

Nr 231.

Av herr **Hallén**, *angående den förestående revisionen av folkförbundspakten.*

Den 1 juli 1936 utfärdade de ex-neutrala staternas utrikesministrar i Genève en kommuniké, vari bland annat uttalades, att det vore ohållbart att vissa artiklar i förbundsakten förbleve döda bokstäver medan andra tillämpades. Emellertid borde inget underlätas för att fullfölja de strävanden för ett internationellt på rätten grundat samfund, som fått sitt uttryck i bildandet av N. F. Det vore nödvändigt att undersöka, huruvida möjligheter förelåge att vidtaga ändringar i akten eller att modifiera dess tillämpning på ett sätt, som ledde till stärkande av tryggheten. Det kunde vara ändamålsenligt, att församlingen beslutade direktiv för tillämpningen av förbundsakten. I första hand borde de bestämmelser i akten preciseras, som avse att förhindra kränkning av förbundsaktens principer genom att stärka N. F:s förebyggande verksamhet. Under erinran om de direktiv för tillämpning av art. 16, som år 1921 antagits, förklarades, att så länge akten i sin helhet tillämpades på ett ofullständigt och icke följdriktigt sätt, vore man föranlåten att taga hänsyn härtill vid tillämpning av sagda artikel.

Den 4 juli 1936 uttalade N. F:s församling en önskan, att rådet genom generalsekreteraren måtte infordra yttranden från regeringarna beträffande tillämpningen av förbundsaktens grundsatser ävensom avgiva rapport till församlingen vid dess nästa möte.

Sveriges regering uttalade i sitt den 29 aug. 1936 avgivna svar bland annat att den funne det ohållbart, att vissa artiklar i förbundsakten, framför allt artikeln om minskning av rustningarna, förbleve döda bokstäver, under det att andra artiklar tillämpades. Effektiviteten av förbundsaktens kollektiva säkerhetssystem vore enligt regeringens mening i hög grad beroende av att förbundsaktens grundsatser beträffande allmän nedrustning förverkligades. I anslutning härtill framhölls, att art. 16 dittills tillämpats endast på ett ofullständigt och icke följdriktigt sätt. Svenska regeringen ansåge sig framdeles, därest fråga uppkomme om att tillämpa art. 16, böra taga hänsyn till dessa förhållanden. Därjämte hänvisades till kommunikén av den 1 juli, vars text bifogades regeringens skrivelse.

Ät de nyss återgivna uttalandena gav utrikesutskottet sin anslutning i sitt den 11 maj 1937 avgivna utlåtande över en motion om Sveriges utträde ur N. F. Utskottet anförde vidare bland annat följande:

»Sanktionssystemet har uppenbarligen icke fungerat på det sätt, som från början varit förutsatt. Det må ock framhållas, att en väsentlig olikhet före-

ligger i flera avseenden beträffande de större och de mindre staternas möjlighet att bära de risker, som äro förbundna med de i art. 16 föreskrivna åtgärderna. Utskottet anser det önskvärt, att svenska regeringen efter samråd med andra oss närstående staters regeringar söker inom förbundet verka för en sådan uppmjukning av bestämmelserna i art. 16, som må anses påkallad från de mindre staternas synpunkt i anslutning till vad i ovan refererade uttalanden anförts. Den fortsatta behandlingen inom förbundet av frågan om förbundsaktens tillämpning och eventuella revision torde erbjuda tillfälle för regeringen att framlägga sin inställning till dessa frågor inför förbundets vederbörande organ.»

N. F:s församling beslöt vid sitt ordinarie möte hösten 1936 tillsättandet av en kommitté, omfattande representanter för 28 stater, däribland råds-makterna, för utredning av frågan om tillämpning av förbundsaktens grundsatser jämte därmed sammanhängande frågor. Kommittén skulle snarast möjligt avgiva betänkande med angivande av de konkreta bestämmelser, som den ansåge sig böra anbefalla. Ifrågavarande betänkande skulle där-efter underställas regeringarna. Slutligen bemyndigades kommittén att, om den så funne lämpligt, föreslå sammankallande av församlingen till urtima möte.

Kommittén sammanträdde för första gången i december 1936. Förhandlingarna rörde därvid främst metoderna för behandlingen av de föreliggande frågorna. För beredningen av vissa frågor utsågos rapportörer, nämligen för frågorna om alla staters deltagande i förbundet; om samarbete med stater utom förbundet; om förbundsaktens avpassning efter Kelloggspakten och den argentinska förliknings- och non-aggressionsakten; om regional och kontinental organisation av förbundet; om de allmänna förpliktelserna enligt art. 16 i förbundsakten samt om avtal rörande ömsesidigt bistånd; om art. 10, 11*) och 19 i akten; om förbundets inre organisation; om fredlig reglering av tvister; om metoderna för ändring eller tolkning av förbundsakten.

Tjuguåttamannakommittén sammanträdde ånyo i september 1937 i samband med den ordinarie förbundsförsamlingen, varvid flertalet rapportörers betänkanden förelågo. Den beslöt att först på sin dagordning uppföra frågorna om förbundsaktens skiljande från fredsfördragen samt om förbundets universalitet. I anslutning härtill framlade Chiles och Argentinas representant vissa förslag till förbundsförsamlingens president. Dessa förslag hän-skötos av församlingen till 28-mannakommittén. De resolutionsförslag, som i anledning härav avgåvos av kommittén och godkändes av församlingen, avsågo att överlåta åt rådet att bedöma, under vilka förhållanden yttranden från utom förbundet stående stater samt stater, som uppsagt sitt medlemskap, kunde införskaffas för att ställas till 28-mannakommitténs förfogande som informationsmaterial, samt i övrigt inneburo en förklaring om sam-

*) Undén rapportör om art. 11.

verkan i händelse av krig eller krigshot mellan N. F. och de stater, som utan att vara förbundsmedlemmar sinsemellan vore bundna av Kellogg-pakten och Saavadra-Lamas-akten. — En inom 28-mannakommittén tillsatt juristkommitté avgav sedan ett betänkande med förslag till ändringar i förbundsakten, varigenom hänvisningarna till fredstraktaterna utplånades. 28-mannakommitténs möte ajournerades sedan den 30 september 1937 för att ånyo återupptagas denna månad.

Interparlamentariska unionen antog vid sin senaste konferens i Paris i sept. 1937 en resolution i fråga om förbundsaktens reformering m. m. Denna resolution är resultatet av en kompromiss och har författats av prof. Undén. Däri uttalade man sin anslutning till principen om staternas jämlikhet inom förbundet och om fredens odelbarhet inom ett effektivt internationellt samfund. Konferensen ansåg att N. F:s universalitet borde eftersträvas på grundval av principen om kollektiv säkerhet samt att ett närmare samarbete mellan förbundet och utom detta stående stater likaledes vore önskvärt. För reformering av förbundsakten borde det största möjliga antalet medlemmar av det internationella samfundet samarbeta.

Frågan om folkförbundspaktens reformering är således nu aktuell. I den nämnda 28-mannakommittén har en av dess rapportörer, lord Cranborne, verkställt en principiell utredning angående olika former för förbundets framtida funktion. Han skisserar tre olika typer av folkförbund. Den första avser ett förbund som är utrustat med tvångsmedel, den andra saknar dem helt och hållet. Lord Cranborne diskuterar dem som rapportör utan att själva stå på ett ståndpunkt. Resonemanget för honom över till en tredje typ, en mellanform, som han kallar »société de caractère intermédiaire». Enligt denna typ skulle förbundet kunna föreslå de sanktioner som i ett visst fall anses lämpligt att tillgripa, men ingen medlem av förbundet är skyldig delta i dem. Den enda skyldighet som åligger de medlemmar av förbundet som för sin del avvisa deltagandet i sanktioner är att de vid en uppkommande konflikt medverka i konsultationer om dess avveckling — en form för medlemskap alltså som otvivelaktigt motsvarar de ex-neutrala staternas önskan: de erbjuda sina bona officia, de bevara rätten att driva en »självständig och fredsfrämjande politik», men de vilja inte utsätta sig för risken att malas till stoft mellan stormaktsblockens kvarnstenar.

Som förut nämnts, har Sverige genom sin deklaration den 29 aug. 1936 varskott förbundet om sin benägenhet att själv pröva i en given situation om det vill deltaga i något sanktionsförfarande eller icke enligt § 16 i pakten. Något förslag att detta skulle av förbundet formligen medgivnas för Sveriges, eventuellt Nordens, vidkommande har tyvärr ännu icke framställts.

Ett krav på en dylik rätt till en neutral och självständig ställning inom förbundet skulle dessutom endast utgöra en anknytning till en tendens som redan framträtt just beträffande medlemsstaternas förhållande till sanktionerna. Redan år 1921 fattade delegeradeförsamlingen en resolution om tillämpningen av artikel 16, som innebar ett erkännande att man inte kan skära förbundsmedlemmarna över en kam då det gäller insatsen för rättsordningens hävdande. Det fastslogs att, om det anses lämpligt, man kan »för vissa staters vidkommande helt eller delvis uppskjuta det effektiva verkställandet» av sanktionerna, detta i syfte att »för vissa medlemmar av förbundet till ett minimum nedbringa de förluster och olägenheter som kunna uppstå genom sanktionernas verkställande». Vid besvarandet av Tysklands framställning angående sanktionsförpliktelserna framhöll rådet utöver deras bindande natur att »hänsyn skulle tas till landets militära förhållanden (dess ringa militära resurser alltså) och dess geografiska läge». Den schweiziska regeringen har tagit fasta på detta, låt vara endast helt allmänt hållna erkännande av det rimliga i att starka och svaga stater inte utan vidare likställas vid deltagandet i sanktioner: i sin skrivelse till förbundets generalsekreterare angående paktreformen yrkar schweiziska regeringen på en rimlig gradering av sanktionsbördorna mellan små och stora stater, och den avböjer för sin del att delta i sanktioner som kunde på allvar bringa dess neutralitet i fara. Det måste också anses betecknande att Frankrike, som framför andra företrätt den absoluta sanktionspolitiken, såg sig föranlåtet att i nedrustningskonferensens tröstlösa debatt om säkerhetsproblemet söka en utväg genom ett förslag som just avsåg en gradering av sanktionerna. Vid sammanträdet den 4 november 1932 utvecklade den franske delegaten Paul Boncour detta system att ordna staterna efter deras förpliktelser i, som han själv yttrade, koncentriska cirklar. Det må vara nog att i detta sammanhang endast erinra om dess allmänna karaktär. Den innersta cirkeln skulle omfatta stater som ingått särskilda garantiavtal och den yttersta sådana stater som endast förpliktade sig icke bevilja en angripare en krigförandes rättigheter och att icke erkänna ett fullbordat faktum som tillkommit i strid mot Kelloggpakten (med dess förbud mot angreppskrig). Vid en senare debatt om säkerhetsproblemet och det franska förslaget den 3 februari 1933 lovade Eden (som ställföreträdare för den av sjukdom förhindrade utrikesministern sir John Simon) att den engelska regeringen skulle pröva dessa frågor med »den största samvetsgrannhet».

»Sveriges ställning i denna fråga är», säger dr Johannes Wickman i en uppsats, »moraliskt utomordentligt stark». Och han fortsätter: »Sverige beslöt att inträda i förbundet under den klart och bestämt uttalade förutsättningen att den nya institutionen skulle utvecklas till »ett stort fredsbetryggande världsförbund», som den nuvarande statsministern fastslog i andra kammarens debatt om anslutningen. Så länge det ännu fanns något hopp om en utveckling i denna riktning stod Sverige obrottsligt fast

vid sina förpliktelser att efter måttet av sina krafter ingripa mot en fredsbrytare, och vi hävdade också denna fördragstrohet när Tyskland vid sitt inträde i förbundet ville förbehålla sig handlingsfrihet. Det torde få anses lyckligt att Sverige på den tiden intog denna klart förbundstrogha hållning. Ty därmed är det uppenbart att det endast är förbundets oerhörda förändring till det sämre som framtvingar en anpassning efter det nya läget. Man skulle mycket missta sig om inte den franske och engelske utrikesministern äro fullkomligt beredda på att småstaterna måste kräva en revision av sin ställning i förbundet. Snarast äro de väl i sitt stilla sinne förvånade över att de nordiska staterna inte redan tagit sig i land då de länge hört isen knaka under sina fötter.»

Man torde väl ock kunna säga, att de ex-neutrala staterna ingalunda stå maktlösa inom förbundet. I en debatt om denna fråga i första kammaren den 26 maj 1936 yttrade f. landshövding Hammarskjöld bl. a.:

»Det råder intet tvivel om, att de ex-neutrala staterna kunna utöva rätt stort inflytande på en blivande paktreforms gestaltning 'genom att låta förstå, på det sätt som kan vara lämpligt, att en viss reform är villkor för dessa makters kvarstannande inom förbundet'. I dessa ord förutsattes att de ledande makterna ha ett så stort intresse av de ex-neutralas kvarblivande i förbundet att de av detta skäl måste antas villiga till eftergifter för deras krav.»

Det förtjänar också att i detta sammanhang erinras om den förklaring, som den schweiziske förbunds-presidenten Motta avgivit i nationalrådet angående sitt lands ställning till folkförbundet. Han yttrade bl. a.:

»Något som vi icke längre kunna förbise är att folkförbundet av år 1937 knappast längre liknar den bild vi gjorde oss av det år 1920. Vår neutrala status bekräftades i art. 435 i Versaillesfördraget och i Londonförklaringen av den 13 februari 1920, och vi ha kunnat anse att den fungerat tillfredsställande. I dag stå vi inför den trängande plikten att undersöka om denna status till fullo uppfyller vår säkerhets krav.»

Så länge våra grannar voro folkförbundsmedlemmar var det naturligt att vi förblevo denna institution trogha. Inte ens Tysklands utträde föranledde några omedelbara farhågor, emedan möjligheten av nämnda lands återinträde icke föreföll utesluten. Det faktum att ytterligare en av våra stora grannar utträtt tvingar oss att återuppta det allvarliga problemet.»

Motta ansåg att Schweiz utan tvekan *bör låta förstå att landets neutralitet icke kan inskränkas till att vara differentiell, utan den måste enligt sekelgammal geografisk och historisk tradition vara fullständig.*

Ingen bör tänka på att föreslå Schweiz utträde ur folkförbundet. Genom vårt medlemskap i folkförbundet hotas icke vår neutralitet för närvarande och tvivelsutan icke heller på längre sikt.

Folkförbundet är utsatt för en fara, nämligen att — låt vara emot sin egen vilja — förvandlas till en koalition som står mot en annan koalition.

Det skall dock för visso veta att undvika denna fara, som för förbundet skulle innebära en snabb död. Jag tvivlar icke ett ögonblick på att stormakter, såsom Storbritannien och Frankrike, stödda av den fasta viljan hos andra stater — jag tänker därvid särskilt på Holland, Belgien, de skandinaviska länderna, Österrike och många andra nationer — skola vaka över att folkförbundet icke begår det fatala och oförlåtliga misstaget att vilja bli den ena eller den andra ideologins tjänare och därmed ändra sin natur, sitt *raison d'être*, sina mål och syften.

Otvivelaktigt äro uppfattningarna i vårt land om vår framtida ställning till folkförbundet av enahanda art som i Mottas ord angivas. Så länge folkförbundets universalitet ej tillhör de aktuella problemen, måste antingen paktens bestämmelser om sanktionsförfarandet helt utgå eller också anslutningen till dem göras helt fakultativ, såsom i lord Cranbornes s. k. mellantyp föreslagits. Detta måste för Sveriges vidkommande innebära, att vi genom vårt fasthållande av medlemskapet i N. F. deklarerar vår obrottsliga solidaritet med folkförbundets rättsordning, men hävda rätten till en hel och odifferentierad neutralitet. Utrikesminister Sandler yttrade i årets remissdebatt, att »sanktionssystemet har faktiskt bragts ur funktion». Man kan tillägga, att så har skett icke blott genom systemets misslyckande vid överfallet på Abessinien, utan det har de facto omöjliggjorts genom folkförbundets decimering, som av många tecken att döma komme att fortvara.

Ovisshet råder emellertid om den hållning som våra representanter i Genève — och där närmast i 28-mannakommittén — komma att intaga i dessa frågor. Då det därför är av värde att riksdagen begagnar sin möjlighet att härutinnan ge sina önskemål tillkänna, tillåter jag mig föreslå,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala önskvärdheten av att vid den revision av folkförbundspakten, som förberedes av den s. k. 28-mannakommittén, Sverige måtte föreslå, antingen att samtliga sanktionsbestämmelser utgå ur pakten eller ock att de givas en klart fakultativ och frivillig karaktär, så att i en reviderad pakt Sveriges rätt till en full och odifferentiell neutralitet formligen kan fastställas.

Stockholm den 21 januari 1938.

Harald Hallén.
