställning, varjämte må ihågkommas, att de 6 neutrala Europastaterna Spanien, Schweiz, Holland, Danmark, Norge och Sverige utgöra ett så försvinnande mindretal i den stora samlingen av europeiska, amerikanska, asiatiska och afrikanska makter — de engelska »dominions» oräknade — att de sex ingenting betyda emot de ursprungliga 27 — eller 32, då »dominions», såsom sig bör, medräknas — plus de 7, vilka inbjudits vid sidan av nämnda 6 makter. Vad som skall göras, det bör göras före inträdet: sedan man väl stuckit huvudet i snaran är det för sent att börja tala om ändringar, ty snaran drages då lätteligen till så hårt, att talet tystnar. Ej heller har det land, som utan vidare fogat sig i ensidigt givna fristbestämmelser och föreskrifter om reservationslös förklaring, tillräcklig respekt att sedan göra sina meningar gällande — med någon utsikt till framgång.

Faran av att *ensam bland de inbjudne* stanna utanför skulle vara den, att därigenom anknytning måste sökas till och hos övriga utomstående. Men denna fara borde, med Sveriges sedan 1872 proklamerade frihet från all utrikespolitik, knappast vara för handen. I varje fall är steget från politiklösheten till en så starkt betonad politisk anslutning åt ett enda håll säkerligen minst lika farligt som ännu en tids bidande. Sveriges inträde i förbundet är för detta, med hänsyn till Östersjöstaternas olösta problem, så önskvärt, att ingen anledning föreligger att kritiklöst kasta sig i armarna på det nya slutna förbundet.

Hans excellens har uttalat (sid. 62, 108 ff), att i vissa framtida krig Sverige kan bibehålla sin neutralitet, ehuru det inträder i förbundet, men i andra måste offra den samma. Denna uppfattning bör naturligtvis, om den är riktig, av riksdagen understrykas såsom förutsättning för inträdet, men det måste i någon mån betvivlas, att den fullt håller streck. Formellt kan visserligen sägas, att neutralitetsrätt »enligt hittills gällande rättsregler» i nämnda fall består, men i verkligheten torde saken ställa sig så, att den skillnad mellan »rättvisa och rättvisa krig», varom Hans Excellens talar, ingalunda hänför sig blott till krig mot s. k. fridsstörare, utan tvärtom till alla krig (jfr art. 15: 7), och att, om överhuvud Sverige genom inträde i förbundet godtagit de krigsmedel art. 16 stadgat, det blir skäligen svårt att sedermera såsom medlem av förbundet vägra att erkänna dessa medel såsom användbara i alla krig av de krigförande: därmed vore neutraliteten slut — det har i det nyss slutade kriget varit oändligt svårt att bevara neutraliteten oaktat dessa medels behörighet icke varit erkänd; blir den erkänd, så blir ock neutralitet omöjlig. Därför måste konsekvenserna av Hans excellens' uttalanden bliva den, att Sverige, även om det vill inträda, bestämt reserverar åt sig rätten till neutralitet i äldre bemärkelse, utom i det fall art. 16 avser och som därför måste anses som undantag från regeln. Holland och Sverige äro de makter, som främst av alla utbildat neutralitetsrätten. Det höves dem icke att nu stryka ett tjockt streck däröver och samtidigt erkänna krigets möjligheter i hela deras utsträckning.

Jag hemställer därför,

att riksdagen endast på det sätt ville bifalla Kungl. Maj:ts proposition nr 90, att *dels* riksdagen i princip samtycker till en anslutning till folkförbundet av 28 juni 1919, *dels ock* riksdagens samtycke ges allenast under de förutsättningar, som ovan angivits, ävensom med det villkor och förbehåll, att Sveriges neutralitet enligt hittills gällande rätt under krig, som ej av förbundsaktens art. 16 reglerats, sådan den enligt sagda förutsättningar bör tolkas, icke på något sätt beröres av inträdet i förbundet, och att Sveriges inträde icke fullbordas förrän samtliga europeiska stater upptagas i förbundet samt att i tvist mellan europeisk och utomeuropeisk makt Sveriges ingripande enligt förbundsaktens artikel 16 icke må kunna påfordras, liksom ej

heller i tvist mellan utomeuropeiska makter inbördes,
dels slutligen Kungl. Maj:t anmodas härom inleda nödiga
underhandlingar.

Stockholm den 18 februari 1920.

C. A. Reuterskiöld.
