

Nr 4.

Ankom till riksdagens kansli den 11 maj 1937 kl. 12 m.

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående uppsägande av Sveriges medlemskap i Nationernas förbund.

I en inom andra kammaren väckt, till utrikesutskottet hänvisad motion, nr 296, av herr Flyg m. fl. hemställes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till regeringen hemställa, att regeringen snarast må inkomma till riksdagen med förslag, att densamma beslutar uppsäga Sveriges medlemskap i Nationernas förbund». Angående de skäl, som motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande, hänvisar utskottet till motionen.

Alltsedan 1920 års riksdag i enlighet med Kungl. Maj:ts förslag samtyckte till Sveriges anslutning till Nationernas förbund, ha vid upprepade tillfällen motioner väckts om Sveriges utträde ur förbundet. Motionerna ha alltid av vederbörande utskott avstyrkts och av riksdagen avslagits. Rörande behandlingen av dessa motioner må i övrigt erinras om följande.

Tidigare motioner.

I två likalydande vid 1921 års riksdag väckta motioner, nr 160 i första kammaren av herr Winberg m. fl. och nr 253 i andra kammaren av herr Lövgren i Nyborg, hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om prövning och utredning av frågan om Sveriges snarast möjliga utträde ur Nationernas förbund.

1921 års riksdag.

Den i andra kammaren väckta motionen remitterades till samma kammares femte tillfälliga utskott, som anförde följande:

Utskottet får till en början erinra därom, att frågan om Sveriges inträde i Nationernas förbund varit föremål för det omsorgsfullaste övervägande från de svenska statsmakternas sida, innan Sverige inträdde i förbundet. Sedan Kungl. Maj:t i proposition nr 90 till 1920 års riksdag begärt riksdagens samtycke därtill, att Kungl. Maj:t avgåve förklaring om Sveriges anslutning till förbundet, har riksdagen tillsatt ett särskilt utskott för frågans behandling, varefter Kungl. Maj:ts förslag på hemställan av utskottet bifallits av kamrarna med avsevärda majoriteter. I berörda proposition samt särskilda utskottets utlåtande finnas utförliga redogörelser för de skäl, som talade för Sveriges anslutning till folkförbundet, ävensom för de betänkligheter, vartill en sådan anslutning kunde giva anledning. De synpunkter, motionären framhållit i sin kritik av folkförbundets allmänna organisation samt av särskilda bestämmelser i förbundsakten, finnas, i den mån de få anses beaktansvärda, redan upptagna till behandling i berörda proposition och utskottsutlåtande, och utskottet anser det icke nödigt att nu närmare ingå på desamma.

Utskottet får vidare erinra därom, att i samband med Sveriges anslutning till förbundet angivits vissa önskemål beträffande förbundets utveckling, vil-

ka ansågas särskilt eftersträvansvärda. I sådant avseende har av det särskilda utskottet framhållits

»upptagande så snart sig göra låter av de icke inbjudna staterna i förbundet;

åstadkommandet av en mera tillfredsställande ordning för de mindre staternas representation i förbundets råd;

ett bestämdare reglerande av delegeradeförsamlingens sammanträden och uppgifter samt av förbundsorganens inbördes kompetens;

organiserandet, så snart sig göra låter, av den fasta internationella domstol, som i förbundsakten omtalas, samt ett bättre preciserande och vidare utvecklande av det i densamma föreskrivna medlings- och skiljedomsförfarandet;

samt sist, men icke minst, att det arbete för en universell och effektiv begränsning av de nationella rustningarna, som i förbundsaktens art. 8 utlovas, utan dröjsmål igångsättes och med verklig kraft bedrivs».

I vissa avseenden, särskilt i fråga om reglerandet av delegeradeförsamlingens sammanträden samt beträffande den internationella domstolen, ha berörda önskemål redan vunnit en lösning. I de fall, där ansökningar om inträde i förbundet förelegat från fullt självständiga och internationellt erkända stater, ha dessa bifallits. Frågan om rustningarnas begränsning har varit före och lett till vissa förberedande åtgärder. Även frågan om mera tillfredsställande representation för de mindre staterna har genom skandinaviskt initiativ upptagits inom förbundet och vunnit visst tillmötesgående.

Utskottet håller före, att några skäl icke tillkommit, som för Sveriges del kunna motivera en förändrad ståndpunkt i fråga om vårt lands anslutning till förbundet och särskilt icke några, som böra föranleda ett utträde ur förbundet, något som för övrigt enligt förbundsaktens art. 1 kan genomföras först två år efter skedd uppsägning.

Den i första kammaren väckta motionen hänvisades till denna kammars första tillfälliga utskott, som anförde följande:

Vad angår själva saken får utskottet i likhet med andra kammarens utskott som sin mening anför, att några skäl icke tillkommit, som för Sveriges del kunna motivera en förändrad ståndpunkt i fråga om vårt lands anslutning till Nationernas förbund.

1924 års
riksdag.

I två likalydande vid 1924 års riksdag väckta motioner, nr 51 i första kammaren av herr Winberg och nr 136 i andra kammaren av herr Spångberg, hemställdes, att riksdagen måtte »för sin del besluta Sveriges utträde ur Nationernas förbund» samt i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, »att Kungl. Maj:t, med biträdande av detta riksdagens beslut, må anmäla Sveriges utträde ur Nationernas förbund samt i övrigt vidtaga de åtgärder, som kunna föranledas av detta besluts realiserande».

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Konstitutionsutskottet, som delar de allmänna synpunkter på Sveriges ställning till och inom förbundet, som kommo till uttryck dels i riksdagens uttalanden vid vårt lands inträde i detsamma, dels i de nu återgivna yttrandena av tillfälliga utskott vid 1921 års riksdag, anser icke, att vad i förevarande motioner anförts är ägnat att föranleda rubbning i den ståndpunkt med avseende å förbundet, som Sverige en gång intagit. Att förbundet icke ännu i allo utvecklats så, som dess varmaste vänner gärna skulle ha önskat, att i dess verksamhet idén om internationellt samförstånd mången gång ej för-

mått med full kraft göra sig gällande gentemot nationella särintressen, att förbundet icke alltid visat sig äga den verkningsförmåga, som varit erforderlig för dess idéers genomförande, och att förbundet icke varit i stånd att i önskvärd utsträckning råda bot för de missförhållanden av varjehanda art, som vållats av världskriget och av de missgrepp, som begåtts vid de därpå följande fredssluten — allt detta var redan vid tiden för Sveriges inträde i förbundet förutsett. Sverige anslöt sig till Nationernas förbund i full insikt om dess många bristfälligheter och om att viktiga önskemål för dess fullkomnande i olika riktningar ännu återstodo att förverkliga. Men förbundet betecknades av riksdagen med rätta såsom »ett första allvarligt försök att ersätta det hittillsvarande anarkiska förhållandet staterna emellan med en mellanstatlig rättsordning till förebyggande av nya krig». Och då Sverige anslöt sig till förbundet, var det därför, att det uppfattades som en angelägen uppgift för vårt land att medverka till förverkligande av »den mäktiga och löftesrika tanke», som uppbär förbundet, och till att på bästa sätt tillvarata dess utvecklingsmöjligheter.

Att de önskemål i fråga om förbundets utveckling, som 1920 från svensk sida uppställts, redan påföljande år till vissa delar blivit förverkligade, framhölls av andra kammarens femte tillfälliga utskott 1921. Sedan dess har i ej oväsentlig mån vunnits gehör för de krav, som framställts på utveckling av förbundet och dess verksamhet i enlighet med de rätts- och fredsprinciper, som ligga till grund för detsamma. Under hänvisning till det yttrande, som utskottet samtidigt avger över vissa spörsmål rörande Nationernas förbund, må i korthet erinras om den internationella domstolens konstituering och de överenskommelser, varigenom den i viss utsträckning fått obligatorisk karaktär för vissa slag av rättsfrågor, om förbundets fortgående utveckling genom nya medlemmars inträde, om det arbete, som nedlagts på att skapa ett system av ömsesidiga garantier för att möjliggöra en effektiv rustningsbegränsning, om förbundets verksamhet till skydd för nationella minoriteter, om det betydande och växande humanitära arbete, som under förbundets ledning utföres, om den starkare ställning, som beretts de mindre staterna inom förbundet o. s. v.

Utskottet finner således ingen anledning till en sådan misströstan i avseende å förbundets framtidsmöjligheter, att vårt land därav borde föranledas att övergiva den politik, som från dess sida följts alltsedan 1920. Med fasthållande av de riktlinjer för Sveriges arbete, som uppdrogos vid dess inträde i förbundet, torde vårt land fastmera böra genom fortsatt verksamhet inom detsamma i mån av sina krafter medverka till att detta i allt högre grad måtte bli ett redskap för genomförande av rättens och fredens idéer i den mellanfolkliga samlevnaden.

I en vid 1927 års riksdag inom första kammaren väckt motion nr 73 av herr Winberg upprepade motionären sina yrkanden från 1924 års riksdag.

1927 års
riksdag.

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Senast vid 1924 års riksdag framställdes motionsvis förslag om Sveriges utträde ur Nationernas förbund; dessa förslag avstyrktes enhälligt av konstitutionsutskottet och avslogos av båda kamrarna. Några skäl till en förändrad ståndpunkt i fråga om vårt lands anslutning till förbundet hava sedermera enligt utskottets mening ej tillkommit.

I en vid 1929 års riksdag inom andra kammaren väckt motion nr 205 av herr Flyg m. fl. upprepades ånyo samma yrkanden, som framförts 1924 och 1927.

1929 års
riksdag.

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Senast vid 1927 års riksdag avstyrkte konstitutionsutskottet och avslog riksdagen ett motionsvis framställt förslag om Sveriges utträde ur Nationernas förbund. Enligt utskottets mening hava sedan dess inga sådana omständigheter tillkommit, som böra föranleda riksdagen att intaga en förändrad ståndpunkt i fråga om Sveriges medlemskap av förbundet.

1933 års
riksdag.

I två vid 1933 års riksdag inom andra kammaren väckta motioner nr 111 av herrar Hagberg i Luleå och Brädefors och nr 325 av herr Flyg m. fl. hemställdes, att »riksdagen måtte besluta om Sveriges utträde ur Nationernas förbund».

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Då Sverige år 1920 anslöt sig till Nationernas förbund, var ett av de avgörande skälen härför en önskan att medverka till en vidare utveckling av den mellanfolkliga rättsordningen i syfte att förebygga nya krig och lösa uppkommande konflikter stater emellan genom fredliga medel ävensom att återknyta och utveckla det internationella samarbetet. Genom upprättandet av Nationernas förbund och den senare utvecklingen inom förbundets ram av förliknings- och skiljedomsinstituterna hava, jämfört med förhållandena före världskriget, ingalunda obetydliga framsteg gjorts i riktning mot ett garanterande av freden mellan folken. En förhandlingsordning har skapats, som försvårar för en stat att gripa till krig utan att först hava låtit en konflikt med annan stat underställas en utomstående myndighets prövning. De fredliga folken och icke minst de under världskriget neutrala nationerna hava dessutom genom förbundet och dess organ erhållit andra och bättre möjligheter än tidigare att göra sig gällande vid kritiska tillfällen till förmån för fredens upprätthållande eller återställande mellan folken. Visserligen har det i trots härav efter förbundets tillkomst icke alltid lyckats avvärja väpnade konflikter mellan stater. Ett av de avgörande skälen härför är, att världskriget efterlämnat vissa alldeles särskilda orosanledningar och konfliktämnen, ett annat, att Nationernas förbund icke är universellt — även om betydande framsteg i sådan riktning ernåtts efter förbundets tillkomst.

1935 års
riksdag.

I en vid 1935 års riksdag inom andra kammaren väckt motion nr 413 av herr Flyg m. fl. hemställdes, »att riksdagen måtte besluta om Sveriges utträde ur Nationernas förbund».

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Sedan Sverige år 1920 inträdde i Nationernas förbund hava vid upprepade tillfällen och senast vid 1933 års riksdag av företrädare för samma meningsriktning, som motionärerna tillhöra, väckts förslag om vårt lands utträde ur förbundet. Dessa motioner hava alltid avstyrkts av konstitutionsutskottet och avslagits av riksdagen. Några bärande skäl för det i den föreliggande motionen framställda yrkandet hava icke anförts.

1936 års
riksdag.

I en vid 1936 års riksdag inom andra kammaren väckt motion nr 308 av herr Flyg m. fl. hemställdes, »att riksdagen måtte besluta om Sveriges utträde ur Nationernas förbund».

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Då ett utträde ur Nationernas förbund — vilket icke kan verkställas förrän två år efter skedd uppsägning — särskilt i denna tid, för de stater, som icke äro stormakter, skulle innebära en faktisk isolering, vilken icke kunde

bliva för dem gagnelig; och då ett kvarstående inom organisationen icke, under de förutsättningar som föreligga, synes medföra större risker än ett utträde med därav följande isolerad neutralitetspolitik, finner utskottet anledning saknas till övervägande av det nu framlagda förslaget.

Vid 1936 års riksdag förekom jämväl en interpellationsdebatt rörande frågan om Sveriges ställning till Nationernas förbund. Den föranleddes av en av herr Bagge den 25 april 1936 till ministern för utrikes ärendena framställd interpellation av följande lydelse: *Interpellation
vid 1936 års
riksdag.*

»Är Eders Excellens i tillfälle att giva kammaren något meddelande angående regeringens uppfattning beträffande den ställning, vilken Sverige bör intaga till Nationernas förbund efter vad som på senaste tid förekommit?»

Interpellationen besvarades den 26 maj 1936 av ministern för utrikes ärendena, som förklarade, att svenska regeringen vore livligt medveten om den akuta folkförbundskrisens allvarliga beskaffenhet. Den funne läget och det egna landets intresse påkalla en aktiv medverkan, under intim kontakt med andra stater med likartad inställning, i den kommande undersökningen av krisens innebörd och möjligheterna för dess övervinnande. Den övervägde vid sådant förhållande icke något steg att lösgöra vårt land ur det internationella samarbetet, som ställts inför ett prov, vars lyckliga bestående måste erkännas vara till alla folks samfälliga gagn.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen, utgör förevarande motion en upprepning av en rad tidigare motioner, vilka alla varit uttryck för en principiellt avvisande inställning gentemot Nationernas förbund. Utskottet finner icke anledning att ingå på en granskning av de synpunkter, som föranlett dessa upprepade yrkanden, vilka alltid ha av riksdagen avvisats.

Emellertid är frågan om vårt lands internationella förpliktelser såsom medlem av Nationernas förbund för närvarande föremål för stort intresse och livligt meningsutbyte inom vida kretsar av allmänheten. Den allmänna försämring, som det internationella läget under de senare åren undergått och som tager sig uttryck bl. a. i en kraftig upprustning i flertalet stater, har mångenstädes framkallat farhågor angående konsekvenserna för vårt land av fortsatt bundenhet vid förbundsaktens sanktionssystem. Liknande farhågor ha yppats även i andra, oss närstående länder och jämväl kommit till uttryck i officiella uttalanden. Därvid har stundom ifrågasatts, huruvida icke de senaste årens händelser medfört en rubbning av de förutsättningar, som ligga till grund för Nationernas förbunds kollektiva säkerhetssystem.

Utskottet erinrar i första rummet om den kommuniké, som den 1 juli 1936 utfärdades i Genève av de ex-neutrala staternas utrikesministrar och som innehöll bl. a. följande:

»Skärpningen av det internationella läget och de kränkningar, som på våldsam väg under de senaste åren genomförts mot Nationernas förbunds akt, hava i våra länder framkallat tvivel, huruvida de förutsättningar, under vilka nämnda stater åtagit sig de i förbundsakten stadgade förpliktelserna, ännu fortbestå i tillfredsställande omfattning.

Utskottet.

Enligt vår uppfattning är det ohållbart, att vissa artiklar i förbundsakten, framför allt artikeln om minskning av rustningarna, förbliva döda bokstäver, medan i motsats härtill andra artiklar tillämpas. Ehuru genom händelserna den frågan uppställer sig, huruvida förbundsaktens principer blivit tillämpade i tillräcklig utsträckning, anse vi, att inga ansträngningar böra underlåtas för att fullfölja de strävanden att åstadkomma ett internationellt på rätten grundat samfund, som fått sitt uttryck i bildandet av Nationernas förbund.

Med hänsyn till den allvarliga situation, till vilken Nationernas förbund har att taga ställning, anse vi det nödvändigt att undersöka, huruvida möjligheter föreligga att vidtaga ändringar i förbundsakten eller att modifiera dess tillämpning på ett sätt, som skulle kunna leda till ett stärkande av den trygghet, som Nationernas förbund har till ändamål att tillförsäkra staterna.

Därest förslag avseende ändringar av själva förbundsakten skulle komma att framställas, äro vi heredda att underkasta dem en omsorgsfull prövning. Vi inse emellertid de svårigheter, som denna metod i praktiken medför. Vi anse därför att, såvitt icke oväntade händelser inträffa, det kan vara ändamålsenligt att begagna sig av den utvägen, att församlingen beslutar direktiv för tillämpningen av förbundsakten.

I främsta rummet gäller det att uppnå samförstånd i syfte att förbereda en mera preciserad tillämpning av de bestämmelser i förbundsakten, vilka avse att förhindra kränkning av förbundsaktens principer genom att stärka Nationernas förbunds förebyggande verksamhet. Under erinran att direktiv för tillämpningen av art. 16 år 1921 antagits, förklara vi, att så länge som förbundsakten i sin helhet tillämpas endast på ett ofullständigt och icke följdriktigt sätt, vi anse oss föranlättna att taga hänsyn härtill vid tillämpning av sagda artikel.»

I enlighet med beslut av Nationernas förbunds församling i samband med hävandet av sanktionerna mot Italien anmodades regeringarna att till generalsekreteraren avgiva yttrande angående tillämpningen av förbundsaktens grundsatser. Svenska regeringen uttalade i sitt den 29 augusti 1936 avgivna svar bl. a., 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.

Svenska regeringen har sålunda velat understryka, att föreskrifterna i art. 16 angående sanktioner i praktiken icke kommit till sin fulla tillämpning. Vidare har svenska regeringen — tillsammans med övriga ex-neutrala regeringar — förklarat att, så länge förbundsakten tillämpas endast på ett ofullständigt och icke följdriktigt sätt, den ser sig föranlåten att taga hänsyn härtill vid tillämpningen av art. 16.

Åt dessa uttalanden giver utskottet sin anslutning. Sanktionssystemet har uppenbarligen icke fungerat på det sätt, som från början varit förutsatt. Det

må ock framhållas, att en väsentlig olikhet föreligger 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.

Det nuvarande internationella läget giver däremot enligt utskottets mening icke anledning till någon åtgärd från vårt lands sida för utträde ur Nationernas förbund. Om ett sådant steg nu toges av Sverige enbart, skulle det bringa vårt land i en föga önskvärd isolering och kunna tolkas såsom en nyorientering av vår utrikespolitik. Därest åter ett flertal mindre stater förenade sig om att utträda, skulle ett sådant uppbrott från förbundet kunna befaras medföra dess förvandling till ett förbund av utpräglad allianskaraktär. En utveckling i denna riktning skulle ytterligare skärpa motsättningarna mellan olika statsgrupper och öka spänningen i Europa, varav kunde följa minskad trygghet även för de utträdande staterna. Utskottet anser det vara ett samfällt intresse att söka vidmakthålla folkförbundet samt att sålunda giva förbundet tillfälle att fullfölja det betydelsefulla internationella samarbete, som på olika områden bedrivs inom detsamma. Det må ock framhållas, att såväl den förut omnämnda, på församlingens initiativ igångsatta undersökningen av möjligheterna att göra förbundet till ett mera effektivt fredsinstrument som även de pågående förhandlingarna mellan de s. k. Locarno-makterna och andra påbegynta eller planerade internationella förhandlingar utvisa, att man på olika håll är klart medveten om det nuvarande lägets allvarliga innebörd och söker efter utvägar att på såväl det politiska som det ekonomiska området ernå en utjämning av bestående motsättningar.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att motionen II:296 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 maj 1937.

På utrikesutskottets vägnar:

ÖSTEN UNDEÉN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Undén, Olof Olsson*, Trygger, Tjällgren, Hamrin** och *Johan Bernhard Johansson*; samt

från andra kammaren: herrar *Bagge, Ward, Vougt, Närlinge, Lindqvist, Andersson i Rasjön*, Eriksson i Stockholm** och *Lithander*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.