

Nr 18.

Ankom till riksdagens kansli den 12 maj 1922 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående ratificering av vissa ändringar i akten för Nationernas förbund.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 69, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen »att samtycka till att de av Nationernas förbunds andra församling beslutade ändringarna i förbundsaktens artiklar 4, 6, 12, 13, 15, 16 och 26 må av Kungl. Maj:t för Sveriges del ratificeras».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till det propositionen bifogade utdraget av protokollet över utrikesdepartementsärenden den 17 februari 1922.

Beträffande förslaget formella avfattning har utskottet icke kunnat undgå att uppmärksamma det mindre tillfredsställande sätt, varpå aktens ursprungliga ordalydelse nu anknyter sig till de i artikeln 16 enligt ändringsförslaget infogade tilläggsbestämmelserna. I berörda artikels ursprungliga skick hade första och andra styckena följande lydelse:

Utskottets yttrande.

»Om medlem av förbundet griper till krig i strid mot sina förpliktelser enligt artiklarna 12, 13 eller 15, skall ifrågavarande stat anses däri genom utan vidare hava begått en krigshandling emot samtliga övriga medlemmar av förbundet. Dessa förbinda sig att omedelbart avbryta alla förbindelser av kommersiell eller finansiell art med den fördragsbrytande staten, att förbjuda alla förbindelser mellan sina inbyggare och inbyggare i ifrågavarande stat samt att förhindra alla förbindelser av finansiell, kommersiell eller personlig art mellan denna stats innebyggare och innebyggare i varje annan stat, oberoende därav, huruvida den tillhör förbundet eller ej.

Det åligger i sådant fall rådet att föreslå de särskilda regeringar, saken angår, med vilka lant-, sjö- eller luftstridskrafter de särskilda förbundsmedlemmarna skola bidra till de väpnade styrkor, som skola användas till hävdande av förbundsförpliktelsernas helgd.»

Dessa stycken ha enligt förslaget lämnats oförändrade, men mellan desamma ha tre nya stycken inskjutits, så att det ursprungliga andra stycket blivit det femte i artikeln. Orden »i sådant fall» i styckets början, vilka ursprungligen endast hänförde sig till innehållet i artikeln's första stycke, ha därigenom fått en oklar innebörd. Av utskottet från kungl. utrikesdepartementet infordrad utredning har givit vid handen, att vid Nationernas förbunds andra församling i Genève vederbörande utskott föreslagit sådan ändring av förevarande stycke, att de mot orden »i sådant fall» i franska och engelska grundtexterna svarande orden skulle utgå, men att något beslut om den sålunda föreslagna ändringen icke av församlingen fattats. Orden komma sålunda att kvarstå, även om de nu i artikeln infogade tilläggsbestämmelserna bliva definitivt gällande. Generalsekreteraren hos Nationernas förbund har på förfrågan från utrikesdepartementet såsom sin uppfattning framhållit, att orden »i sådant fall», därest tilläggsbestämmelserna träda i kraft, komma att hänsyfta på »den allmänna situation, varom de föregående styckena i artikeln tala, d. v. s. det fall att en medlem av förbundet griper till krig i strid mot aktens bestämmelser».

Ehuru ordens kvarstående i artikeln efter dess ändring måste anses ägnat att medföra någon oklarhet, har likväl olägenheten härav icke synts utskottet vara av beskaffenhet att utgöra hinder för förslagets antagande av riksdagen.

Utskottet anser sig därför böra tillstyrka föreliggande förslag om att riksdagen måtte samtycka till ratifikation för Sveriges del av berörda ändringar i akten för Nationernas förbund, enär desamma dock väsentligen innebära förbättringar och förtydliganden. Med avseende å artikeln 6 i akten vill utskottet även framhålla, att den i samband med ändringen av denna artikel av förbunds församlingen antagna fördelning av förbundets utgifter medför en avsevärt gynnsammare ställning för Sverige i jämförelse med hittills gällande system för utgiftsfördelningen.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen måtte samtycka till att de av Nationernas förbunds andra församling beslutade ändringarna i förbundsaktens artiklar 4, 6, 12, 13, 15, 16 och 26 må av Kungl. Maj:t för Sveriges del ratificeras.

Stockholm den 12 maj 1922.

På konstitutionsutskottets vägnar:

SAM. CLASON.

Närvarande: Herrar Clason, Engberg, Hellberg, Thulin, Reuterskiöld, G. W. Hansson, von Geijer, Lyberg, Stendahl, Almqvist, C. E. Eriksson,* Magnusson i Tumhult,* Nilsson i Antnäs, K. A. Westman, Bäckström, Andersson i Igelboda, Fast, Sehlin,* Pehrsson i Göteborg* och Jensen.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1:o) av herr *Clason*, som ansett, att framför sista stycket i utskottets motivering bort inskjutas ett stycke av följande lydelse:

»Ifråga åter om förslaget innehåll skulle utskottet ansett det önskvärt, att den kungl. propositionen varit åtföljd av en mera ingående redogörelse för de genom förslaget nytillkomna specialbestämmelsernas innebörd i förhållande till aktens ursprungliga bestämmelser ävensom för den ställning till dessa speciella ändringar, som dels rörande varje särskild punkt intagits i Genève av därvarande svenska delegerade, dels även i övrigt företrätts av de personer i vårt land, som hava statsmakternas förtroende att närmast deltaga i bedömandet av de utrikespolitiska spörsmålen.»

2:o) av herr *Reuterskiöld*, som ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

»Den kungliga propositionen avser fem olika ändringsförslag beträffande folkförbundsakten, och vart och ett av dessa utgör ett helt för sig, som kan antagas eller förkastas oberoende av de övriga. Utskottet anser sig emellertid böra erinra därom, att ett avslagsbeslut, detsamma må gälla alla eller visst förslag, kan, därest samma förslag ändock vinner ratifikation av så många förbundsmakter, som i art. 26 är föreskrivet, medföra Sveriges utträde ipso jure ur förbundet. Det synes utskottet för den skull nödigt, att, där ett förslag är av mindre räckvidd eller betydelse, en möjlig tvekan om dess lämplighet dock icke bör hindra dess godkännande, varemot i fråga om förslag av mera väsentlig natur Sverige måste taga risken av ett avslag, därest efter moget övervägande avslag skulle finnas vara ej blott riktigt, utan även nödigt för bevarande av den frihet, Sveriges egna intressen kunna kräva. Därför är ej heller möjligt att å förslagen anlägga blott en formell juridisk synpunkt, utan först och sist en praktiskt politisk med hänsyn till de möjligheter, som just den juridiska avfattningen kan öppna för politiken.

När utskottet från dessa utgångspunkter granskat förslagen, har utskottet icke funnit skäl eller, där tvekan kunnat råda, nödigt att av-

styrka de föreslagna ändringarna a) i art. 12, 13 och 15 eller b) i art. 6, och ej heller c) i art. 4.

Vad åter angår förslaget om ändring av art. 26, har det syntts utskottet kunna och bära allvarligt sättas i fråga, huruvida ändringen bör för Sveriges del godkännas. Det är framför allt två punkter, som här föranleda tvekan. Den ena är den, att, ehuru olika meningar yttrats angående den rätta tolkningen av art. 26 i dess nuvarande lydelse, det syntts utskottet uppenbart, att för ändringsbeslut enstämmighet erfordras jämlikt den allmänna regeln i art. 5, och detta så mycket mer, som verkan av ratifikation allenast från en kvalificerad majoritets sida medför övriga maktens utträde, vilket står i full överensstämmelse med folkförbundets gällande princip att icke vara någon överstatlig organisation, utan allenast en folkrättslig gemenskap, likartad med de många specialförbund, som redan förut för olika ändamål (post, telegraf, hälsovård o. s. v.) funnits. En förändring därhän, att fördraget, varpå folkförbundet vilar, skall kunna ändras genom beslut av viss, låt vara starkt kvalificerad, majoritet, innebär onekligen ett avsteg från sagda princip, vilket ej kan försvaras blott med hänvisning till de avvikelser i formella frågor, som fördraget redan nu innehåller. Den andra betänkliga punkten är den, att utträdet enligt nu gällande lydelse sker utan åtgärd och alltså måste, om det ej skall inträda, förebyggas genom godkännande av den av majoriteten beslutade ändringen, varemot enligt förslaget denna ändring skulle bli, utan någon den icke samtyckande statens ratifikation, även för densamma efter viss tid bindande: om alltså riksdagens kamrar i visst fall hyste olika mening om ratifikationens lämplighet och något beslut därför ej komme till stånd, så bleve efter nu gällande regler utträde en eventuell följd, men efter den föreslagna lydelsen tvärtom den icke godkända ändringen för Sverige efter viss tid utan vidare gällande, då i ty fall icke heller något positivt beslut om utträde torde kunna komma till stånd. Utskottet anser sig därför bära hemställa, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära vidtagande av åtgärder för att få ändringsförslaget, vid nästa förbunds-församling, modifierat därhän, att stat, som, sedan ratifikation skett av föreskrivet antal stater, icke inom viss tid ävenledes ratificerat, anses hava utträtt. I avvaktan på utredning härom torde riksdagen bära för sin del besluta, att med ratifikationen skall anstå tills vidare.

Beträffande förslaget angående art. 16 gälla liknande synpunkter, men här tillkommer den omständigheten, att själva texten icke fått en officiellt klar avfattning och därför ger möjlighet till motsatta tolkningar, där detta skulle finnas politiskt nyttigt. Den vinst, som det nya fjärde mom. onekligen innebär, uppväges, efter utskottets tanke, av den allvar-

liga begränsning i fråga om vem som har att konstatera inträffandet av de faktiska förutsättningarna för artikelns tillämplighet i ett givet fall. Enligt nuvarande lydelse är det varje stat för sig, som har denna rätt, och endast om eller när den konstaterat saken, inträder rådets plikt att (»i sådant fall») föreslå nödiga militära sanktioners användande. Men genom den beslutade ändringen har, därest den ratificeras, erkänts, att rådet har officiell skyldighet att avge ett sakkunnigyttrande, innan resp. stater för sin del avgöra tillämpningsfrågan. Rent formellt kan detta visserligen anses som en förbättring, men realiter ligger däri, att en ny begränsning införes av de politiska möjligheter, en stat har att på olika sätt bestämma sitt handlande i de prekära situationer, varom här är fråga, och att en ny möjlighet öppnas att ytterligare binda just de stater, som kunna såsom grannstater hava det största intresset i saken. Härtill kommer, att, med nuvarande avfattning, de civillagsbestämmelser, som kunna erfordras i händelse av artikelns tillämpning, icke behöva i förväg givas, utan kunna bero av Kungl. Maj:t och riksdagens beslut vid det avgörande tillfället och alltså efter detta avpassas. Om en civillag, given i förväg, verkligen kunde reglera förhållandena, ställde sig saken delvis annorlunda. Men då en dylik lag icke lärer kunna innehålla annat än ett blankobemyndigande för Kungl. Maj:t att vidtaga de åtgärder han finner gott, betyder densamma i verkligheten, att riksdagen skjutes åt sidan vid det reala avgörandet. Det synes utskottet bättre med en för varje gång provisorisk lag, som ger materiella regler, än med en definitiv lag, som ger Kungl. Maj:t rätt att på egen hand besluta om dessa. Utskottet anser sig därför böra även beträffande art. 26 göra den hemställan, att riksdagen ville för sin del besluta, att med ratifikationen av förslaget rörande denna artikel skall anstå, tills dess dels artikelns tillämnade nya lydelse blivit officiellt och definitivt av förbunds församlingen konstaterad, dels utredning ägt rum, om och på vad sätt artikelns tillämplighet må, utan det intrång i de enskilda staternas formellt fria prövningsrätt, som måste anses följa med den nu föreslagna textens avfattning, konstateras. Utskottet förmenar, att härför icke med nödvändighet erfordras annat eller mera än ett autentiskt likalydande uttalande i samtliga staters ratifikationer.

Med stöd av vad sålunda anförts, hemställer utskottet,

- 1) att riksdagen ville för sin del samtycka till ratifikation av de föreslagna ändringarna i folkförbundsaktens art. 4, 6, 12, 13, 15;
- 2) att riksdagen ville för sin del, beträffande de föreslagna ändringarna i folkförbundsaktens art. 16 och

26, förklara, att med ratifikationen bör anstå, tills dess klarhet vunnits i de avseenden, varom ovan sagts, och i anledning därav tillfälle beretts en kommande riksdag att taga slutlig ståndpunkt i frågan.

3:o) av herr *von Geijer*, som instämt beträffande motiveringen med herr *Clason* och i fråga om artikel 16 med vad herr *Reuterskiöld* i denna del anfört.

4:o) av herr *Stendahl*, som ansett, att den kungl. propositionen bort av utskottet avstyrkas.