

Nr 5.

Ankom till riksdagens kansli den 30 maj 1938 kl. 4 e. m.

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående Sveriges ställning till Nationernas förbund.

Utrikesutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna nr 217 i första kammaren av herr Lindhagen, nr 88 i andra kammaren av herr Flyg m. fl. samt nr 231 i sistnämnda kammare av herr Hallén.

I motionen I: 217 hemställs, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om initiativ till nordiskt samförstånd till omgärdande av Nordens åtta stater — och i varje fall Sveriges — neutralitetsvilja genom: 1) en deklaration till samtliga stater att vi vilja stå utanför deltagande eller stöd i deras krig av skilda slag; 2) i samband därmed ett avfordrande av de fem europeiska stormakterna av officiella förklaringar att de ämna respektera denna vår föresats; 3) inbjudan till Europas fem stormakter om avslutande av traktater om nonaggression med Nordens samtliga åtta stater; 4) inbjudan till övriga sju nordiska stater att med Sverige sammanträda till en konferens för överläggning om ovannämnda angelägenheter, och i samband därmed om ett gemensamt framträdande för den internationella rättsordningens reella förutsättningar och tillblivelse ävensom andra gemensamma angelägenheter och överväganden, som kunna föranledas av världssituationen eller eljest.

I motionen II: 88 föreslås, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till regeringen hemställa, att regeringen snarast må inkomma till riksdagen med motivering och förslag, att densamma beslutar uppsäga Sveriges medlemskap i Nationernas förbund; eller alternativt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till regeringen hemställa, att regeringen, om möjligt i samråd med Nordens övriga länder samt andra intresserade mindre stater, vilka tillhöra Nationernas förbund, låter meddela N. F:s generalsekretariat, att förutsättningen för fortsatt medlemskap i förbundet är en omedelbart genomförd revision av förbundsakten i sådan riktning, att medlemsstaternas möjlighet att intaga en neutral position i spända situationer eller vid krigsfall icke beskäres genom aktens bestämmelser.

I motionen II: 231 föreslås, 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

Angående de skäl, som motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna.

Utrikesutskottet hade vid 1937 års riksdag tillfälle uttala sig angående vårt lands ställning till Nationernas förbund. I sitt utlåtande nr 4 i anledning av väckt motion om uppsägande av Sveriges medlemskap i förbundet framhöll utskottet bl. a. följande:

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 följä minskad trygghet även för de utträdande staterna.

Sedermera har svenska regeringen genom sitt ombud i den s. k. 28-mannakommittén, vilken har till uppgift att undersöka frågor rörande en eventuell revision av förbundsakten, utförligt framlagt sin åsikt om det läge, som inträtt på grund av att förbundsaktens bestämmelser, särskilt sanktionsparagrafen, faktiskt icke blivit tillämpade i enlighet med sin lydelse. Svenska regeringen har sålunda inför detta förbundets organ framfört såsom sin uppfattning, att efter de senaste årens erfarenheter förbundsmedlemmarna i betraktande av förbundets svaghetstillstånd och det allmänna politiska läget funnit sig föranlåtna att erkänna, att sanktionssystemet icke fungerar obligatoriskt och automatiskt utan att det för närvarande är de facto suspenderat. Man hade endast att öppet erkänna, att förbundet på grund av kända skäl icke kunde utföra förbundsaktens program i dess helhet, och av detta konstaterande borde dragas den slutsatsen, att förbundet icke längre i praxis är ett förbund av den tvångskaraktär, som överensstämmer med ordalagen i art. 16 av förbundsakten. Genom omständigheternas makt och utan att förbundsakten ändrats hade en praxis uppkommit, enligt vilken förbundsmedlemmarna icke anse sig skyldiga att företaga en tvångsaktion mot en angripande stat. Den svenska riksdagen hade ansett det vara riktigt och lojalt gentemot förbundet att fordra, att Sveriges hållning, sådan den nu angivits, framlades inför ett Nationernas förbunds organ, och svenska regeringen hade velat uppriktigt redogöra för hur den tolkar sina förpliktelser mot förbundet. Av vikt vore, att såsom en lojal och legitim tolkning av förbunds-

akten erkännes, att de förändrade förhållandena omöjliggjort för förbundet att i nuvarande läge fungera i enlighet med ordalydelsen av förbundsaktens bestämmelser.

Åtskilliga av kommitténs medlemmar anslöto sig helt till det svenska ombudets uppfattning, medan andra medlemmar framställde erinringar däremot. Före sammanträdet avslutande avgav Sveriges ombud till protokollet, vilket skulle fogas vid kommitténs betänkande till Nationernas förbunds församling och omedelbart delgivas samtliga medlemmar av förbundet, följande förklaring:

I händelse svenska regeringen, innan kommittén eller något annat Nationernas förbunds organ uttalat sig angående det problem, som behandlats under diskussionen, skulle ha att taga ställning därtill i praktiken, anser svenska regeringen sig berättigad att följa riktlinjer överensstämmande med de deklARATIONER, som inom kommittén avgivits av den svenska delegationen.

Beträffande debatten inom kommittén vill utskottet hänvisa till bifogade promemoria (Bil. 1).

Från den följande tiden må antecknas några auktoritativa uttalanden, vilka giva uttryck åt samma uppfattning om sanktionsförpliktelse, som sålunda från svensk sida förfäktats.

Under en utrikespolitisk debatt i underhuset den 22 februari 1938 förklarade den *brittiske* premiärministern, Mr. Chamberlain, att Nationernas förbund, såsom det nu vore sammansatt, vore oförmöget att bereda kollektiv säkerhet åt någon. Man måste försöka undvika att inbilla sig själv och särskilt små, svaga stater att tro, att de av förbundet skola skyddas mot angrepp, och att handla i överensstämmelse därmed, när man visste, att intet dylikt kunde väntas ske. Mr. Chamberlain ville icke förändra en enda artikel i förbundsakten, ej ens art. 16, i förhoppning att förbundet en dag skulle kunna återupprättas på ett sätt, som medgäve ett förlitande på att dess maktmedel komme att användas för de syften, för vilka de ursprungligen avsetts. Men det måste å andra sidan fastslås, att förbundet för närvarande icke kunde eller kunde förväntas taga dessa maktmedel i bruk och att de stater, som kvarstode i förbundet, icke borde vara belastade med ansvar eller risker, som de icke vore beredda att åtaga sig. Andra stater borde ej heller förvänta, att förbundet skulle bereda den trygghet, som man en gång hoppats, att det skulle giva.

Den *nederländske* utrikesministern, M. Patijn, förklarade under en debatt i generalstaternas första kammare den 2 mars 1938, att efter kommunikén av den 1 juli 1936 och efter det nederländska ombudet i 28-mannakommittén, M. Rutgers' uttalande intet tvivel bestode rörande Nederländernas hållning med avseende å art. 16. M. Patijn kände därför intet behov av en ny officiell tolkning av denna artikel. Ju mindre man för ögonblicket talade om denna angelägenhet i Genève, desto bättre vore det för de allmänna förhållandena. Komme frågan åter på tal, komme man att insistera på en tolkning i den anda, som försvarats av M. Rutgers i 28-mannakommittén.

I denna kommitté hade M. Rutgers förklarat bl. a. följande: De militära sanktionerna hade alltid ansetts såsom fakultativa. I fråga om de ekonomiska sanktionerna, vilka enligt förbundsaktens ordalydelse vore obligatoriska, berodde avgörandena i verkligheten icke endast på frågan, huruvida en casus foederis föreläge, utan även på en följd av omständigheter, som man icke kunde fastställa på förhand. En av dessa omständigheter utgjordes av

de politiska förhållandena mellan stormakterna. Man kunde utan överdrift säga, att en faktisk revision av förbundsakten ägt rum och att till följd därav Nationernas förbund, som enligt förbundsakten vore ett förbund med obligatoriska tvångsmedel, för närvarande vore endast ett förbund med fakultativa tvångsmedel. Det vore viktigt att konstatera detta för de staters skull, som icke vore ständiga medlemmar av rådet och som kunde erhålla rollen av hjälptrupper åt stormakterna, om dessa ville tillämpa ekonomiska sanktioner. Det vore vidare viktigt att fastställa det föreliggande läget med hänsyn till att intet skadade mera förbundets framtid än den nuvarande oklarheten och till de stater, som stode utanför förbundet. Nederländska regeringen hade aldrig önskat och önskade icke återvända till det gamla systemet med generell neutralitet vid krigsutbrott. Den vore alltjämt anhängare av det kollektiva säkerhetssystemet. Men detta hindrade den icke att se verkligheten i ögonen, och denna bestode i att förpliktelsen att tillämpa sanktioner icke längre kunde anses och icke längre ansåges alltjämt förefinnas.

Den *belgiske* utrikesministern, M. Spaak, förklarade den 22 mars 1938 i representanternas kammare, att den diskussion, som nyligen ägt rum i Genève inom 28-mannakommittén, och särskilt det meningsutbyte, som förekommit mellan Sveriges ombud, hr Undén, och den franske representanten, M. Paul-Boncour, tillåte det påståendet att den fakultativa karaktären hos hela art. 16 blivit uttryckligen erkänd. Det vore denna tolkning, nyligen bekräftad i underhuset av Mr. Chamberlain, till vilken även belgiska regeringen anslutit sig.

I en i »Politiken» för den 5 februari 1938 införd intervju har den *danske* utrikesministern, dr Munch, förklarat, att förhandlingarna i 28-mannakommittén utvisat, att den uppfattning, som år 1936 uttalades av sju stater, rönt förståelse även hos andra, däribland Frankrike och Storbritannien. Det vore uppenbart, att denna uppfattning motsvarade det tillstånd, som för närvarande rådde. Förbundsaktens regler gällde, intill dess de i vederbörlig ordning ändrades, men de måste tillämpas under hänsynstagande till de vid varje särskild tidpunkt rådande förhållandena; de hänsyn, som nödvändigtvis måste tagas vid sanktionsbestämmelsernas tillämpning, hade dr Munch nämnt under riksdagsdiskussionen sistlidne november.

Dr Munch syftade därvid på det anförande i folketinget den 10 november 1937, vari han framhöll, att förklaringen av den 1 juli 1936 icke ändrat ifrågasvarande staters förpliktelser gentemot Nationernas förbund i förhållande till art. 16. Den hade däremot understrukit den uppfattning av förpliktelserna, som från dansk sida alltid hävdats, nämligen att de enskilda staterna själva ägde avgöra, om de skola delta i militära sanktioner eller ej. Med hänsyn till de ekonomiska sanktionerna gällde, att en förpliktelse finnes att delta i dessa, när erforderliga förutsättningar föreligga, men att envar stat självständigt äger bestämma, i vad mån sådana handlingar föreligga, att förpliktelsen träder i kraft. Därjämte måste anses nödvändigt, att envar stat äger bedöma, i vad mån och i vilken omfattning den kan delta i sådana sanktioner under hänsynstagande till de praktiska möjligheterna, de politiska följderna och det deltagande, som kan väntas från andra staters sida.

Den 15 februari 1938 uttalade sig den *norske* utrikesministern, hr Koht, i stortinget angående Norges ställning till Nationernas förbund. Han hänvisade därvid till en av honom i stortinget den 24 juni 1937 avgiven förklaring, enligt vilken Norge ej ansåge sig skyldigt att delta i militära sanktioner. I denna förklaring hade hr Koht vidare uttalat, att genommarsch av trupper ej heller kunde försiggå utan särskilt medgivande av norska regeringen, som ägde avgöra, om förutsättningar för genommarsch förelåge. Likaledes er-

fordrades de norska statsmakternas samtycke till ekonomiska sanktioner. Norge komme visserligen alltid att uppfylla sina förpliktelser enligt förbundsakten, men det hade självt rätt att avgöra, om i ett givet ögonblick förpliktelsen föreligger.

Hr Koht förklarade sig allttjämt intaga denna ståndpunkt. Han ansåge denna förklaring tillfyllest och trodde ej, att man borde av Nationernas förbunds råd eller andra förbundsorgan begära något slags stadfästelse av denna politik. Därigenom skulle man alltför lätt kunna råka ut för en diskussion eller för förbehåll, som kunde binda Norge mer än vad som vore önskvärt. Norge hade icke haft någon anledning att uttala sig i 28-mannakommittén, så mycket mindre som denna kommitté icke hade någon behörighet att avgöra eller stadfästa något; den rätta platsen för en förklaring vore det norska stortinget.

Sedermera har norska stortingets förstärkta utrikes- och konstitutionsutskott i anledning av ett av hr J. L. Mowinkel under trontalsdebatten väckt förslag framlagt ett betänkande, vari enhälligt förordas, att stortinget måtte avgiva följande uttalande: I anslutning till trontalets uttalande att norsk politik alltid måste ha till uppgift att hålla landet utanför krigiska förvecklingar fasthåller stortinget vid landets rätt att iakttaga en fullständig och obetingad neutralitet i varje krig, som det självt icke godkänner såsom en folkförbundsaktion.

Vad slutligen *Finlands* ställning beträffar, har republikens president den 20 innevarande maj efter prövning av betänkandet från den kommitté, som den 7 februari i år tillsatts för att utreda de frågor, vilka stå i samband med art. 16 i förbundsakten, fattat följande beslut: I det Finland, i överensstämmelse med riksdagens enhälligt beslutade ståndpunkt, främjar den nordiskt politiska orienteringen och utvecklar samarbetet med de nordiska länderna i syfte att öka deras trygghet, förbehåller sig *Finlands* regering, analogt med de sju neutrala staternas förklaring av den 1 juli 1936 och beaktande det i världen nu rådande läget, tills vidare rätt att fritt fatta beslut om de fall, i vilka den är redo att tillämpa stadgandena i folkförbundspaktens sextonde artikel.

I detta sammanhang må jämväl erinras om det uttalande rörande den politiska situationen i världen, som gjorts i den efter det nordiska utrikesministermötet i Oslo 5—6 april 1938 utfärdade kommunikén. Där i förklarades, att de nordiska utrikesministrarna vore eniga om att de nordiska länderna nu som tidigare böra och vilja hålla sig utanför de maktgrupper, som må bildas i Europa, och i händelse av ett krig mellan dem göra allt vad de förmå för att icke bli indragna i ett sådant krig.

Slutligen må här i korthet omnämnas behandlingen inom Nationernas förbunds råd vid dess möte i maj 1938 av schweiziska regeringens framställning angående Schweiziska Edsförbundets neutralitet inom ramen för Nationernas förbund. Rådet beslöt därvid, med godkännande av en av Sveriges ombud framlagd rapport rörande framställningen, att taga del av den avsikt, som uttryckts av Schweiz under åberopande av dess ständiga neutralitet, att icke längre på något sätt deltaga i tillämpningen av förbundsaktens bestämmelser beträffande sanktioner, och förklarade, att Schweiz icke komme att inbjudas deltaga däri. Rådet konstaterade därjämte, att schweiziska regeringen förklarat sig vilja bibehålla oförändrad i alla andra avseenden sin ställning som medlem av förbundet. I själva rapporten uttalades vidare, att Schweiz' ombud varit angeläget om att precisera, att han avsåge

att behandla endast sitt lands särskilda fall och lämna fullständigt oberörd de övriga förbundsmedlemmarnas ställning i vad avser den räckvidd, som de tillägga art. 16 i förbundsakten. Det fölle av sig självt, att schweiziska regeringens framställning och vad av densamma följer i intet hänseende inkräkta på de positioner, som härutinnan intagits, och ej heller föregripa de beslut, som må komma att fattas inom Nationernas förbund. Vad anginge vissa uttalanden av allmän natur, som förekommit i det schweiziska memorandum, funne rådet ingen anledning att därom yttra sig vid behandlingen av förevarande angelägenhet.

Under debatten inom rådet om den schweiziska framställningen gjordes av några rådsmedlemmar uttalanden av innebörd, att rådets ställningstagande beträffande den schweiziska framställningen icke finge betraktas såsom ett precedensfall för andra stater och att förbundsaktens förpliktelser alltjämt vore för övriga stater gällande. Från andra rådsmedlemmars sida framhölls, att rapporten och resolutionen icke inkräktade på de ståndpunkter, som i avseende på räckvidden av art. 16 intagits av regeringarna.

En promemoria angående behandlingen i rådet av den schweiziska framställningen är fogad vid utlåtandet (Bil. 2).

Utskottet.

Utskottet upptager först till behandling den av herr Hallén väckta motionen II: 231.

Däri anföres såsom orsak till motionens avgivande, att ovisshet rådde angående den hållning, som Sveriges representanter i Genève och där närmast i 28-mannakommittén komme att intaga i sanktionsfrågan. Efter det motionen väcktes ha emellertid, såsom av den föregående redogörelsen framgår, överläggningar ägt rum inom nämnda kommitté, varunder svenska regeringens ombud å regeringens vägnar hävdade den ståndpunkten, att på grund av de senare årens praxis en medlem av förbundet icke längre kan anses förpliktad att deltaga i ekonomiska och finansiella sanktioner. Av överläggningarna mellan de i 28-mannakommittén deltagande regeringsombuden framgår, att befintligheten av denna praxis icke bestreds, men att meningarna voro delade angående de konsekvenser, som därur vore att draga för framtiden. Kommittén som sådan gjorde intet uttalande i saken. Dess förhandlingar ajournerades, och det beslöts, att de föreliggande rapporterna jämte protokollet över diskussionerna skulle delgivas förbunds församlingen. Varje medlem av förbundet är uppenbarligen hänvisad till att i en fråga av denna art taga ställning i enlighet med sitt eget bedömande av läget, intill dess ett auktoritativt uttalande göres från ett behörigt förbundsorgan. I överensstämmelse härmed har svenska regeringen i samband med ajourneringen av kommitténs arbete uttryckligen förklarat, att den tills vidare och intill dess ett dylikt auktoritativt uttalande kommer till stånd har för avsikt att i förekommande fall tillämpa den tolkning, som den utvecklats inom kommittén. Genom vad sålunda förekommit har det i motionen angivna syftet i viss mån tillgodosetts.

Utskottet önskar för sin del kraftigt understryka den uppfattning rörande medlemsstaternas handlingsfrihet vid tillämpningen av art. 16, som svenska regeringen sålunda gjort gällande. Vidare förutsätter utskottet såsom självfallet, att under kommande förhandlingar inom Nationernas förbund rörande sanktionsproblemet i anslutning till 28-mannakommitténs meddelande eller eljest svenska regeringen kommer att fortfarande hävda denna ståndpunkt.

Det bör givetvis vara från svensk sida ett önskemål, att den handlingsfrihet, som svenska regeringen förbehållit sig i fråga om deltagande i sanktioner, vinner allmänt erkännande bland förbundets medlemmar såsom förenlig med en lojal tolkning av det nuvarande läget. Det bör dock överlätas åt regeringen att, efter samråd med utrikesnämnden och under kontakt med andra regeringar, med vilka vårt land brukar nära samarbeta inom Nationernas förbund, bedöma, när och i vilken form ett dylikt erkännande lämpligast må kunna åvägbringas.

Utskottet vill i detta sammanhang uttala sin livliga tillfredsställelse över det samarbete, som i dessa frågor ägt rum i första hand mellan de nordiska länderna, och utskottet anser det vara av största vikt, att detta samarbete upprätthålles även i fortsättningen.

Med den ståndpunkt utskottet sålunda kommit till finner utskottet anledning ej föreligga att, såsom i motionen II: 231 föreslås, avlåta skrivelse till Kungl. Maj:t angående svenskt förslag i samband med en blivande revision av förbundsakten.

Genom vad ovan anförts angående vårt lands ställning till Nationernas förbund och dess sanktionssystem har utskottet jämväl tagit ställning till motionen II: 88.

Beträffande det i motionen I: 217 först upptagna yrkandet om avgivande av en deklARATION till samtliga stater, att vi vilja stå utanför deltagande eller stöd i deras krig, önskar utskottet hänvisa till den i det föregående återgivna deklARATION, som i form av en kommuniké till allmänheten utfärdades efter det nordiska utrikesministermötet i Oslo i april detta år. Enligt denna deklARATION äro de nordiska utrikesministrarna eniga om att de nordiska länderna nu som tidigare böra och vilja hålla sig utanför de maktgrupper, som må bildas i Europa, och i händelse av ett krig mellan dem göra allt vad de förmå för att icke bliva indragna i ett sådant krig. Vad angår motionärens yrkande om nordiskt initiativ till avslutande av non-aggressionstraktater med Europas fem stormakter, får utskottet erinra om att en allmän non-aggressionstraktat, den s. k. Kellogg-pakten, är gällande mellan samtliga de stater, som motionären åsyftar. Det kan icke antagas, att vår trygghet skulle ökas genom avslutande av nya non-aggressionstraktater.

Motionärens återstående tvenne yrkanden sammanhänga med frågor, som utskottet behandlat dels ovan i detta utlåtande, dels i utlåtande nr 6 angående motionen I: 213 av samme motionär.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

- A) att motionen II: 231 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;
- B) att motionen II: 88 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;
- C) att motionen I: 217 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 maj 1938.

På utrikesutskottets vägnar:

ÖSTEN UNDÉN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Undén, Hammarskjöld, Åkerberg, Domö, Lindström, Per Gustafsson, Pauli* och *von Stockenström*; samt

från andra kammaren: herrar *Bagge, Ward, Närlinge, Lindqvist, Andersson* i *Rasjön*, *Anderson* i *Norrköping*, *Eriksson* i *Stockholm* och *Fast*.

Reservation

av herrar *Hammarskjöld, Domö, Bagge* och *Anderson* i *Norrköping* som, herr *Hammarskjöld* med åberopande av särskilt yttrande, yrkat, att utskottets yttrande och förslag bort hava följande lydelse:

Utskottet.

»Utskottet vill för sin del understryka den uppfattning rörande medlemsstaternas handlingsfrihet vid tillämpningen av art. 16, som den svenska regeringen gjort gällande, samt uppmärksammar med tillfredsställelse förklaringen i den efter det nordiska utrikesministermötet i Oslo 5—6 april 1938 utfärdade kommunikén, att de nordiska utrikesministrarna vore eniga om att de nordiska länderna nu som tidigare böra och vilja hålla sig utanför de maktgrupper, som må bildas i Europa, och i händelse av ett krig mellan dem göra allt vad de förmå för att icke bliva indragna i ett sådant krig. Utskottet vill även framhålla Sveriges rätt att i händelse av krig förklara landet neutralt.

Som av protokollen från överläggningarna dels i 28-mannakommittén i januari—februari och dels i förbundsrådet vid behandlingen av schweiziska regeringens framställning framgår, delas emellertid denna uppfattning icke av samtliga medlemsstater i Nationernas förbund. Tvärtom ha vissa ledande stormakter och även andra medlemsstater med skärpa uttalat sig emot de svenska deklARATIONERNA.

Det synes utskottet uppenbart, att det under sådana förhållanden är av största vikt, att full klarhet erhålles angående de krav, som kunna komma att ställas på Sverige såsom medlem av Nationernas förbund. Detta är tydligen en nödvändig förutsättning för att kunna bedöma, huruvida Sverige bör kvarstanna i Nationernas förbund.

Det internationella läget och den långa tid, som förflutit, sedan frågan om paktreformen först upptogs inom förbundet, gör det nödvändigt, att ett klagörande av denna fråga i auktoritativ form snarast möjligt genomföres.

Ett sådant klagörande kan erhållas på flera sätt.

Mest tillfredsställande är, att det sker i samband med en formlig förändring av förbundspakten. En sådan reform, som bringar pakten i överensstämmelse med verklighetens krav och som medför ett uteslutande av samtliga bestämmelser rörande sanktioner m. m., vilka innebära tillgripande av våldsmedel, är ett vitalt önskemål icke blott ur Sveriges utan även ur allmänt internationella synpunkter. Det är därför enligt utskottets mening önskvärt, att Sverige så kraftigt som möjligt arbetar för en dylik omläggning av Nationernas förbund.

Då en sådan paktreform emellertid för tillfället sannolikt stöter på svåröverkomliga hinder, torde andra utvägar att klagöra Sveriges ställning dessförinnan böra begagnas för att vinna ett sådant erkännande från förbundsmedlemmarnas sida av rätten att icke deltaga i sanktioner, att krav på eller påtryckningar för ett dylikt deltagande kunna anses uteslutna.

Då möjligheten att uppnå för Sverige tillfredsställande resultat inom Nationernas förbunds ram icke synes vara utesluten, anser utskottet det icke för närvarande vara lämpligt, att någon åtgärd från vårt lands sida vidtages för utträde ur Nationernas förbund. Utskottet vill emellertid ännu en gång understryka vikten av att ett resultat inom den närmaste framtiden uppnås.

Utskottet anser det vara ett viktigt önskemål, att Sverige uti ifrågavarande avseenden handlar i samförstånd med de nordiska och övriga stater, med vilka Sverige hittills plägat samverka inom Nationernas förbund.

Utskottet hemställer på dessa grunder,

A) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t ville efter förhandling med ifrågavarande stater vidtaga åtgärder i syfte att i enlighet med ovan angivna synpunkter åstadkomma ett klagörande av Sveriges ställning till Nationernas förbund; samt

B) att motionerna II: 231, II: 88 och I: 217 härmed måtte anses vara besvarade.»

Särskilt yttrande

av herr *Hammar skjöld*.

I utrikesutskottets utlåtande om motsvarande frågor vid 1937 års riksdag framhölls önskvärdheten därav, att svenska regeringen, efter samråd med andra oss närstående staters regeringar, söker inom förbundet verka för en sådan uppmjukning av bestämmelserna i förbundsaktens art. 16, som kunde anses påkallad från de mindre staternas synpunkt. Däremot uttalade utskottet, att det »nuvarande» internationella läget icke gäve anledning till någon åtgärd från vårt lands sida för utträde ur Nationernas förbund; till stöd för sistnämnda uppfattning anfördes farhågor för vissa politiska följder.

Den önskade klarheten med avseende å innebörden av Sveriges förpliktelser enligt citerade art. 16 har som bekant hittills icke vunnits. Visserligen framlade det svenska ombudet å den s. k. 28-mannakommitténs senaste sammanträde tydligt och utförligt den svenska uppfattningen. Men den revision av förbundspakten, för vars förberedande 28-mannakommittén tillsatts, synes uppskjuten till en avlägsen framtid; kommittén har t. o. m. inskränkt sig till att, utan att försöka något uttalande, överlämna, jämte rapporterna, sitt diskussionsprotokoll med däri anförda stridiga meningar till den i september sammanträdande förbunds församlingen. Ännu mera ovisst är, om revisionen, såfram och när den verkligen företages, kommer att omfatta även art. 16 och detta på ett sätt, som är ägnat att tillfredsställa Sveriges och vissa andra mindre staters önskningar. Knappast med större förhoppningar kan man tänka sig, att uppmjukningen sker genom en av förbunds församlingen antagen resolution, såsom år 1921 förekom, eller ens att, såsom Schweiz efter 28-mannakommitténs sammanträde fann sig nödsakat att yrka och även ernådde, den uttalade uppfattningen tages ad notam eller inregistreras. Icke ens om man skulle nöja sig med ett helt och hållet formlöst s. k. tyst erkännande — d. v. s. att invändningar och bestridanden utebliva — är resultatet av vad hittills från svensk sida åtgjorts tillfredsställande. Såväl inom 28-mannakommittén som, kanske ännu skarpare vid förbunds rådets behandling av den schweiziska frågan, hava nämligen synnerligen bestämda gensagor blivit från mycket betydelsefulla håll framställda. Att, när de tongivande inom förbundet finna lämpligt att icke företaga eller åtminstone att ej föreskriva sanktioner, de mindre staterna icke tvingas att deltaga i sådana, innebär naturligtvis icke något precedensfall till förmån för en rätt att undandraga sig sanktioner, när sådana av stormakter önskas och fordras. Förbundets upprepade underlåtenhet att tillämpa sanktioner innebär snarare allenast, såsom den engelske premierministern understrukt, en varning för de mindre staterna mot att förlita sig på tillämpningen av sanktioner till deras förmån. Detta förhållande innebär tydligen en avsevärd minskning av de förmåner, som ansetts vara förenade med medlemskap i Nationernas förbund.

De farhågor, med vilka, såsom ovan nämnts, förledet års utrikesutskott motiverade sitt avstyrkande av omedelbar åtgärd för Sveriges utträde ur Nationernas förbund, torde åtminstone numera kunna anses överdrivna. En uppsägning, med verkan först efter 2 år, kan efter allt vad som uttalats och eljest förekommit i avseende å Sveriges önskan att intaga en opartisk och oberoende hållning icke uppfattas såsom ett demokratiskt lands anslutning till auktoritära makter av den ena eller andra inriktningen eller överhuvud till någon annan politik än neutralitetens, och den återhållande inverkan, som Sveriges och andra mindre staters kvarstannande i förbundet skulle utöva emot förbundets faktiska urartande till en allians, lär praktiskt sett vara skäligen betydelselös. En annan sak är, att det för stormakter inom Nationernas förbund kan, icke blott materiellt utan även och kanske ännu mera moraliskt, vara av stor vikt att räkna ett antal med rätta ansedda mindre stater till sina följeslagare. Häri ligger utan tvivel ett starkt motiv för dessa stormakter att underlätta eller möjliggöra sådana mindre staters kvarstannande inom Nationernas förbund.

Farhågorna för tvunget deltagande i ekonomiska sanktioner, vilka, om de äro allvarliga, enligt erfarenhetens vittnesbörd nästan med naturnödvändighet medföra krigsfara, har man sökt vederlägga genom en hänvisning därtill, att Sverige såsom medlem av förbundsrådet kan, på grund av enhälletsregeln, förhindra beslut om sanktioner. Häremot må framhållas, att enligt förbundspakten sanktionsplikten inträder automatiskt och oberoende av rådsbeslut, att ett anfall kan vara av så otvetydigt otillåten beskaffenhet, att det för Sveriges representant är omöjligt att ensam förneka denna, samt att Sveriges medlemskap i förbundsrådet med all visshet upphör före utgången av de 2 år, då även efter en snar uppsägning Sverige kan utträda.

Utrikesminister Sandler har i sitt interpellationssvar den 26 maj 1936 förklarat sig i direkt anknytning till ett uttalande av representanter för de fyra nordiska staterna samt Holland, Spanien och Schweiz anse, att »bland de möjligheter, som erbjuda sig, böra i nuvarande läge tvenne elimineras: 1) att desperat utträda ur folkförbundet, 2) att obekymrat fortsätta som om ingenting hänt».

Fråga är, för den, som vill underskriva detta, *dels* om det nuvarande läget är detsamma som 1936, *dels* vad som förstås med att »desperat utträda» och med att »obekymrat fortsätta». Herr Hamrin, som, i full överensstämmelse med utrikesministern, betonade nödvändigheten, att Nationernas förbund inte sjunker ned till ett redskap i en maktgrupps händer, förklarade för sin del, »att vi böra vänta och se, men inte för länge». Herr Trygger avrådde att »rusa ur» förbundet, i vilket vi fastmera borde »tills vidare» stå kvar. Under fjolårets debatt i denna kammare uttalade utrikesministern, med erinran om de med ett utträde ur förbundet förenade faror, att det beträffande den s. k. paktreformen funnes »även andra» frågor än de av utskottet berörda, som kunde vara av stor betydelse, när det gällde att bedöma fördelen eller nackdelen av ett medlemskap i förbundet.

Oaktat det långa uppskov, som redan nu kan konstateras och de föga

lovande uttalanden, som därunder förekommit, lärer det icke kunna anses uteslutet, att en för Sverige och andra mindre stater tillfredsställande lösning kan inom Nationernas förbunds ram komma till stånd, och detta till och med avsevärt tidigare, än Sverige kan bliva berättigat att efter uppsägning utträda ur förbundet. Vid sådant förhållande har jag ansett mig kunna väsentligen ansluta mig till övriga reservanterns yrkanden, ehuru jag skulle önskat ett ännu starkare framhållande därav, att den, som vill målet — Sveriges fritagande från den nuvarande av medlemskapet i Nationernas förbund härflytande risken att utan egen förskyllan och i andra makters intresse indragas i krigiska förvecklingar — även måste, låt vara som en yttersta utväg, taga i betraktande det medel, som inom kort kan visa sig vara nödvändigt.

Bil. 1.

P. M.**angående den s. k. 28-mannakommitténs tredje möte, 31 januari—
2 februari 1938.**

Den s. k. 28-mannakommitté, som tillsatts enligt Nationernas förbunds församlings resolution den 10 oktober 1936 för behandling av det i samband med den abessinska frågan aktualiserade problemet om tillämpningen av förbundsaktens grundsatser samt därmed sammanhängande frågor, sammanträdde 31 januari—2 februari 1938 i Genève till ett tredje möte, vid vilket Sverige företrädde av universitetskanslern Undén. Mötet ägnades åt en granskning av det betänkande angående samtliga staters deltagande i Nationernas förbund — eller alltså frågan om förbundets universalitet — som avgivits av den brittiske representanten i kommittén, Lord Cranborne.

Debatten rörande detta betänkande inleddes av hr Undén, som under hänvisning till att frågan om universaliteten nära sammanhänge med frågan om den kollektiva säkerheten, förklarade sig vilja redogöra för svenska regeringens synpunkter i detta avseende. Hr Undén återgav därefter de tre olika sätt, på vilka man enligt Lord Cranborne kunde tänka sig organiserandet av ett nationernas samfund för fredens upprätthållande. Den första möjligheten vore ett förbund med tvångsmedel, byggt på den tanken, att dess medlemmar under vissa villkor skulle vara skyldiga att tillämpa sanktioner av ett eller annat slag. Det nuvarande Nationernas förbund hade denna karaktär. Den andra typen vore ett förbund av motsatt karaktär, d. v. s. ett förbund utan tvångsmedel, vars medlemmar icke åtagit sig någon annan förpliktelse än att rådplåga med varandra, för den händelse en medlem kränkte förbundets bestämmelser. Mellan dessa båda typer funnes ett tredje slag av förbund, vilket Lord Cranborne betecknat såsom ett förbund av mellantyp. Ett sådant förbund skulle vara byggt på den tanken, att medlemmarna å ena sidan icke i förväg skulle åtaga sig någon förpliktelse att tillämpa sanktioner men å andra sidan icke skulle avstå från möjligheten att eventuellt delta i sådana. Utan tvivel hade Nationernas förbund, sådant det angivits genom förbundsaktens bestämmelser, de kännetecken, som karakteriserade ett förbund med tvångsmedel. Förbundsakten vore grundad på den tanken, att freden icke skulle kunna tryggas endast genom löften om non-aggression samt genom överenskommelser om skiljedom och förlikning. Artiklarna 11 och 16 grundade sig båda på en uppfattning av Nationernas förbund, enligt vilken detta skulle kunna ingripa icke blott genom medling eller genom antagandet av resolutioner och protester men eventuellt även, om det vore oundvikligt, genom åtgärder av så allvarlig natur, att en angripande stat utsatte sig för alltför stora risker, om den försökte nå sina mål med våld. Då förbundet icke förfogade över någon internationell krigsmakt, följde härav, att dess möjligheter att verksamt ingripa vid krig eller krigshot helt och hållet berodde på solidariteten mellan dess med-

lemmar, en solidaritet, som genom pakten erhållit karaktären av en juridisk förpliktelse. Hr Undén vore övertygad om att de tankegångar, som låge till grund för förbundsakten, vore i sig själva riktiga. Ett förbund mellan folken skulle icke i längden kunna sammanhållas och icke heller utöva inflytande på den internationella politiken, om det i princip avstode från alla andra påtryckningsmedel än moraliska. En organisation av stater, vilka uppställde fredens bevarande såsom folkrättens första grundsats, kunde icke överse med en kränkning av denna grundsats utan att utsätta sig för risken att undan för undan falla sönder. Det vore ett sociologiskt faktum, att de rättskränkningar, mot vilka man icke ingrepe, i sista hand med tvångsmedel, hastigt droge med sig nya kränkningar och snart komme rättens grundsats att förlora sitt inflytande på sinnena. Den kollektiva säkerhetens idé kunde emellertid icke förverkligas i praxis, utan att förbundet erhöle mycket stor anslutning, ehuru det givetvis vore omöjligt att exakt eller allmänt angiva omfattningen av den anslutning från de olika staternas sida, som skulle erfordras.

Efter bokstaven ålade art. 16 varje medlem förpliktelsen att tillämpa ekonomiska sanktioner mot en angripare, så snart ett krig utbrutit. Men detta system hade aldrig fungerat i praxis. Under förbundets historia hade förekommit talrika angreppshandlingar och krig, med vilka förbundet haft att taga befattning, men art. 16 hade tillämpats endast en gång — och då på ett ofullständigt och tveksamt sätt. De senaste årens erfarenheter vore av särskilt intresse. Under denna period hade förekommit den mandsjuriska konflikten, Chaco-kriget, det abessinsk-italienska kriget, stridigheterna i Spanien och kriget i Fjärran Östern. De små staterna kunde icke rättvisligen göras ansvariga för Nationernas förbunds svaghetstillstånd. Tvärtom vore det snarare de stater, som i teorin ivrigast hölle på art. 16, som gjort invändningar mot ekonomiska sanktioners företagande eller fullföljande under dessa år. Hr Undén vore övertygad om att ett stort antal av de regeringar, kanske till och med alla, som vore företrädare inom förbundet, vore av den uppfattningen, att bestämmelserna i art. 16 icke för närvarande kunde i praxis tillämpas i sin helhet. Icke någon inom kommittén företräd stat skulle kunna bestrida, att den under de senaste åren underlåtit att tillämpa sanktioner i ett flertal fall, då sanktioner jämlikt förbundsakten varit obligatoriska. Beträffande skälen för denna hållning ville hr Undén såsom representant för svenska regeringen uttala den mening, att förbundsmedlemmarna efter de senaste årens erfarenheter i betraktande av förbundets svaghetstillstånd och det allmänna politiska läget funnit sig föranlåtna att erkänna, att sanktionssystemet icke fungerade obligatoriskt och automatiskt. Man kunde sålunda konstatera, att sanktionssystemet för närvarande vore de facto suspenderat. Ett uttryck för denna tankegång återfunnes i den kommuniké av den 1 juli 1936 från utrikesministrarna i sju stater, däribland Sverige, vilken offentliggjorts omedelbart före upphävandet av de sanktioner, som tillämpades mot Italien. Det kunde ej bestridas, att en dylik utveckling ägt rum, och det tjänade till intet att dölja för sig, att detta svaghetstillstånd vore resultatet av en konfrontation mellan förbundsaktens formella bestämmelser å ena sidan och det nuvarande faktiska läget å den andra. Man hade endast att öppet erkänna, att förbundet på grund av kända skäl icke kunde utföra förbundsaktens program i dess helhet. Härav borde dragas den slutsatsen, att Nationernas förbund icke längre i praxis vore ett förbund av den tvångskaraktär, som överensstämde med ordalagen i art. 16 av förbundsakten. Genom omständigheternas makt och utan ändringar i förbundsakten hade en praxis uppkommit, enligt vilken förbundsmedlemmarna icke ansåge sig skyldiga att företaga en tvångsaktion mot en angri-

pande stat. Denna praxis innebure, att Nationernas förbund för närvarande borde kännetecknas såsom ett förbund av den mellantyp, som förut beskrivits. Den svenska riksdagen hade ansett det vara riktigt och lojalt gentemot Nationernas förbund att fordra, att Sveriges hållning, sådan den nu angivits, framlades inför ett Nationernas förbunds organ, och svenska regeringen hade velat uppriktigt redogöra för hur den tolkade sina förpliktelser mot Nationernas förbund. Av vikt vore, att såsom en lojal och legitim tolkning erkändes, att de förändrade förhållandena omöjliggjort för förbundet att i nuvarande läge fungera i enlighet med ordalydelsen av förbundsaktens bestämmelser. Detta konstaterande med avseende å förbundsaktens tillämpning innebure icke ett avstående för framtiden från den kollektiva säkerhetens idé och betydde icke heller nödvändigtvis, att förbundet nu avstode från möjligheten att i händelse av konflikt verksamt ingripa genom ett samarbete, som frivilligt upprättades mellan förbundsmedlemmarna och som eventuellt utsträcktes till att omfatta till förbundet icke anslutna stater. Man skulle måhända invända, att ett sådant konstaterande skulle betyda ett ytterligare försvagande av förbundet. Men man försvagade icke förbundet genom att erkänna dess faktiska svaghet. Man försvagade det snarare genom att bereda folken upprepade tillfällen att konstatera bristen på överensstämmelse mellan lära och leverne. Genom att i nuvarande läge upprätthålla fiktionen om ett automatiskt och obligatoriskt sanktionssystem förverkligade man icke ett sådant system. Tvärtom riskerade man beskyllningar, att förbundet sveke sina åtaganden gentemot medlemmarna, och beskyllningar, att medlemmarna sveke sina åtaganden gentemot förbundet. Ett sådant resultat skulle på ett ödesdigert sätt skada förbundets politiska och moraliska auktoritet, och detta måste undvikas.

M. Gorgé (Schweiz) meddelade, att schweiziska regeringen inom en nära framtid ämnade, antingen inför rådet eller inför församlingen, framlägga de viktigaste skälen för att Schweiz nu vore nödsakat att falla tillbaka på sin fullständiga neutralitet. Inom kommittén hade M. Gorgé endast att beröra en sida av Schweiz' neutralitet inom Nationernas förbund, nämligen sanktionsproblemet. Schweiziska regeringens farhågor i fråga om sanktionerna vore icke nya. Hittills hade Schweiz emellertid förblivit sanktionsprincipen troget. Det hade åtagit sig vissa förpliktelser och ansåge sig skyldigt att hålla dessa, i den mån en neutralitet, som universellt erkänts, tillåte det. Nu befunde sig Schweiz i ett förändrat läge. Vad som varit möjligt inom ett förbund, som omfattade tre av dess grannar och i vilket den fjärde kunde förväntas återinträda, kunde Schweiz icke längre fullgöra utan att utsätta sin neutralitet för de största faror, när fråga vore om ett förbund, som övergivits av två angränsande stormakter och i vilket dessutom två andra ur geografisk synpunkt avlägsna stormakter saknades. Dessa omständigheter vore enligt schweiziska regeringens mening avgörande. Genom dem förlorade den differentierade neutraliteten sin politiska och psykologiska grundval. De gjorde art. 16 otillämplig i fråga om Schweiz. I ett förbund, i vilket fyra stormakter saknades, ökades sanktionsbördan för de stater, som tillämpade sanktioner, och för Schweiz skulle denna ökning bliva sådan, att bördan överstege, vad Schweiz rimligen kunde offra för den internationella solidariteten. Schweiz' existens komme att stå på spel. När förbundet uppvisade oroande svaghetstecken, önskade det schweiziska folket instinktmässigt återgå till sin traditionella neutralitet. Den differentierade neutraliteten medförde större uppoffringar, än man i allmänhet erkänt, men dessa hade kompenserats genom den omständigheten, att förbundet varit så pass starkt, att någon allvarlig risk för dess universalitet icke föreläge. Det hade funnits ett jäm-

viktstillstånd. Då nu detta upphört, måste man draga konsekvenserna därav. Förbundet vore i verkligheten nu ett förbund av den mellantyp, som omförmäldes i Lord Cranborne's betänkande. Under sådana förhållanden skulle man på schweizisk sida vara berättigad att draga den slutsatsen, att ingenting hindrade, att den schweiziska neutraliteten åter bleve helt och hållet opartisk. Men man befunde sig i ett oroande osäkerhetstillstånd, och man borde komma ur detta och därigenom öka förbundets moraliska auktoritet. Schweiziska regeringen hade därför ansett sig böra ansluta sig till Sveriges initiativ och till de konstateranden, som gjorts från svensk sida. Men schweiziska regeringen droge andra slutsatser därav. Det begärde, att man möjliggjorde en lojal medverkan inom förbundet utan att äventyra själva grundvalarna för Schweiz' nationella existens. Förbundet borde bli tillräckligt smidigt, för att icke de, som icke längre kunde bära en på grund av de politiska förhållandena alltför tung börda, skulle fjärmās, och tillräckligt starkt för att icke behöva väja för nödvändigheten att anpassa sin högsta strävan efter sina nuvarande möjligheter. Genom att erkänna, att art. 16 hade den fakultativa karaktär, som den redan ägde, och genom att tillfredsställa Sveriges av andra stater understödda önskemål skulle Nationernas förbund utan tvivel återföra sin ursprungliga idéns vidd till blygsammare proportioner, men det skulle i stället öka möjligheterna att befästa sitt verk. Och det vore detta verk, som det gällde att rädda.

För Nederländernas del erinrade M. Rutgers om att de viktigaste orsakerna till att den kollektiva säkerhetens utveckling hindrats vore förbundets brist på universalitet, nedrustningskonferensens misslyckande, frågan om förändringarna under fredstid i territoriella och andra förhållanden samt de olyckliga erfarenheterna av tillämpningen av art. 16. I vad sistnämnda punkt anginge, vore det svårt att avgöra, vilket som vore allvarligast: underlåtenheten att i vissa fall tillämpa artikeln eller den misslyckade partiella tillämpningen i det enda fall, då en sådan tillämpning beslutits. Man hade beklagat sig över tendensen mot en restriktiv tolkning av ifrågavarande artikel. Men det vore icke denna tendens, som undergrävt artikeln, utan snarare den politik, som makterna i praxis följt. Särskilt vore det erfarenheterna från den abessinsk-italienska konflikten, som varit allvarliga för den kollektiva säkerheten. Efter att hava erinrat om kommunikén av den 1 juli 1936 framhöll M. Rutgers, att den förflutna tidens lärdom beträffande art. 16 i förbundsakten vore följande: De militära sanktionerna hade alltid ansetts såsom fakultativa. I fråga om de ekonomiska sanktionerna, vilka enligt förbundsaktens ordalydelse vore obligatoriska, berodde avgörandena i verkligheten icke endast på frågan, huruvida en casus foederis föreläge, utan även på en följd av omständigheter, som man icke kunde fastställa på förhand. En av dessa omständigheter utgjordes av de politiska förhållandena mellan stormakterna. Man kunde utan överdrift säga, att en faktisk revision av förbundsakten ägt rum och att till följd därav Nationernas förbund, som enligt förbundsakten vore ett förbund med obligatoriska tvångsmedel, för närvarande vore endast ett förbund med fakultativa tvångsmedel. Det vore viktigt att konstatera detta för de staters skull, som icke vore ständiga medlemmar av rådet och som kunde erhålla rollen av hjälptrupper åt stormakterna, om dessa ville tillämpa ekonomiska sanktioner. Det vore vidare viktigt att fastställa det föreliggande läget med hänsyn till att intet skadade mera förbundets framtid än den nuvarande oklarheten och med hänsyn till de stater, som stode utanför förbundet. Nederländska regeringen hade aldrig önskat och önskade icke återvända till det gamla systemet med generell neutralitet vid krigsutbrott. Den vore alltjämt anhängare av det kollektiva

säkerhetssystemet. Men detta hindrade den icke att se verkligheten i ögonen, och denna bestode i att förpliktelsen att tillämpa sanktioner icke längre kunde anses och icke längre ansåges alltjämt förefinnas. Vad nu återstode vore möjligheten att tillämpa sanktioner, varigenom förbundet blivit, såsom Lord Cranborne uttryckt det, ett förbund av mellantyp. Nederländska regeringen önskade, att man en dag skulle kunna återinföra förpliktelsen att tillämpa sanktioner, och vore beredd att medverka till att skapa härför erforderliga förutsättningar. Dessa vore förbundets utveckling mot universalitet och ett återupptagande av försöken att åstadkomma en begränsning av rustningarna.

M. van Langenhove (Belgien) erinrade om att den uppgift, som församlingen lämnat kommittén, bestode i att stärka Nationernas förbunds auktoritet och att de medel, som församlingen anvisat, vore att anpassa grundsatsernas tillämpning efter omständigheterna. Det vore ömtåligt att röra vid förbundsakten, men man borde icke dölja för sig olägenheten av de uppskov, som måste förutsättas äga rum, innan det igångsatta arbetet kunde fullföljas. Dessa uppskov skulle ha till följd att låta bristen på överensstämmelse mellan de föreliggande texterna och de faktiska förhållandena kvarstå. I avvaktan på att erforderliga jämkningar kunde åstadkommas, vore det självklart, att man vid tolkningen av förbundsakten måste taga hänsyn till såväl de förändringar, som skett sedan dess tillkomst, som den praxis, som uppkommit i fråga om förbundsaktens tillämpning. I anslutning härtill erinrade M. van Langenhove om 1921 års resolutioner och om 1936 års julikommuniké. I verkligheten hade art. 16 aldrig helt tillämpats. Den hade en gång tillämpats partiellt, men församlingen hade därefter nödgats konstatera, att olika omständigheter hindrat förbundsaktens fullständiga tillämpning. Även nu vore man i en allvarlig konflikt i färd med att undvika de förfaranden, som kunde medföra en tillämpning av art. 16, emedan man hade klart för sig de hinder, som denna skulle möta. En tvångsaktion berodde sålunda på det sätt, på vilket förbundsmedlemmarna bedömde det politiska läget, och storleken av de risker, som detta medförde för var och en av dem. Detta vore det verkliga läget, och flera förbundsmedlemmar hade inför detta konstaterat, att en tvångsaktion tills vidare endast hade fakultativ karaktär. Nationernas förbund kunde icke underskatta betydelsen av dessa fakta och dessa deklarationer. Belgiska regeringen hoppades därför, att 28-mannakommittén, om den icke nu kunde föra sitt arbete till ett lyckligt slut, måtte fortsätta det, så snart omständigheterna det tillåte.

Frankrikes ombud, M. Paul-Boncour, förklarade, att vad som särskilt satsade hans regering vore att vissa aktiva och hängivna förbundsmedlemmar frågade sig, huruvida art. 16 kunde bibehållas i sin nuvarande ordalydelse. Frågan skulle vara oroande för dem, som vore beslutna att upprätthålla vissa grundsatser, samtidigt som de toge hänsyn till varje stats särskilda behov och till vissa väl förklarliga bekymmer, om ej praxis i väsentlig mån hade uppmjukat de förpliktande bestämmelserna i art. 16. Det vore ej nödvändigt att göra någon ändring eller ens någon tolkning för att i erforderlig mån lugna dessa stater. De olika statsgrupper, som förenades genom gemensamma åsikter eller gemensamma intressen, vore nämligen i stort sett företrädda inom rådet, och där gällde enhällighetsregeln. Man hade för övrigt nästan alltid, då en konflikt utbrutit och sanktionssystemets tillämpning ifrågasatts, inkallat församlingen, där alla stater vore företrädda. Men därjämte hade den 7 oktober 1935 en synnerligen betydelsefull rättstillämpning skapats. Då hade först av rådet och därefter av församlingen medgivits,

att de ekonomiska sanktioner, som genom art. 16 till följd av det av förbundsmedlemmarna gjorda konstaterandet blivit obligatoriska, skulle regleras genom ett samordnande av de olika staternas fria viljor. För övrigt fullt förklarliga farhågor borde genom denna praxis helt bli stillade. Det borde ej heller förbises, att församlingen år 1921 antagit vissa resolutioner, enligt vilka, utan att art. 16 ändrades, rådet ägde behörighet att i fråga om en viss stat med hänsyn till dess geografiska läge eller ekonomiska förhållanden uppskjuta, ändra eller begränsa dess förpliktelser. Även i fråga om dessa resolutioner, vilka ju ej ratificerats, hade en praxis uppkommit. I oktober 1935 hade man sålunda förklarat, att de praktiska svårigheter, som regeringarna kunde möta vid tillämpningen av art. 16, finge framläggas inom koordinationskommittén, utgörande en representation av suveräna stater, vilka suveränt avgjorde vad de borde och kunde företaga. M. Paul-Boncour erinrade om att det ej vore stormakterna eller vissa av dessa, som mest hade behov av den gemensamma garantin. De starkt rustade staterna hade själva att avvärja eventuella angrepp. Kriget kunde ej undvikas, om ej den, som eftersträfvade fred, vore viss om att ha på sin sida, utom stormakternas stridskrafter, ekonomiskt stöd av alla dem, som vore hängivna fredens sak. Det vore icke heller sant, att de ekonomiska sanktionerna vore ineffektiva. Icke någonsin hade möjligheterna varit större än nu att genom avspärrning förhindra ett modernt krigs utbrytande eller fortsättande. Och sådana rustningarna för närvarande vore, kunde en kort krigsoperation, hur vågsam den än vore, ej lyckas. Ett krig komme att bli långvarigt, och motståndskraften syntes ökas jämsides med stridsmedlens grymhet. I detta ögonblick borde man ej beröva de ekonomiska sanktionerna deras stora värde. M. Paul-Boncour hoppades, att man skulle kunna finna formuleringar, som möjliggjorde, att frågan ej löstes på ett sätt, som bleve en seger för dem, som vilja krossa Nationernas förbund, för att intet längre skulle stå i vägen för våldet. M. Paul-Boncour vore förvissad om att man skulle lyckas finna en formel. Men han hade framför allt, med hänsyn till uppriktigheten hos vissa uttryck för oro över läget, sökt visa, att det ej vore nödvändigt att vidtaga några förändringar för att giva vissa av kommitténs medlemmar de lugnande försäkringar, som de önskade.

M. Litvinov (Sovjetunionen) bemötte motståndarna mot art. 16. Vissa av dessa önskade, att förbundet förändrades till en universell non-interventionskommitté, som lämnade full handlingsfrihet åt envar angripare under alla förhållanden. De ville icke åtaga sig någon förpliktelse för sitt land, som de till förbundet icke anslutna staterna icke samtidigt iklädde sig. Därigenom skulle hela skillnaden mellan förbundsmedlemmar och utanför förbundet stående stater försvinna. Andra önskade uppnå en fullständig neutralitet. Detta vore ett fall, som förtjänade att undersökas med omsorg. M. Litvinov frågade sig emellertid, huruvida representanterna för denna uppfattning avsåge en ensidig eller tväsidig neutralitet, med andra ord huruvida de menade, att Nationernas förbund skulle skydda deras neutralitet, eller om de medgäve, att förbundet skulle förbli neutralt, i händelse deras neutralitet kränktes. Det skulle dessutom vara önskvärt att veta, huruvida dessa representanter, när de befriade sig från alla förpliktelser enligt art. 16, ansåge sig samtidigt befriade från skyldigheten att delta i överläggningar och omröstningar, när fråga vore om tillämpning av denna artikel. M. Litvinov förklarade sig framför allt vara intresserad av de skäl, som framlagts till stöd för den uppfattningen, att freden icke kunde tryggas endast genom åtaganden, non-aggressionsfördrag och skiljedomar och att förbundet icke utan tvångsmedel skulle kunna utöva inflytande på den internationella politiken. I

detta avseende anmärkte han, att om sanktionerna icke tillämpats eller tillämpats ofullständigt eller upphävts i förtid, detta alltid skett med medgivande av majoriteten av förbundsmedlemmarna. Man hade därvid alltid hänvisat till de realiteter, i vilkas namn man nu ville fullständigt avskaffa förpliktelserna enligt art. 16. Det syntes logiskt att underlåta dessa hänvisningar till realiteterna och begära artikelns tillämpning i alla angreppsfall. En fullständig tillämpning av artikeln skulle nödvändigtvis leda till framgång. Det finnes icke någon stat eller statsgrupp, som skulle kunna motstå Nationernas förbunds förenade krafter även i dess nuvarande sammansättning. Därjämte tjänade art. 16 såsom varning åt angriparen och hindrade honom därigenom att företaga något angrepp. Angreppsländerna vore nödsakade att taga hänsyn därtill och toge i verkligheten också sådan hänsyn. Om man gäve art. 16 fakultativ karaktär, skulle den omedelbart förlora hela sitt värde såsom varning åt angriparen. Läget skulle för Nationernas förbunds medlemmar bli mycket sämre, om de icke kunde hänvisa till sina förpliktelserns obligatoriska karaktär och om de hade möjlighet att välja mellan att tillämpa sanktioner eller icke. Det skulle vara mycket lättare att skrämma dem, och angriparen skulle också ha möjlighet att göra erbjudanden om substantiella kompensationer. Man kunde lätt föreställa sig, vilka risker för korrupktion och demoralisation detta skulle medföra för förbundet. All diskussion angående avskaffande eller försvagande av art. 16 berodde givetvis på en minskning i tilltron till den kollektiva säkerheten och den internationella solidariteten ävensom på fruktan för den angreppsvåg, som sköljde över världen. Denna angreppsvåg uppenbarade de faror, som hotade stater, vilka för endast några år sedan kunde tro sig fullkomligt skyddade. Den kollektiva karaktären hos angreppet måste tvinga staterna att lita till den kollektiva säkerheten, och denna vore detsamma som art. 16. Man måste därför bibehålla denna artikel och om möjligt till och med söka stärka den.

Den polske representanten, M. Komarnicki, förklarade, att för att Nationernas förbund skulle kunna helt fylla den uppgift, som anförtrotts det genom förbundsakten, erfordrades, att det vore verkligt universellt och att alla betydande stater vore anslutna därtill. Så länge dessa förutsättningar ej kunde uppfyllas, måste man göra klart för sig, att förbundet vore nödsakat att anpassa sin verksamhet efter sina möjligheter. Å andra sidan finge man ej glömma, att det skulle vara varken rättvist eller rimligt att vilja ålägga förbundsmedlemmarna förpliktelser och ansvar, som stode i disproportion till de utanför förbundet stående staternas internationella förpliktelser, särskilt som detta ansvar på intet sätt motsvarades av de fördelar, som förbundet nu kunde tillförsäkra sina medlemmar. Man borde erkänna, att vissa bestämmelser i förbundsakten icke kunde automatiskt tillämpas och att man under dessa förhållanden måste i varje särskilt fall överlämna åt medlemmarnas bedömande frågan, huruvida och i vilken omfattning de skulle kunna tillämpa dessa bestämmelser på ett sätt, som vore verksamt och ändamålsenligt för freden. Den polska delegationen ansåge, att under sådana förhållanden det ej kunde vara fråga om att samtidigt utvidga förbundets behörighet i fråga om det fredliga biläggandet av internationella tvister. Förbundet finge ej användas såsom en instans för att endossera beslut, som utanför dess ram fattats av några särskilt berörda stater, endast för att förbundsmedlemmarna skulle deltaga i ansvaret för beslut, med vilka de ej tagit befattning. Förbundets organ måste givetvis vid tillämpningen av förbundsakten taga hänsyn till den förändrade uppfattningen angående förbundets uppgift, men en anpassning av föreliggande texter kunde ske på ett ändamålsenligt sätt endast i en gynnsam politisk atmosfär.

Spaniens ombud, M. del Vayo, förklarade, att den väsentliga förutsättningen för att driva tillbaka de aggressiva krafter, som hotade Europa och världen, vore att icke röra vare sig vid art. 10 eller vid art. 16. De små länderna vore, när de insisterade på ett försvagande av förbundsakten, i färd med att förstöra det enda effektiva vapnet för sitt försvar. Det vore icke de stora utan de små staterna, som behövde den kollektiva aktionen. Om kriget, som redan påginge i Europa och i Fjärran Östern, bleve allmänt, skulle det icke längre finnas plats för neutrala. Man måste taga parti aningen för den internationella rätten eller för angreppet och därigenom bliva medbrottsling till angriparen, genom att skenbart neutrala stater förvandlades till reservoarer av råvaror till angreppets tjänst. Spanska regeringen uttalade sig emot neutraliteten, vilken strede mot förbundsakten, och för bibehållandet av de två grundläggande artiklarna 10 och 16, på vilka hela den kollektiva säkerheten och fredens framtid vilade.

M. Osusky (Tjeckoslovakien) bemötte hr Undéns uttalanden och framhöll, att det vore farligt att låta den föreställningen växa fast, att en kränkning av en föreskrift komme denna att bortfalla. Man borde göra en åtskillnad mellan tillfälliga företeelser och bestående värden i det internationella livet: föreskrifterna borde avfattas med hänsyn till de senare. Det vore klokt att ej nu genom hastiga beslut avgöra frågor, som fordrade mycken eftertanke.

Den rumänske representanten, M. Crutzesco, inskränkte sig till att förklara, att han å sin regerings vägnar anslöte sig till de synpunkter, som uttalats av Frankrikes ombud.

För Greklands del underströk M. Polychroniadis formuleringen av det uppdrag, som av rådet lämnats kommittén på grundval av församlingens resolutioner. Enligt dessa fölle endast sådana förslag, som avsåge att fullkomna den praktiska tillämpningen av förbundsaktens grundsatser, inom ramen för kommitténs uppdrag. Vikten av den kollektiva garantin, som tryggade varje stats oberoende och integritet, borde ålägga alla skyldighet att förbliva förbundsaktens grundsatser trogna och endast genom kollektivt samarbete ändra förbundsakten, om behov av reformer skulle göra sig gällande. En diskussion rörande möjligheterna och formerna för en reform borde emellertid äga rum vid lämplig tidpunkt, d. v. s. då möjligheterna att fortsätta på universalitetens väg förefölle större.

Den turkiske representanten, M. Sadak, förklarade sig ha svårt att förstå, att man genom ensidiga deklARATIONER skulle kunna befria sig från förpliktelser, som utgjorde en integrerande del av kollektiva åtaganden, vilka ej kunde ändras eller tolkas annat än genom kollektiva åtgärder. Turkiska regeringen vore beredd att undersöka möjligheten och sättet för en reform av förbundet. Men den betvivlade, att tidpunkten nu vore lämplig för en sådan undersökning.

M. Wellington Koo (Kina) framhöll, att det icke vore riktigt att hänföra förbundets svaghetsstillstånd och svårigheter till bristen på universalitet eller till något fel hos art. 16. Det vore ej heller anledning att tro, att en radikal revision av förbundsakten eller ett realiserande av universaliteten till varje pris skulle göra Nationernas förbund till ett effektivare instrument. Nu gällde det att stärka förbundet i stället för att försvaga det. Ett sätt att nå detta resultat vore, att förbundsmedlemmarna uppfyllde de förpliktelser, som enligt förbundsakten åläge dem. Man hade allt för mycket tagit hän-

syn till opportunitetsskäl vid förbundsaktens tillämpning och alltför litet beaktat förbundsmedlemmarnas uttryckliga förpliktelser. Botemedlet vore en logisk, förbehållslös politik, som åsyftade ett iakttagande av förbundsaktens bestämmelser snarare än försök att ändra eller försvaga denna. Att förändra förbundet till ett förbund av s. k. mellantyp vore att framkalla dess undergång.

För Nya Zeelands del bekräftade Mr. Jordan ånyo sin regerings anslutning till paktens. Samtidigt som Nya Zeeland önskade alla staters medverkan, kom det att bidra till utarbetandet av en förbundsakt, som vore ägnad att godtagas av alla, och till försoning mellan alla stater. I stället för att anpassa förbundsaktens till det nuvarande förvirrade läget borde man söka erhålla andra staters anslutning till ett avtal, som resolut sökte åstadkomma fredens vidmakthållande mellan länderna. Man borde ej försvaga förbundsaktens i syfte att bidra till lösningen av de frågor, som vore av omedelbart intresse.

Mr. Wrong (Canada) framhöll, att universaliteten icke skulle kunna åstadkommas omedelbart genom en ändring av förbundsaktens. Vissa förbundsmedlemmar vore ännu icke beredda att i sanktionsbestämmelsen i paktens vidtaga de ändringar, som vore nödvändiga för att vissa stormakter, vilka för närvarande befundo sig utanför förbundet, kunde ansluta sig till detta. Det vore likaledes uppenbart, att vissa länder utanför förbundet ville varken inträda eller återinträda däri, vare sig förbundet vore organiserat såsom ett tvångsinstrument eller såsom ett förlikningsorgan. Man borde därför söka åstadkomma, att förbundet fungerade så effektivt som möjligt inom de gränser, som utpekats av erfarenheten i det förflutna, och att vid ett lämpligare tillfälle skrida till de nödvändiga formella ändringarna för att åstadkomma medverkan av alla stater, som vore beredda att avstå från angrepp, och att samverka för en fredlig lösning av de internationella problemen.

Den argentinske representanten, M. Cantilo, förklarade, att ögonblicket icke vore inne för att företaga en reform av förbundsaktens struktur. Man borde emellertid i avvaktan på bättre tider söka gemensamt upprätta provisoriska regler för förbundsaktens tillämpning. Sådana regler funnes redan: man hade endast att genom en överenskommelse mellan samtliga förbundsmedlemmar stadfästa 1921 års resolutioner. Dessa vore ägnade att utgöra en riktlinje, till vilken alla nu borde ansluta sig. Så länge art. 16 ej ändrats, borde de utgöra direktiv för denna artikels tolkning. Han underströk även vikten av att frågan om förbundsaktens samordnande med Kellogg-pakten och Saavedra Lamas-pakten erhöles en lösning. Förbundsmedlemmarna borde vid bestämmandet av åtgärder enligt art. 16 konsultera även de stater utanför förbundet, som biträtt sistnämnda båda fördrag.

Den chilenske representanten, M. Valdés-Mendeville, erinrade om sin regerings ställning till förbundets universalitet. Sedan länge hade chilenska regeringen förordat direkta och positiva metoder för en reform av förbundsaktens. Universaliteten borde ernås även till priset av en väsentlig reform av förbundsaktens, en reform som borde företagas med full kännedom om förhållandena och under konsultation med de stater, som icke tillhörde förbundet. Vid tidpunkten för nedrustningskonferensen hade en fullständig universalitet i praktiken realiserats, men konferensen hade fullständigt misslyckats. Det vore ytterligt farligt att påstå, att man, sedan art. 8 åsidosatts, borde vidhålla förpliktelserna enligt övriga artiklar. Chilenska regeringen

medgåve, att en övergångsperiod kunde tryggas genom noggranna och juridiskt fastslagna tolkningar för tillämpningen av de bestämmelser, som i det nuvarande läget förorsakade de största svårigheterna. Men arbetet på en reform av förbundet och uppnåendet av universaliteten borde oförtrutet fullföljas. — I samband med behandlingen av ordförandens förslag till kommitténs betänkande till Nationernas förbunds församling avgav M. Valdés-Mendeville därjämte följande förklaring:

Chile hade oförtrutet bibehållit och bibehöle mer än någonsin sin övertygelse om nödvändigheten av att skrida till en väsentlig reform av förbundsakten under allmän konsultation med förbundsmedlemmarna och de till förbundet icke anslutna staterna, såsom utgörande den enda möjliga lösningen av det nuvarande läget och den enda möjligheten att genom den största universalitet, som man kunde uppnå, giva Nationernas förbund dess verkliga auktoritet. Efter att ha konstaterat kommitténs negativa resultat i fråga om dessa problem såge sig chilenska regeringen, som toge hänsyn till praxis vid tillämpningen av förbundsakten i det förflutna, nödsakad att inför det nuvarande läget och så länge detta fortfarande förklarade, att den gjorde uttryckliga förbehåll i fråga om sin handlingsfrihet såväl i fråga om den kommande diskussionen i rådet av de angivna problemen som för att gentemot Nationernas förbund i allmänhet intaga den hållning, som den med hänsyn till omständigheterna kunde komma att finna tillräddig.

M. Yepes (Colombia) framhöll, att kommitténs första uppgift vore att definiera begreppet universalitet. Om därmed avsåges en universalitet, som ernåtts genom att uppoffra förbundets väsentliga idéer och att avstå från tvång och sanktioner, skulle en sådan universalitet beröva förbundet en av dess grundpelare; förbundet skulle därigenom nödgas begå självmord för att bevara skenet av liv. Det finnes en annan uppfattning av universaliteten, som bestode i ett fredligt samarbete med alla stater, som ej tillhörde förbundet. Men den finnes redan sedan länge, och därför behövdes ej någon reform av förbundsakten eller några särskilda åtgärder. M. Yepes berörde därefter olika artiklar i förbundsakten och framhöll i fråga om art. 11, att den gjort neutraliteten och Nationernas förbunds-principen oförenliga med varandra. Neutraliteten hade genom art. 11 förklarats vara fredens fiende nummer ett. Colombia accepterade helt innehållet i art. 16 men hade föreslagit vissa åtgärder för att göra dess tillämpning effektivare. Sålunda hade colombianska regeringen föreslagit, att de militära sanktionerna skulle vara obligatoriska endast för stater i samma världsdel som angriparen men att de ekonomiska sanktionerna automatiskt skulle tillämpas, så snart förbundets organ fastställt angriparen.

Mexicos representant, M. Fabela, uttalade, att enligt hans regerings uppfattning ögonblicket vore kommet för de stater, som förblivit Nationernas förbund samt fredens och rättens grundsatser trogna, att stärka de band, som förenade dem i förbundsaktens tecken. Om förbundsakten vid Nationernas förbunds tre stora kriser respekterats och strängt tillämpats, skulle man ha undvikit de kränkningar, för vilka den utsatts, och freden skulle vara ett faktum. Mexikanska regeringen ansåge, att det vore att föredraga att behålla artiklarna 10 och 16 orörda, vilka vore förbundsaktens ryggrad, och icke offra dem, då ett sådant offer skulle innebära förbundets självmord till förmån för dess fiender och till skada för freden.

I en replik uttalade hr Undén sin uppskattning av M. Paul-Boncour's förståelse för den oro, som kommit till uttryck i vissa länder och i anföranden

inom kommittén. Med tillfredsställelse toge han del av de konstateranden, som M. Paul-Boncour gjort rörande den redan fastslagna rättstillämpningen och praxis, konstateranden, vilka syntes avsevärt närma sig dem, som gjorts av vissa av kommitténs medlemmar. Hr Undén sade sig hoppas, att M. Paul-Boncour's hållning skulle underlätta lösningen av det problem, som diskussionen inom kommittén klarlagt. Diskussionen hade utvisat, att skiljaktigheterna i uppfattning knappast avsåge bedömandet av det nuvarande läget ur synpunkten av art. 16:s tillämpning. De avsåge snarare frågan, huruvida det vore lämpligt eller icke att formligen erkänna den nuvarande situationen i fråga om sanktionssystemet eller huruvida man borde nöja sig med ett tyst erkännande i väntan på den kommande utvecklingen. En av de föregående talarna hade framhållit, att man icke kunde genom ensidiga förklaringar befria sig från kollektiva förpliktelser. Hr Undén vore ense med honom på denna punkt men framhöll, att det vore ett helt annat problem, som föreläge, nämligen följderna därav, att ingen stat tillämpade förbundsakten enligt dess lydelse och att genom en rad av obestridliga fakta en viss praxis uppkommit. De förklaringar, som avgivits, avsåge det läge, som sålunda skapats för förbundet. Till slut ville hr Undén ånyo understrika farorna av att upprätthålla fiktionen, att juridiska förpliktelser förefunnes, vilka ingen medlem av Nationernas förbund iakttog. Följderna av detta tillstånd vore nedbrytande för hela den internationella rättsordningen. — Hr Undén avgav därjämte i samband med behandlingen av förslaget till betänkande en särskild förklaring. Han framhöll sålunda, att då kommittén uttalade sig om ett avsevärt uppskov med sitt arbete, han icke motsatte sig detta uppskov, men han hemställde å sin regerings vägnar, att följande deklaration måtte intagas i protokollet:

I händelse svenska regeringen, innan kommittén eller något annat Nationernas förbunds organ uttalat sig angående det problem, som behandlats under diskussionen, skulle ha att taga ställning därtill i praktiken, anser svenska regeringen sig berättigad att följa riktlinjer överensstämmande med de deklarationer, som inom kommittén avgivits av den svenska delegationen.

Storbritanniens ombud, Lord Cranborne, som avslutade debatten, gjorde i själva sakfrågan intet uttalande utan hänvisade endast till den förklaring, som avgivits av Mr. Eden i rådet den 27 januari 1938. Mr. Eden hade därvid förklarat, att Nationernas förbund trots sina nuvarande ofullkomligheter utgjorde det bästa förefintliga instrumentet för att säkerställa det internationella samarbetet. Brittiska regeringen vore besluten att göra allt för att denna organisation måtte bestå. Den önskade i största möjliga omfattning använda dess maskineri och dess förfarande, i den mån omständigheterna det tillåte. Lord Cranborne förklarade, att brittiska regeringen komme att fasthålla vid denna deklaration. Men även om man i kommittén syntes vara enig om de grundläggande principerna, borde man nu göra ett avbrott i kommitténs arbete och begrunda de förklaringar, som avgivits under mötet. Man borde endast utarbeta ett missiv till den dokumentation, som samlats, och därvid foga en redogörelse för de uttalanden, som gjorts av de i kommittén företrädde staterna. I sitt meddelande borde kommittén uppmana övriga medlemmar av församlingen att noggrant studera dessa aktstycken. I avvaktan härpå borde kommittén ajournera sig, till dess församlingen, som utsett den, lämnat instruktioner med avseende å dess framtida arbete.

I det betänkande, som kommittén därefter antog och som skulle överlämnas till Nationernas förbunds församling, redogjordes i korthet för kom-

mitténs arbete. Det framhölls, att betydelsefulla förklaringar avgivits vid kommitténs tredje möte såväl rörande Nationernas förbunds framtida inriktning som angående förbundsaktens tolkning och nuvarande tillämpning. Dessa förklaringar ävensom rapportörernas betänkanden till kommittén fogades vid betänkandet. Kommittén påkallade förbundsmedlemmarnas största uppmärksamhet å de vid betänkandet fogade aktstyckena.

P. M.**angående behandlingen i Nationernas förbunds råd av frågan om Schweiz' neutralitet inom förbundets ram.**

Schweiziska regeringen överlämnade den 29 april 1938 till Nationernas förbunds råd ett memorandum angående Schweiziska Edsförbundets neutralitet inom ramen för Nationernas förbund. I detta memorandum erinras om 1815 års Paris-deklaration, enligt vilken Schweiz' neutralitet, okränkbarhet och oberoende av varje utländskt inflytande vore av intresse för hela Europas politik, ävensom om den av Nationernas förbunds råd den 13 februari 1920 i London avgivna deklaration, enligt vilken Schweiz — vid sitt inträde i Nationernas förbund — bevarat sin militära neutralitet men i gengäld åtagit sig förpliktelser i fråga om ekonomiska och finansiella sanktioner. Aktstycket utmynnar i en förklaring, att Schweiz anser sig ha rätt att kräva, att dess fullständiga neutralitet uttryckligen erkännes inom ramen för Nationernas förbund, och att schweiziska regeringen därför hänvänder sig till rådet i syfte att utverka, att Edsförbundets traditionella neutralitet förklaras förenlig med bestämmelserna i förbundsakten. Schweiziska regeringen understryker slutligen sin förvissning, att rådet skall i anslutning till dessa förklaringar bekräfta den schweiziska neutralitetens unika karaktär.

Då frågan upptogs till behandling vid rådets sammanträde den 11 maj 1938, avgav M. Motta, som i egenskap av ombud för Schweiz tagit plats vid rådsbordet, en förklaring, vari till en början erinrades om vad som förekommit under åren 1919 och 1920 i samband med Schweiz' inträde i förbundet, särskilt om 1920 års London-deklaration. M. Motta framhöll därefter, att sedan dess förhållandena undergått en genomgripande förändring. Sålunda hade förbundet sett två av de tre stater, som vore Schweiz' stora grannar, lämna förbundet. Flera bestämmelser i förbundsakten hade icke kunnat tillämpas. Nedrustningsföretaget hade strandat, och distinktionen mellan militära och ekonomiska sanktioner hade blivit alltmer problematisk. Schweiz vore därför nödsakat att återgå till sin segelgamla ställning av fullständig neutralitet och kunde icke längre nöja sig med en differentiell neutralitet, som skulle utsätta det för varje fara. Vidare förklarade M. Motta, att den schweiziska neutraliteten ägde egenskaper, som icke återfunnes annorstädes. Schweiz lämnade övriga staters ståndpunkter fullständigt oberörda, och dessa ståndpunkter komme icke att vare sig fördelaktigt eller ofördelaktigt påverkas av den omständigheten, att rådet medgäve, att Schweiz' ställning vore speciell.

Rådsrapportören, till vilken utsetts Sveriges ombud, framlade sitt förslag till rapport vid rådets sammanträde den 14 maj 1938. I detta förslag förklarades, att schweiziska regeringens memorandum innehölle uttalanden av allmän natur, rörande vilka rådet vid behandlingen av förevarande angelägenhet icke funne anledning yttra sig. Vidare konstaterades, att under förbehåll för icke-deltagandet i tillämpningen av sanktioner Schweiz' ställning såsom medlem av förbundet och såsom den stat, på vars territorium förbun-

dets säte vore förlagt, förbleve oförändrad. I framtiden liksom i det förflutna förbleve Schweiz' läge oförändrat med avseende å alla förbundsaktens bestämmelser utom dem, som avsåge sanktionerna, liksom Schweiz komme att tillförsäkra förbundets organ den fulla frihet, som erfordrades för deras verksamhet. Schweiz' ombud hade varit angeläget precisera, att han avsåge att behandla endast sitt lands särskilda fall och lämna fullständigt oberörd de övriga förbundsmedlemmarnas ställning i vad avsåge den räckvidd, som de tillade art. 16 i förbundsakten. Det fölle av sig självt, att schweiziska regeringens framställning och vad av densamma följer i intet hänseende inkräktade på de positioner, som härutinnan intagits, och ej heller föregrepe de beslut, som kunde komma att fattas inom Nationernas förbund. Rapporten utmynnade i ett förslag till resolution, enligt vilken rådet, bl. a. under beaktande av Schweiz' särskilda ställning, vilken följde av dess ständiga neutralitet, grundad å en sekelgammal tradition och erkänd av folkrätten, samt under erinran om att rådet genom London-deklarationen erkänt, att Schweiz' ständiga neutralitet vore berättigad i den allmänna fredens intresse och alltså vore förenlig med förbundsakten, skulle godkänna det svenska ombudets rapport och taga del av den avsikt, som uttryckts av Schweiz under åberopande av dess ständiga neutralitet, att icke längre på något sätt deltaga i tillämpningen av förbundsaktens bestämmelser beträffande sanktioner, samt förklara, att Schweiz icke komme att inbjudas deltaga däri. Rådet skulle därjämte konstatera, att schweiziska regeringen förklarat sig vilja i alla andra avseenden bibehålla oförändrad sin ställning som medlem av förbundet och fortsätta att tillförsäkra förbundet de förmåner, som tillerkänts detsamma för dess institutioners ohindrade verksamhet på schweiziskt territorium.

Efter rapportens framläggande förklarade den franske utrikesministern, M. Bonnet, att det fölle av sig självt, att en stat icke kunde på sitt eget initiativ befria sig från de förpliktelser, vilka åvilade den i dess egenskap av medlem av förbundet. Så snart den vände sig till rådet, erkände den för övrigt just därigenom dettas behörighet, vilket det tillkomme att bedöma, huruvida det vore förenligt med förbundsakten att taga del eller icke taga del av dess avsikt och till följd därav avstå eller icke avstå från att anmoda den att deltaga i de gemensamma åtgärder, varom stadgades i förbundsakten. Det beslut, som rådet hade att fatta, kunde icke beröra de ståndpunkter, vilka intagits av de övriga förbundsmedlemmarna, i vad avsåge tillämpningen av art. 16 i förbundsakten. M. Bonnet förklarade till slut, att franska regeringen ansåge, att förbundsakten bibehölle hela sitt värde, och att det vore i denna anda, som han komme att rösta för den framlagda resolutionen.

Därefter förklarade sig den brittiske utrikesministern, Lord Halifax, beredd rösta för den framlagda resolutionen under uttalande bl. a. av att brittiska regeringen alltid med sympati och förståelse betraktat Schweiz' unika ställning.

Den rumänske utrikesministern, M. Comnène, konstaterade, att rapporten och resolutionen undveke varje möjlighet att av Schweiz' unika fall göra ett prejudikat, vilket skulle kunna åberopas av andra förbundsmedlemmar beträffande någon av de förpliktelser, varom uttryckligen stadgades i förbundsaktens text. Vilka de svårigheter än vore, som mötte vid tillämpningen av förbundsakten och särskilt av art. 16, kunde man i själva verket icke tänka sig en regim av fullständig neutralitet för någon annan medlem. Medgivandet av en neutralitetsregim åt en annan medlemsstat skulle falla varken inom rådets eller inom församlingens behörighet, ty den skulle måhända

utgöra till och med en negering av förbundsakten. Det vore alltså rätteligen endast genom en ändring i förbundsakten, som en dylik regim skulle kunna medgivas.

M. Litvinov (Sovjetunionen) framhöll, att han skulle vara beredd att tillmötesgå Schweiz' önskemål att befrias från sina förpliktelser gentemot de övriga medlemmarna — förpliktelser, vilka åvilade det jämlikt art. 16 i förbundsakten — under det landet förbleve medlem av förbundet eller med andra ord deltoge i all förbundets icke-politiska verksamhet, men då skulle det förefalla fullkomligt logiskt och politiskt berättigat att föreskriva en motprestation i så måtto, att Schweiz för sin del borde befria de övriga medlemmarna från deras förpliktelser gentemot Schweiz. Det räckte att läsa förbundsakten för att förstå den till sin natur ömsesidiga karaktären hos de förpliktelser, varom där stadgades. Om det funnes någon visshet för att rådets beslut endast berörde Schweiz, skulle man trots logiska och juridiska hänsyn kunna göra ett undantag till dess förmån. M. Litvinov måste säga, att han icke hade någon sådan visshet. Tvärtom hade diskussionen inom rådet och vissa uttalanden i själva rapporten övertygat honom om att den schweiziska frågan utgjorde endast en ringa början, vars syfte vore att öppna en bräsch för liknande framställningar från andra stater. Detta bestryktes av den energi, som visats av vissa av rådets medlemmar att motsätta sig varje försök att understryka Schweiz' exceptionella ställning. Det skulle ingalunda förvåna M. Litvinov, om senare andra stater skulle begära en analog privilegierad ställning, i det de avstode från varje förpliktelse gentemot övriga medlemmar men bibehölle de privilegier, som härrörde från dessa medlemmars förpliktelser gentemot dem. Därför vore det icke ens nödvändigt att fatta särskilda beslut av rådet eller församlingen; det komme att vara tillräckligt, på grund av det prejudikat, som nu skapats, att avgiva en unilateral förklaring och inskränka sig till att anhålla, att rådet toge del därav. Ett dylikt läge kunde icke sluta i annat än förbundets definitiva undergång. Det vore därför M. Litvinov hållit på fastsläendet av den ömsesidiga karaktären av förpliktelserna enligt art. 16. Rådet borde nu till och med varna de övriga förbundsmedlemmarna att, om de själva befriade sig från sina förpliktelser, detta komme att göra deras rätt till förbundets skydd tvivelaktig. M. Litvinov kunde icke deltaga i ansvaret för beslut, vilka oundvikligen komme att utnytna i förbundets förstörande eller indirekt underlätta dess avveckling. Hans instruktioner tillåte honom icke att antaga den framlagda rapporten och resolutionen, utan han komme att avhålla sig vid voteringen och komme ej att begagna sin formella rätt att förhindra resolutionens antagande.

Det polska ombudet, M. Komarnicki, framhöll, att rapporten toge hänsyn till alla uppfattningar och särskilt värnade de ståndpunkter, vilka intagits av de olika staterna i fråga om den räckvidd, som de tillade art. 16 i förbundsakten. Det vore i denna anda, som han komme att rösta för rapporten och dess slutsatser.

Mr. Jordan (Nya Zeeland) understödde å sin regerings vägnar det framlagda förslaget.

M. Costa du Rels (Bolivia) underströk, att Schweiz' unika ställning icke kunde utgöra ett prejudikat. På denna punkt vore han helt enig med Frankrikes ombud. Förbundsakten förenade alla dess signatärmakter; dessa kunde icke befria sig från sina åtaganden, helt eller delvis, genom en unilateral deklaration inför rådet.

Kinas ombud, M. Wellington Koo, förklarade, att kinesiska regeringen ansåge, att de sanktioner, varom stadgades i art. 16 av förbundsakten, utom militära sanktioner, icke vore fakultativa utan obligatoriska. Ingen medlem hade rätt att befria sig från sina förpliktelser genom en ensidig förklaring. Då dessa förpliktelser åtagits kollektivt, kunde ingen befrias från dem annat än genom ett kollektivt godkännande. Kinesiska regeringen fäste den största vikt vid denna i förbundsakten fastslagna princip och beklagade varje tvivel beträffande dess orubblighet, ty den ansåge, att grundvalarna för förbundet därigenom undergrävdes.

Det belgiska ombudet, M. van Langenhove, uttalade sin regerings anslutning till resolutionen. Han ville uttryckligen konstatera, att det av rapporten framginge, att resolutionen ingalunda uttalade sig rörande räckvidden av art. 16 i förbundsakten och på intet sätt inkräktade på de ståndpunkter, vilka i detta hänseende intagits av regeringarna.

M. Bahramy (Iran) förklarade sig å sin regerings vägnar antaga den föreslagna resolutionen i dess helhet.

Hr Sandler avslutade därefter debatten med ett anförande, i vilket han i egenskap av rapportör gjorde några korta uttalanden angående M. Litvinov's argumentering rörande frågan om övriga förbundsmedlemmars förpliktelser gentemot Schweiz men i fråga om övriga under debatten berörde spörsmål hänvisade till rapporten och resolutionen, vilka utgjorde ett helt.

Härefter antogs resolutionen enhälligt, varvid Kinas och Sovjetunionens ombud nedlade sina röster.