

Nr 5.

Ankom till riksdagens kansli den 15 juni 1946 kl. 12 m.

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående medgivande för Kungl. Maj:t att vidtaga de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.

Genom en den 8 mars 1946 dagtecknad, till utrikesutskottet hänvisad proposition, nr 196, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden för nämnda dag, äskat riksdagens medgivande för Kungl. Maj:t att vid tidpunkt, som må befinnas lämplig, vidtaga de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.

Den nya internationella säkerhetsorganisationen, »Förenta Nationerna», har upprättats genom den på konferensen i San Francisco utarbetade, den 26 juni 1945 undertecknade, internationella överenskommelsen, »Förenta Nationernas stadga». Organisationen har till uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet, utveckla vänskapliga förbindelser mellan nationerna, åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell och humanitär art samt utgöra en medelpunkt för samordnande av nationernas verksamhet för dessa gemensamma syften. Till Förenta Nationerna äro såsom ursprungliga medlemmar anslutna 51 stater, nämligen de fem stormakterna Amerikas Förenta Stater, Frankrike, Kina, De Socialistiska Rådsrepublikernas Union och Storbritannien samt Argentina, Australien, Belgien, Bolivia, Brasilien, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Danmark, Dominikanska Republiken, Ecuador, Egypten, Etiopien, Filippinerna, Grekland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Irak, Iran, Jugoslavien, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexico, Nederländerna, Nicaragua, Norge, Nya Zeeland, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Salvador, Saud-Arabien, Sydafrikanska Unionen, Syrien, Tjeckoslovakien, Turkiet, Ukrainska Socialistiska Rådsrepubliken, Uruguay, Venezuela och Vitryska Socialistiska Rådsrepubliken.

Beträffande det närmare innehållet av Förenta Nationernas stadga får utskottet hänvisa till stadgans text, vilken jämte en inom utrikesdepartementet med biträde av tillkallade sakkunniga utarbetad kommentar till densamma finnes fogad vid propositionen. Här må endast anföras, att Förenta Nationernas huvudorgan äro en generalförsamling, vari i princip samtliga medlemsstater skola vara företrädde, ett säkerhetsråd med fem självskrivna, ständiga medlemmar och sex på två år valda medlemmar, ett ekonomiskt och

socialt råd, ett förvaltningsråd för handhavande av ett internationellt förvaltningskapssystem för vissa territorier, sekretariat samt en internationell domstol. Medlemskap i Förenta Nationerna står öppet för alla fredsälskande nationer utanför organisationen, vilka åtaga sig de förpliktelser, som Förenta Nationernas stadga ålägger, och enligt organisationens uppfattning kunna och vilja uppfylla dessa förpliktelser. Upptagande av sådan stat till medlem sker genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.

Som allmän säkerhetsorganisation är Förenta Nationerna avsedd att ersätta Nationernas förbund, i vilket Sverige varit medlem från dess upprättande år 1920 och till dess förbundet, jämlikt en resolution av församlingen den 18 april 1946, upplöstes. Vissa av Nationernas förbunds tillgångar och arbetsuppgifter ha övertagits av Förenta Nationerna.

I ett i propositionen intaget yttrande tillstyrker *överbefälhavaren* ur de synpunkter han har att företräda, att Sverige begagnar sig av en eventuell möjlighet att inträda som medlem i Förenta Nationerna. Överbefälhavaren framhåller därvid, att organisationen synes redan från början äga goda möjligheter att förhindra fredsbrott från medelstora och små staters sida i de fall, då de fem stora nationerna äro eniga. Vårt land är knappast i nuvarande läge utsatt för risken av allvarliga konflikter med små eller medelstora stater. Därför får man emellertid icke underskatta värdet även för Sverige av att en mindre konflikt kan hindras sprida sig på ett sätt som skulle kunna föra vårt land in i farozonen.

Vidare anföres i yttrandet, att bestämmelserna för Förenta Nationerna icke äro sådana, att organisationen kan direkt förhindra eller ingripa mot en stormakt, som hotar eller bryter freden. Det förhållandet, att Förenta Nationernas säkerhetsråd erbjuder tillfälle till förhandlingar i reglerade former mellan representanter för stormakterna vid periodvis återkommande sammanträden, kan komma att underlätta samarbetet mellan makterna. I varje fall erbjuder säkerhetsrådet en god plattform för dem, som vilja arbeta för fredens bevarande. Generalförsamlingen torde komma att få en icke obetydlig opinionsbildande betydelse och kan på så sätt komma att verka återhållande även gentemot stormakter.

En anslutning från Sveriges sida till Förenta Nationerna komme att medföra förpliktelser, vilkas konsekvenser ur militärpolitisk synpunkt kunde ingiva vissa betänkligheter. Inför dessa måste emellertid enligt överbefälhavaren betänkas, att säkerhetsorganisationen jämlikt stadgan skall tillse, att stater, som ej äro medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med organisationens grundsatser i den mån detta befinnes lämpligt för att bevara internationell fred och säkerhet. Det är sålunda icke genom medlemskapet som de angivna riskerna för vårt land uppkomma, utan dessa existera i och med tillkomsten av säkerhetsorganisationen. De möjligheter Sverige kan få att som medlem av Förenta Nationerna i viss mån inverka på de former, under vilka förpliktelserna komma att utkrävas av oss, göra enligt överbefäl-

havaren olägenheterna mindre än de sannolikt skulle bliva, om vårt land ställde sig utanför organisationen och borde därför icke föranleda, att Sverige avstode från medlemskap. Hellre borde vårt land begagna det inflytande, som landet skulle vinna såsom medlem, för att söka uppnå en ur svensk synpunkt fördelaktig tolkning av stadgan och för att få vårt lands berättigade intressen tillgodosedda.

Överbefälhavaren anser det vara av vikt, att vid träffande av avtal enligt stadgans art. 43 angående de prestationer Sverige skulle ställa till säkerhetsrådets förfogande, dessa begränsas och specificeras samt kompletteras med förmåner för vårt land på ett sådant sätt, att för Sverige vitala intressen bli tillgodosedda, att förhandlingar i samband med ingående av ett sådant avtal föras så, att ur svensk synpunkt önskvärd sekretess i möjligaste mån bevaras, att rätten till självförsvar får den vidare tolkning, som förutsattes i en av brittiska regeringen lämnad kommentar till stadgan (d. v. s. att, om säkerhetsrådets aktion är påtagligen otillräcklig, rätten till självförsvar kan åberopas av en stat såsom rättfärdigande varje aktion den må finna lämplig att företaga), samt att upplåtelse av baser, medgivande av genomtransport eller andra förmåner enligt stadgans art. 45 icke komma att begäras förrän vid ett direkt och påtagligt hot mot freden.

Överbefälhavaren påpekar, att svenskt medlemskap i Förenta Nationerna förutsätter en ändring i gällande värnpliktslag, då i § 28, mom. 2, av denna lag säges, att armén tilldelade värnpliktiga få användas utom riket endast till rikets försvar.

Beträffande möjligheterna till neutralitetspolitik från svensk sida anför överbefälhavaren:

»Medan en neutralitetspolitik är oförenlig med medlemskap i Förenta Nationerna så länge organisationen fungerar, föreligger intet principiellt hinder för ett fullföljande av den hävdvunna svenska neutralitetspolitiken vid en konflikt mellan stormakter. En förutsättning för att svensk neutralitet då skall respekteras är, att denna stödjdes av en krigsmakt så organiserad, att den efter måttet av våra resurser medger försvar mot direkt anfall.»

Slutligen anför överbefälhavaren:

»Har det tidigare varit ett svenskt intresse av första ordningen att freden i Europa kunnat tryggas, så är detta förhållandet i ännu högre grad, när stormaktsbalansen på den europeiska kontinenten upphört och vårt land kommit att ligga inom det utsatta gränsområdet mellan tvenne intressesfärer. Det synes berättigat att till FN knyta förväntningen, att organisationen skall kunna framgångsrikt ingripa mot små och medelstora nationer, som söka bryta fred och säkerhet. Likaså synes man med fog kunna hoppas att samarbetet inom FN skall öka möjligheterna till det samförstånd mellan stormakterna, som är den yttersta förutsättningen för världsfreden. En svensk positiv medverkan inom FN är därför önskvärd. De nackdelar för de smärre staterna, som äro förknippade med den nya säkerhetsorganisationen, bli ur militärpolitisk synpunkt sannolikt mindre för medlemmar av FN än för de länder, som komma att stå utanför organisationen.

FN:s tillkomst utgör icke någon garanti för världsfreden och en svensk anslutning till organisationen säkrar icke heller freden för vårt land. Sve-

rige måste vara berett till självförsvar även inom ett normalt fungerande FN, men framför allt i det svåra läge, som kan uppstå vid en stormaktskonflikt.

Sverige kan arbeta för fred i världen och därmed för frihet och fred åt vårt folk genom aktiv medverkan i arbetet inom FN och genom att föra en gentemot stormaktsblocken fri, på ett effektivt självständighetsförsvaret stödd politik inom FN eller vid en stormaktskonflikt utanför denna organisation. En sådan politik och ett sådant försvar synas ägnade att minska riskerna för att motsättningarna mellan stormakterna få en våldsam utlösning just i våra trakter. Svensk militär svaghet skulle däremot öka riskerna för en ödesdiger politisk utveckling.»

I propositionen anför *departementschefen* bl. a. följande:

»För bedömandet av Förenta Nationernas struktur och innebörden för Sverige av en anslutning till den nya världsorganisationen synes en viss ledning kunna vinnas genom en jämförelse med Nationernas förbund.

Den mest betydelsefulla skillnaden är rådets maktutvidgning och, genom omröstningsbestämmelserna i detta organ, den dominerande ställning, som i Förenta Nationerna tilldelats de fem stormakterna Amerikas Förenta Stater, Frankrike, Kina, Sovjetunionen och Storbritannien. Det har med andra ord skapats en relation mellan makt och ansvar, som saknades i Nationernas förbund. Man har vid konferensen i San Francisco utgått från att de stater, på vilka världsfredens bibehållande i sista hand beror och som måste bära den tyngsta bördan vid tillämpandet av militära och andra sanktioner, också skola äga ett övervägande inflytande vid beslutens fattande. Genom stormakternas vetorätt i säkerhetsrådet i fråga om militära och andra sanktioner har man emellertid gått ett steg längre. Man har skapat en ordning, som sätter säkerhetssystemet ur funktion för det fall, att en av stormakterna direkt eller indirekt skulle stå som angripare. Denna mycket omdebatterade vetorätt bör ses som en konsekvens därav, att ett säkerhetssystem under nu rådande förhållanden i världen står och faller med enigheten och sammanhållningen stormakterna emellan beträffande vitala spörsmål eller sådana frågor, varpå krig eller fred beror. Förenta Nationerna erbjuder sålunda icke möjligheten av en medlemmarnas samfälliga aktion mot en stormakt, som är medlem av rådet.

Därest en internationell motsättning skulle uppstå, vari en stormakt direkt eller indirekt äger intresse, kan Förenta Nationerna likväl komma att spela en betydelsefull roll, till och med för det fall att motsättningen utvecklar sig till en konflikt, som leder till krig och världsorganisationens sammanbrott. Detta synes vara så mycket viktigare att framhålla, som den roll Förenta Nationerna i sådant fall kan komma att spela, utföres av församlingen, i vilken samtliga makter, stora som små, äga lika rösträtt. Församlingen utgör visserligen icke, som i Nationernas förbund, en myndighet med även verkställande uppgifter, men den bildar genom sina befogenheter ett samlat organ för världsoinionen, vars åsidosättande också för en stormakt måste synas svårt och även riskfyllt. Församlingen kan nämligen både fastställa allmänna principer och föreslå medel för fredligt tillrättaläggande av varje sakläge oavsett

dess ursprung, som församlingen anser vara ägnat att skada den allmänna välfärden eller de vänskapliga förbindelserna nationerna emellan'.

Församlingen har vidare i det av densamma valda ekonomiska och sociala rådet erhållit ett organ för behandling av sociala och ekonomiska missförhållanden, vilka skulle kunna skapa allvarliga internationella problem.

En betydande fördel hos Förenta Nationerna jämfört med Nationernas förbund är den nya organisationens universalitet. En av orsakerna till att Nationernas förbund aldrig lyckades infria de stora förhoppningar, som ställdes på detsamma, var säkerligen, att Förenta Staterna redan från början stod utanför; andra stormakter, såsom Sovjetunionen, kommo med först på ett senare stadium.

Såsom ett uppenbart framsteg får även betraktas, att Förenta Nationerna icke, såsom fallet var med Nationernas förbund, ingår som en del av fredsslutet efter ett världskrig. Genom att denna del av fredsprogrammet ställts utanför de olika fredsavtalen, har organisationens tillkomst icke gjorts beroende av de långvariga och svåra förhandlingar, som måste föregå fredstraktaternas utformande.

Tillkomsten av den nya säkerhetsorganisationen inverkar avsevärt på vårt lands utrikespolitiska ställning. De förpliktelser Sverige ikläder sig genom ett inträde i Förenta Nationerna äro i flera avseenden mera vittgående än de, vilka medlemskapet i Nationernas förbund medförde. Enligt förbundsakten förelåg ingen ovillkorlig plikt för medlemsstaterna att deltaga i militära sanktioner, i varje fall icke enligt den av Sverige och åtskilliga andra stater hävdade, av förbundet icke underkända tolkningen. Det ankom på medlemsstaterna att pröva och avgöra, huruvida villkoren för ett sanktionsförfarande voro uppfyllda, och i avsevärd mån även att bestämma, vilka åtgärder de i händelse av plikt att deltaga i sanktioner borde vidtaga. Enligt Förenta Nationernas stadga kan säkerhetsrådet utan medverkan av församlingen icke blott beordra medlemsstater att avbryta alla förbindelser av ekonomisk, kommunikationsteknisk eller diplomatisk natur med annan stat utan även att gripa till militära sanktioner. För att giva säkerhetsrådet möjlighet att ingripa med vapenmakt utfästa sig medlemsstaterna enligt stadgan att på säkerhetsrådets anmodan, och i enlighet med specificerat avtal, som skall ingås snarast möjligt, till rådets förfogande ställa väpnade styrkor, annat bistånd eller lättnader, som exempelvis passagerätt. Under säkerhetsrådet skall den strategiska ledningen av de väpnade styrkor, som ställts till rådets förfogande, handhavas av ett militärt stabsutskott sammansatt av militära representanter för de fem ständiga rådsmedlemmarna.

Förenta Nationerna utgör intet fulländat instrument för världsfredens tryggnad, men dess stadga präglas av sinne för realiteter. Stormakternas förmåga till samarbete blir utslagsgivande. Allt beror på den anda, i vilken dessa makter gå att tillämpa den nya organisationens principer. De ha liksom de mellanstora och små makterna funnit sig i vidsträckt begränsningar i sin handlingsfrihet. De ha genom sitt medlemskap avgivit högtidliga försäkringar att avstå från bruk av våld för uppnående av nationella syften. De ha vidare

förbundet sig att genom de organ, som skapats för ändamålet, söka på fredlig väg lösa de tvister, vilka hota vidmakthållandet av internationell fred och frihet.

Förenta Nationerna får, såsom presidenten Truman sagt, uppfattas som ett första steg mot en varaktig fred. Det gäller att utan överdrivna förhoppningar eller misstro söka stödja den nya organisationen samt bidra till att därav skapa ett arbetsdugligt fredsinstrument. Därpå beror, icke minst mot bakgrunden av de nyaste krigstekniska uppfinningarna, vår civilisations framtid.»

»Ehuru väl frågan om Sveriges anslutning till Förenta Nationerna främst avgöres på allmän- och militärpolitiska grunder torde uppmärksamheten böra fästas på det vidgade internationella samarbete på de ekonomiska och sociala områdena, som enligt Förenta Nationernas stadga ingår i organisationens uppgifter. För detta ändamål har, som förut nämnts, skapats ett särskilt organ utan direkt motsvarighet inom Nationernas förbund, det ekonomiska och sociala rådet. Därjämte avses de internationella fackorgan och institutioner, som upprättats genom olika mellanstatliga överenskommelser och som enligt sina statuter ha vittgående internationella åligganden på ekonomiska, sociala, kulturella, uppfostrings-, hälsovårds- och närbesläktade områden, skola anknytas till Förenta Nationerna.»

Departementschefen förordar, på i propositionen anförda, härövan i väsentliga delar återgivna grunder, att Sverige vidtager de åtgärder, som erfordras för vårt lands anslutning till Förenta Nationerna, och erinrar därvid om det uttalande av Förenta Staternas, Sovjetunionens och Storbritanniens ledande statsmän i deras gemensamma kommuniké efter avslutandet den 2 augusti 1945 av konferensen i Potsdam, enligt vilket de tre regeringarna komma att stödja ansökningar om medlemskap i Förenta Nationerna från de stater, som förblivit neutrala under kriget och som uppfylla de kvalifikationer, vilka uppställts i organisationens stadga.

Efter förmälan att Förenta Nationernas säkerhetsråd eventuellt komme att ägna en särskild session åt behandlingen av ansökningar om inträde i organisationen tillägger departementschefen:

»Med hänsyn härtill och av allmänna lämplighetsskäl synes det mig vara mest ändamålsenligt, att Kungl. Maj:t får välja tidpunkten att inför vederbörande instans i Förenta Nationerna anmäla Sveriges ansökan om inträde i organisationen. Det är naturligt, att i denna angelägenhet samråd dock alltid kommer att äga rum med utrikesnämnden. Däremot måste förutsättas, att en anslutning omedelbart träder i kraft och icke erfordrar senare godkännande av riksdagen.

Med en anslutning till Förenta Nationerna uppstår frågan, huruvida de särskilda förpliktelser, Sverige därmed kommer att ikläda sig, medföra behov av ändring i gällande svenska författningar. Hinder mot anslutningen synes icke föreligga i rikets grundlagar. Efter den år 1933 genomförda ändringen i § 51 regeringsformen kan urtima riksdag sammankallas med ytterligt kort varsel; vid fortsatt tillämpande av de senaste årens praxis att hålla riksdagen samlad till årets slut kan för övrigt i brådskande fall riksdagsbe-

handling av viktigt ärende äga rum praktiskt taget vid vilken tidpunkt som helst av året utan att urtima riksdag behöver inkallas. Vad åter angår övrig lagstiftning, må erinras om vad som anförts i överbefälhavarens förut återgivna yttrande angående erforderlig ändring i värnpliktslagen den 30 december 1941.

Som redan framhållits, skola medlemsstats militära förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadga närmare angivas i ett mellan säkerhetsrådet och ifrågavarande regering träffat avtal. Stadgan förutsätter, att sådan överenskommelse skall i vederbörlig ordning ratificeras. För Sveriges del innebär detta, att dylikt avtal enligt § 12 regeringsformen skall föreläggas riksdagen för godkännande. I samband därmed finnas möjligheter att vidtaga genom avtalet eventuellt erforderliga lagändringar.»

Till departementschefens allmänna synpunkter på frågan om den ställning Sverige bör intaga till den nya internationella säkerhetsorganisationen ger utskottet sin anslutning. Utskottet har, så långt möjligheter därtill stått till buds, sökt göra sig förtroget med de fördelar och nackdelar, Sveriges inträde i Förenta Nationerna skulle jämlikt organisationens stadga innebära. Motsvarande omsorg har ägnats åt bedömningen av vårt lands läge, därest Sverige skulle komma att stå utanför organisationen. Utskottet har vid jämförelsen mellan dessa alternativ funnit övervägande skäl tala för vidtagandet av de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning.

Utskottet.

Denna ståndpunkt torde väl överensstämma med den önskan som förefinnes i vårt land att bidra till tryggheten av internationell rättsordning och fredliga förhållanden i världen. Förenta Nationerna utgör den förnyade ansats till mellanfolklig samverkan i detta syfte, som nu med anslutning av flertalet nationer utgått ur erfarenheterna från det andra världskriget. Med en realistisk bedömning av organisationens förutsättningar att genomföra det angivna syftet låter sig enligt utskottets mening väl förena att, såsom departementschefen uttalat, utan överdrivna förhoppningar eller misstro söka stödja den nya organisationen samt bidra till att därav skapa ett arbetsdugligt fredsinstrument.

Utskottet utgår från att de önskemål och synpunkter i fråga om svenska militärpolitiska intressen, som framförts av överbefälhavaren, bliva av Kungl. Maj:t beaktade i den mån de aktualiseras och i den utsträckning omständigheterna medgiva. Innan närmare erfarenhet givit säkrare bedömningsmöjligheter både angående Sveriges militära förpliktelser enligt stadgan och i fråga om den trygghet organisationen kan erbjuda vårt land, synas några bestämda slutsatser av militärpolitisk natur icke kunna dragas av Sveriges eventuella inträde i densamma.

Departementschefen har fäst uppmärksamheten på det vidgade internationella samarbete på de ekonomiska och sociala områdena, som ingår i Förenta Nationernas uppgifter. I anslutning härtill önskar utskottet understryka betydelsen av organisationens och till denna knutna internationella fackorgans verksamhet på dessa och närbesläktade områden och framhålla Sveriges intresse att därvidlag lämna sin medverkan.

Frågan om tidpunkten för att vidtaga i propositionen berörda åtgärder för Sveriges anslutning bör, såsom departementschefen förutsatt, bliva föremål för särskilt övervägande. Mot att överlåta denna prövning åt Kungl. Maj:t, efter samråd med utrikesnämnden, har utskottet under förhandenvarande omständigheter icke någon erinran.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition, medgiva, att Kungl. Maj:t vid tidpunkt, som må befinnas lämplig, vidtager de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.

Stockholm den 15 juni 1946.

På utrikesutskottets vägnar:

RICKARD SANDLER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar *Sandler, Åkerberg, Domö, Gränebo, Anderson, Ivar, Andersson, Elon, Lindström* och *Wistrand*; samt

från andra kammaren: herrar *Skoglund, Ward, Lindqvist, Pehrsson-Bramstorp, Ohlin, Fast, Hallén* och *Hagberg* i Malmö.
