



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGL. BOKH.  
17 DEC 1958  
STOCKHOLM

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:44

SOU  
1956:44 A

*Utrikesdepartementet*



---

**ÖVERSYN AV**  
**FÖRENTA NATIONERNAS STADGA**

BETÄNKANDE AV  
SÄRSKILT TILLKALLADE SAKKUNNIGA

---

*Stockholm 1956*

# Statens offentliga utredningar 1956

## Kronologisk förteckning

1. Aldrigsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fisklandeln i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Pettersson. 70 s. E.
4. States stöd åt växtförädlingen m. m. Egnellska. 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft Hæggström. 96 s. K.
6. Statsgda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fi.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.
8. Förenklad statsbidragsgivning. Idun. 109 s. Fi.
9. Fråga om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LK/B. Marcus. 48 s. Fi.
10. Inveseringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. Av L. Lindberger. Hæggström 267 s. Fi.
11. Atomnergien. Beckman. 117 s. H.
12. Bihang till kyrkohandboken. Idun. 100 s. E.
13. Konsbildning i Sverige. Kihlström. 443 s., 24 s. pl. E.
14. Tulltaxa. 1. Allmänna synpunkter. Hæggström. 210 s. Fi.
15. Tulltaxa. 2. Detaljmotivering. Hæggström. 849 s. Fi.
16. Tulltaxa. 3. Taxan. Hæggström. 179 s. Fi.
17. Fiskeområde. Idun. 106 s. Jo.
18. Seminarieorganisationen. 1. Idun. 237 s. E.
19. Kommunalförbund och indelningsändringar. Idun. 228 s. I.
20. Utredningen om kortare arbetstid. Kihlström. 277 s. S.
21. Utredningen om kortare arbetstid. Bilagor. Kihlström. 236 s. S.
22. Alternativt aftonsångsritual. Idun. 85 s. E.
23. Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. Beckman. 239 s. Fi.
24. Statsgda företag i utlandet. Idun. 351 s. Fi.
25. Upphysmannarätt till litterära och konstnärliga verk. Idun. 633 s. Ju.
26. Byggnadsminnen. Victor Pettersson. 156 s. Ju.
27. Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. Kihlström 227 s. I.
28. Rådhusrätts sammansättning i brottmål. Norstedt. 54 s. u.
29. Lag om rätt att utöva läkekonsten. Beckman. 192 s. I.
30. Prästalslag. Kihlström. 204 s. E.
31. Remisyttranden. Kihlström. 400 s. S.
32. Hemmen och samhällsplaneringen. Beckman. 210 s. S.
33. Skogsindustrins utbyggnad. Idun. 235 s. H.
34. Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. Idun. 173 s. E.
35. Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. Kihlström 141 s., 6 s. pl. Ju.
36. Skogsbrukets arbetsmarknad. Idun. 292 s. S.
37. Alkoholblodprovet. Idun. 110 s. I.
38. Strålsydd. Kihlström. 348 s., 1 s. pl. I.
39. Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov. Idun. 267 s. K.
40. Riktlinjer för bostadspolitik. Idun. 175 s. S.
41. Nya kommunala ortsavdrag. Idun. 247 s. Fi.
42. Stater och de politiska ungdomsorganisationerna. Kihlström. 102 s. E.
43. Zigenarfrågan. Framtiden, Malmö. 153 s., 8 s. pl. S.
44. Översyn av Förenade Nationernas stadga. Norstedt. 83 s. I.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:44

*Utrikesdepartementet*



ÖVERSYN AV  
FÖRENTA NATIONERNAS STADGA

BETÄNKANDE AV  
SÄRSKILT TILLKALLADE SAKKUNNIGA

*Frågans behandling vid  
Förenta Nationernas tionde ordinarie möte*

STOCKHOLM 1956

KUNGL. BOKTRYCKERIET P. A. NORSTEDT & SÖNER

STATS OCH SÄKERHETSÄMBETETS

ÅRSBERÄTTELSE



ÖFRSYYN

FÖRENA NATIONERNAS

ÅRSBERÄTTELSE

ÅRSBERÄTTELSE

ÅRSBERÄTTELSE

ÅRSBERÄTTELSE

ÅRSBERÄTTELSE

ÅRSBERÄTTELSE

Förenta Nationernas stadga föreskriver, att förslag om sammankallande av en allmän konferens av Förenta Nationernas medlemsstater med ändamål att taga under omprövning en revision av stadgan skulle uppföras å generalförsamlingens tionde ordinarie möte, d. v. s. år 1955.

Vid det nordiska utrikesministermötet i Stockholm hösten 1953 förelåg enighet om att tillsätta nationella experter för att verkställa utredning i frågan och att anmoda experterna från respektive länder att samråda med varandra.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 12 november 1954 tillkallade utrikesministern den 29 december samma år tre sakkunniga att verkställa utredning i frågan. Sedan de sakkunniga slutfört sitt uppdrag, tillställde de utrikesministern en den 23 augusti 1955 dagtecknad skrivelse, vari de redovisade de slutsatser, till vilka de kommit. Skrivelsen jämte därtill hörande bilagor återgives här.

Vidare har intagits en redogörelse för frågans behandling vid Förenta Nationernas tionde ordinarie möte.

Stockholm i oktober 1956.

UTRIKESDEPARTEMENTET.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

Skrivelse till ministern för utrikes ärendena .....	5
Bilagor:	
Upptagning av nya medlemmar i FN .....	12
Avgörande på fredlig väg av internationella tvister .....	35
Skäl och motskäl beträffande önskvärdheten av ett beslut vid FN:s tionde generalförsamling om sammankallande enligt artikel 109 mom. 3 av FN:s stadga av en konferens för stadgans revision .....	46
En på revolutionär väg tillkommen regerings rätt att företräda sin stat inom FN .....	51
Behandlingen 1955 inom FN:s generalförsamling och säkerhetsråd av frågan om sammankallande av en generalkonferens för översyn av FN:s stadga .....	65

*Till Hans Excellens Herr Ministern för Utrikes Ärendena.*

Genom beslut den 12 november 1954 bemyndigade Kungl. Maj: t ministern för utrikes ärendena att tillsätta sakkunniga för utredning av frågan om en eventuell översyn av Förenta Nationernas stadga jämlikt artikel 109 mom. 3 i stadgan.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Eders Excellens den 29 december 1954 Uppsala universitets dåvarande rektor, professorn Å. Holmbäck, ledamoten av riksdagens andra kammare, chefredaktören R. Edberg samt utrikesdepartementets t. f. sakkunnige i folkrätt, professorn T. Gihl att utföra ifrågavarande uppdrag. Åt Holmbäck uppdrogs att i egenskap av ordförande leda de sakkunnigas arbete. Den 4 mars 1955 förordnades förste sekreteraren i utrikesdepartementet C.-F. Högstedt att såsom sekreterare biträda de sakkunniga.

Andra direktiv ha icke lämnats de sakkunniga än att de vid frågans beredande borde samarbeta med i Danmark och Norge för samma ändamål tillkallade sakkunniga. De sakkunniga ha i första hand ansett sig böra söka ur sakliga synpunkter belysa frågan om behovet och önskvärdheten av en konferens jämlikt artikel 109 mom. 3 samt ha därutöver närmare studerat frågor, i vilka ett svenskt initiativ kunde övervägas, därest en konferens skulle komma till stånd.

Samarbetet med övriga skandinaviska sakkunniga har tillgått så, att arbetspapper i form av promemorior belysande särskilda punkter av stadgan cirkulerat mellan kommittéerna och att därefter sammanträden ägt rum för gemensam diskussion av det framlagda materialet. Dylika gemensamma sammanträden ha ägt rum vid tre tillfällen, i Oslo den 17 och 18 mars, i Köpenhamn den 19 och 20 juni och i Stockholm den 22 augusti 1955.

De sakkunniga få, inför Förenta Nationernas generalförsamlings inom kort begynnande tionde möte, vördsamt anföra följande.

Det förslag till upprättandet av en allmän internationell organisation, som utarbetades i Dumbarton Oaks 1944, föreskrev att ändringar

i reglerna för den projekterade organisationen skulle kunna ske genom beslut med två tredjedels majoritet av dess generalförsamling och därpå följande ratifikation av dels samtliga permanenta medlemmar av organisationens säkerhetsråd och dels hälften av övriga medlemmar av organisationen. Före och under konferensen i San Francisco 1945 gjorde sig emellertid den uppfattningen gällande, att Dumbarton Oaks-förslagen och den stadga för FN, till vilken man på grundval av dessa förslag kommit fram, allt för mycket gynnade de stora makterna och dessutom hade delvis inspirerats av de anormala politiska förhållandena under utarbetandet. När världen på nytt återvunnit sin jämvikt, skulle säkerligen det i Dumbarton Oaks föreslagna sättet att ändra föreskrifterna för den internationella organisationen icke visa sig tillräckligt. Det vore därför tillrådligt, att redan från början fatta beslut att en generalkonferens för allmän översyn av stadgan skulle hållas i framtiden. Vissa delegater gingo så långt, att de sade sig icke kunna resa hem med hopp om att stadgan skulle ratificeras, om det icke vore fullt klart att stadgan i den form, i vilken den beslutats i San Francisco, blott vore ett första steg och att frågan om stadgans omprövning skulle komma upp inom skälig tid. Resultatet blev att FN:s stadga kom att upptaga både det sätt för ändring i föreskrifterna för den internationella organisationen, vilket föreslagits i Dumbarton Oaks (artikel 108), och föreskrifter som giva möjlighet att sammankalla en särskild konferens för att behandla frågan om översyn av stadgan (artikel 109). Denna konferens, som träder i generalförsamlingens ställe som beslutande myndighet beträffande ändringar i stadgan, kan inkallas genom samstämmiga beslut i generalförsamlingen med två tredjedels majoritet och i säkerhetsrådet med sju röster, avgivna av vilka som helst av de stater som äro medlemmar av rådet (artikel 109, mom. 1 och 2). Efter förslag från Förenta Staternas delegation föreskriver sistnämnda artikel även, att om en konferens för översyn av stadgan icke hållits tidigare frågan om inkallande av en sådan skulle upptagas på dagordningen för den tionde generalförsamlingen (artikel 109, mom. 3). Vid denna generalförsamling kan hållandet av en konferens beslutas av församlingen med endast enkel majoritet, men kravet på sju röster i säkerhetsrådet kvarstår oförändrat.

Tre artiklar i stadgan (53, 77 och 107) bära mycket tydligt vittnesbörd om den anormala tid, under vilken de tillkommit.

De tre artiklarna tala om fiendestater (enemy states) och förstå därmed stater, vilka under det andra världskriget voro fiender till stadgans signatärmakter. Så nära kriget som FN:s stadga utarbetades (den är daterad den 26 juni 1945, alltså sex veckor efter vapenstilleståndet med Tyskland och före vapenstilleståndet med Japan), är det

förklarligt att termen fiendestater kunde komma in i stadgan. Det är emellertid uppenbart att den icke passar där. I FN finnas ju numera flera stater, vilka icke deltagit i andra världskriget, och om organisationen skall bli universell måste även Tyskland och med Tyskland under andra världskriget allierade stater tagas in. De sakkunniga anse därför att de tre artiklarna böra ändras. En ändring av paragraferna kan sägas vara en förberedelse till intagande i organisationen av stater, vilka under andra världskriget voro motståndare till stadgans signatärmakter.

Vilka hinder som resa sig mot en ändring av de tre artiklarna blir beroende på vilket mål man vill att ändringen skall söka nå.

Om man vill *i sak* ändra stadgans innehåll i de hänseenden, i vilka de tre artiklarna ge föreskrifter, torde betydande svårigheter visa sig. Så bestämmer artikel 53 att regionala tvångsåtgärder icke få äga rum mot en stat utan tillstånd av säkerhetsrådet men artikeln gör därvid det undantaget att tillstånd icke erfordras, om tvångsåtgärden riktar sig mot stat, vilken under andra världskriget varit fiende till signatärmakt till stadgan, och sker för att motverka aggressiva tendenser från denna stats sida. Detta undantag från huvudregeln beror på stadgans grundsats, att FN icke har till uppgift att syssla med de åtgärder som voro erforderliga för avslutandet av det skede, vilket det andra världskriget bildade, förrän efter beslut från vederbörande segrarmaktens sida. (I konsekvens härmed ger stadgan undantaget transitorisk natur; det gäller tills på anhållan av vederbörande regeringar FN anförtros ansvaret att förhindra vidare aggression från sådan stat.) En ändring av stadgans innehåll så att undantagsregeln upphäves, (alltså så att tvångsåtgärder även mot Tyskland och dess tidigare allierade komma att fordra tillstånd av säkerhetsrådet) kommer måhända att möta betydande opposition. Naturligen får undantagsregeln mindre och mindre betydelse allt efter som tiden går, men mycket tveksamt är om samtliga stadgans signatärmakter redan nu skulle anse tiden mogen för att ställa tvångsåtgärder mot Tyskland och dess forna allierade på helt samma linje som tvångsåtgärder mot andra stater.

Det kan emellertid också tänkas, att revisionen av de tre artiklarna nöjde sig med att giva stadgan en oklanderlig *formell* dräkt under det att bestämmelserna i sak vore kvar. Beträffande artikel 53 skulle detta kunna ske genom att undantagsregeln flyttades till en övergångsbestämmelse, som icke upptog termen fiendestat. En dylik omskrivning av stadgan torde möta mindre svårigheter och det är tänkbart att det gynnsammare politiska klimat, som under sista året inträtt, skulle kunna låta en dylik ändring ske relativt lätt. En dylik re-

form skulle kunna vara av betydelse för att jämna vägen för intagandet i organisationen av Tyskland och dess forna allierade och vore även ett uttryck för den strävan till universalitet, som bör präglade FN.

I fråga om de andra ändringar i stadgan, som under det sista året varit under debatt — inom och utom kommittén — vilja de sakkunniga anföra följande.

Särskilt studium har ägnats frågan, huruvida artikel 4 i stadgan genom en för majoriteten av FN:s medlemsstater, inklusive de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet, möjligen godtagbar ändring kunde modifieras därhän, att organisationen vunde större universalitet. En särskild promemoria härom bifogas (bil. 1). I promemorian föreslås att artikel 4 ändras i den riktning, att stadgan som enda villkor för att en stat skulle kunna inväljas i FN stipulerar, att staten själv förklarar sig villig att åtaga sig de förpliktelser stadgan ålägger medlemmarna. En ändring i den föreslagna riktningen skulle betona organisationens universalitet och det är vidare möjligt att om stadgan förändras så, att för inval av en stat blott fordrades att staten vore villig att uppfylla de förpliktelser stadgan pålade staten, FN:s medlemmar skulle känna sig friare i förhållande till den av internationella domstolens majoritet uttalade grundsatsen att stater icke kunna intagas en bloc utan blott en efter en. De sakkunniga ansluta sig därför till det i promemorian framlagda förslaget.

Den punkt, på vilken vid San Franciscokonferensen största missnöjet visade sig, var otvivelaktigt att de makter, vilka erhöilo permanent plats i säkerhetsrådet, fingo alltför stark ställning inom organisationen. Tanken på att en framtida konferens för översyn av stadgan skulle komma till stånd uppbars i hög grad av önskan att minska denna ställning. De sakkunniga ansluta sig emellertid till den uppfattning, som numera med styrka gjorts gällande, att en väsentlig minskning av de permanenta rådsmedlemmarnas ställning icke vore till fördel ens för de smärre staterna. Den ställning som stadgan ger de permanenta rådsmedlemmarna medför icke någon rätt att dirigera organisationen. Dessa makter ha icke majoritet vare sig i säkerhetsrådet eller i generalförsamlingen. Mot bestämmelserna om de permanenta rådsmedlemmarnas ställning kan därför icke göras gällande att de små staterna därigenom komma under ledning av de stora. Den ställning de permanenta rådsmedlemmarna fått innebär att var och en av dem kan *förhindra* beslut som staten i fråga icke gillar. Denna veto-rätt minskar FN:s aktivitet, särskilt om den användes så ofta som Sovjetunionen gjort. Den höjning av organisationens aktivitet, som skulle inträda genom ett borttagande i väsentliga hänseenden av veto-rätten, väger emellertid, enligt de sakkunnigas mening, mycket mindre

än den fara som det skulle innebära, om FN i viktiga hänseenden skulle kunna handla i strid mot en av de makter, vilka ha permanenta platser i säkerhetsrådet. En väsentlig minskning av de permanenta rådsmedlemmarnas ställning anse de sakkunniga därför böra avvisas.

En ändring i stadgan i riktning mot att vetorätten upphäves i fråga om inval av nya medlemmar i organisationen har även nackdelar. Under nuvarande politiska förhållanden innebär den att måhända blott den ena av de båda stora maktgrupperna kunde få in sina kandidater.

En komplettering av stadgan så, att den angåve förutsättningarna för att en regering skulle erkännas som ett lands lagliga regering och alltså ha rätt att representera landet i FN, skulle fylla en lucka i stadgan. Frågan om Kinas representation ger tydliga belägg härför. Å andra sidan torde svårigheterna att i detta hänseende utarbeta hållbara regler vara hart när oöverbärliga.

Då statuterna för den internationella domstolen enligt FN-stadgans artikel 92 utgöra en integrerande del av stadgan, har de sakkunnigas undersökning av frågan om en eventuell konferens för stadgans omprövning jämväl omfattat domstolsstatuterna. Närmast har undersökningen härvidlag gällt, huruvida, i linje med Sveriges ofta ådagalagda intresse för den internationella rättsordningens utveckling, ett förslag om ändring av artikel 36 mom. 2 av domstolsstatuterna i avsikt att göra den fakultativa klausulen obligatorisk kunde framställas med utsikt till framgång. En härom upprättad promemoria bifogas (bil. 2). De sakkunniga ansluta sig till åsikten om önskvärdheten av en dylik ändring och förorda, att ett initiativ i denna riktning tages från svensk sida, eventuellt gemensamt med Danmark och Norge, där est en konferens skulle komma till stånd. Det intresse, som i Sverige och övriga skandinaviska stater ägnats frågan om avgörande på fredlig väg av internationella tvister, skulle göra ett dylikt initiativ följdriktigt. De sakkunniga äro emellertid väl medvetna om, att ett dylikt initiativ för närvarande icke har någon utsikt till framgång.

En höjning av antalet medlemmar i säkerhetsrådet bör enligt de sakkunnigas uppfattning övervägas först sedan nya ledamöter intagits i FN. Den höjning av antalet ledamöter i rådet, vilken skedde inom Nationernas Förbund, var emellertid enligt de sakkunnigas mening icke lycklig.

Åtskilliga ändringsförslag till stadgan skulle kunna framställas i anledning av den mycket fria praxis, som under de förflutna tio åren utvecklats beträffande dess tillämpning. Det kan föras under diskussion att man skulle på vissa punkter ändra stadgan så att den närmare anslöte sig till vad som faktiskt tillämpats och på andra punk-

ter så att man förhindrade den tillämpning av stadgan som uppstått. Ett studium av hithörande förhållanden torde emellertid föra till att det resultat, som skulle kunna väntas av dylika ändringar, är tvivelaktigt. Debatten har särskilt anknutit till tillämpningen av artikel 2 mom. 7. Enligt detta stadgande får FN icke ingripa i (intervene in) frågor, som väsentligen ligga inom en stats inre jurisdiktion. Föreskriften har emellertid icke ansetts även utesluta diskussion av dylika spörsmål. Det finnes icke politisk möjlighet för en ändring av stadgandet i utvidgande riktning, alltså så att FN skulle få möjlighet att ingripa i en stats inre frågor. Det enda möjliga resultatet av att stadgandet togs upp till debatt vore att stadgandet ändrades i restriktiv riktning, så att det skulle bli uttryckligen förbjudet att i FN ens diskutera en stats inre förhållanden. En restriktion av yttrandefriheten så att FN icke skulle ens få diskutera t. ex. de marockanska och sydafrikanska förhållandena vore emellertid enligt kommitténs mening ett steg tillbaka.

I frågan om Sverige bör vid den tionde generalförsamlingen rösta för en konferens om översyn av FN:s stadga ha de sakkunniga kommit till följande uppfattning.

En konferens kommer att bli mycket tidskrävande och på grund av att enligt artikel 109 alla medlemmar av FN ha rätt att vara med blir den också mycket omfattande och dyrbar. Redan på grund härav bör beslut om att en konferens skall inkallas fattas blott under förutsättning, att det finnes några utsikter att konferensen skall föra till ett positivt resultat. Det kan med säkerhet sägas att någon sådan utsikt icke finnes. Härtill kommer att stadgans artiklar 4, 53, 77 och 107 och statuterna för den internationella domstolen artikel 36 mom. 2, i fråga om vilka de sakkunniga anse att en ändring bör ske, skulle kunna revideras med tillämpning av artikel 108, alltså utan att FN behöver underkasta sig de stora utgifterna och det betydande arbetet för en konferens. Det säkra misslyckande, till vilket inkallande av en konferens torde komma att leda, skulle otvivelaktigt i framtiden väga mycket tungt mot FN i den diskussion kring organisationen, som ständigt kommer att äga rum.

En konferens bör heller icke komma till stånd, om dess sammankallande skulle försvåra de strävanden till avspänning i världen, som nu göra sig gällande. På grund av Sovjetunionens hållning, som ända sedan San Franciscokonferensen varit klart avvisande mot ändringar i stadgan, kan man emellertid utgå från att så skulle bli fallet.

De sakkunniga avstyrka därför att Sverige vid den tionde generalförsamlingen röstar för att en konferens för stadgans översyn skall in-

kallas. Medverkande till de sakkunnigas uppfattning i detta hänseende är även, att man vinner ganska litet genom att begagna artikel 109 mom. 3 för att få en konferens till stånd. Beslut om en konferens kan fattas vid vilken som helst av de följande generalförsamlingarna, ehuru det då för ett beslut fordras två tredjedels majoritet i generalförsamlingen i stället för enkel majoritet som vid den tionde generalförsamlingen. Att en konferens inkallas om blott enkel majoritet står bakom beslutet, torde enligt de sakkunnigas åsikt icke vara tillrådligt.

De sakkunnigas inställning är enhällig. Vi äro emellertid naturligen medvetna om att, i ett givet läge, politiska hänsyn kunna tala för att Sverige röstar för en konferens trots de skäl som nu ha anförts. Bedömandet härav är emellertid icke de sakkunnigas sak. Det är möjligt att läget i detta hänseende överhuvud icke kan överblickas förrän under generalförsamlingens sammanträde, sedan debatten i vederbörande utskott försiggått en tid. Vid en röstning i positiv riktning erbjuder sig som en möjlig utväg den kompromiss som FN:s generalsekreterare framfört, nämligen att man vid den tionde generalförsamlingen skulle fatta ett beslut om inkallandet av en konferens men dröja med dess sammankallande till en tidpunkt, som skulle bestämmas först vid en senare generalförsamling. Bl. a. skulle en dylik kompromiss kunna förhindra, att majoritet vunnit för hållandet av en konferens just nu.

En ytterligare kompromissväg, som skulle kunna fylla samma syfte, är en ursprungligen på danskt håll väckt tanke att inom FN skulle tillsättas en kommitté med uppdrag att studera frågan. Som utgångspunkt för kommitténs arbete skulle i så fall kunna tjäna den översikt över generalförsamlingens och säkerhetsrådets praxis vid stadgans tillämpning, som FN:s generalsekreterare börjat utgiva.

Som ytterligare bilagor fogas till förevarande utlåtande två promemorior, den ena belysande skäl och motskäl beträffande önskvärdheten av en konferens enligt artikel 109 mom. 3 av FN:s stadga för översyn av stadgan (bil. 3), den andra avhandlande frågan om en på revolutionär väg tillkommen regerings rätt att företräda sin stat inom FN (bil. 4).

Stockholm den 23 augusti 1955.

ÅKE HOLMBÄCK

ROLF EDBERG

TORSTEN GIHL

/C.-F. Högstedt

## P. M.

## Upptagning av nya medlemmar i FN.

## I. Ursprungliga och nya medlemmar.

Ursprungliga medlemmar är enligt Förenta Nationernas stadga, artikel 3, de stater som deltagit i de förenade nationernas konferens om en internationell organisation i San Francisco eller som tidigare under tecknat de förenade nationernas deklaration av den 1 januari 1942 och som signerat och ratificerat denna i enlighet med artikel 110.

Enligt stadgans artikel 4 är medlemskap i Förenta Nationerna dessutom öppet för alla fredsälskande stater, som påtar sig de förpliktelser som föreskrives i den nuvarande stadgan och enligt organisationens bedömning är villiga och i stånd att uppfylla dessa förpliktelser.

Ursprungliga medlemmar i kraft av artikel 3 är följande 51 stater:

Argentina	Kina
Australien	Libanon
Belgien	Liberia
Bolivia	Luxemburg
Brasilien	Mexico
Canada	Nederländerna
Chile	Nicaragua
Colombia	Norge
Costa Rica	Nya Zeeland
Cuba	Panama
Danmark	Paraguay
Dominikanska Republiken	Peru
Ecuador	Polen
Egypten	Salvador
Etiopien	Saudarabien
Filippinerna	Sovjetunionen
Förenta Staterna	Storbritannien
Frankrike	Sydafrikanska unionen
Grekland	Syrien
Guatemala	Tjeckoslovakien
Haiti	Turkiet
Honduras	Ukraina
Indien	Uruguay
Irak	Venezuela
Iran	Vitryssland
Jugoslavien	

Följande 9 stater har sökt och erhållit medlemskap av organisationen i enlighet med artikel 4 (upptagningsdata inom parentes):

Afganistan	( 9 nov. 1946)
Island	( 9 nov. 1946)
Sverige	( 9 nov. 1946)
Thailand	(13 dec. 1946)
Jemen	(30 sept. 1947)
Pakistan	(30 sept. 1947)
Burma	(19 april 1948)
Israel	(11 maj 1949)
Indonesien	(28 sept. 1950)

Efter den 28 september 1950 har inga nya stater erhållit medlemskap i organisationen.

Följande 21 stater har sökt men icke erhållit medlemskap (ansökningssdata inom parentes):

Albanien	(23 jan. 1946)
Mongoliska folkrepubliken	(24 juni 1946)
Transjordanien	(26 juni 1946)
Portugal	( 2 aug. 1946)
Irland	( 2 aug. 1946)
Ungern	(22 april 1947)
Italien	( 7 maj 1947)
Österrike	( 2 juli 1947)
Rumänien	(10 juli 1947)
Bulgarien	(26 juli 1947)
Finland	(19 sept. 1947)
Ceylon	(25 maj 1948)
Syd-Korea	(19 jan. 1949)
Nord-Korea	( 9 febr. 1949)
Nepal	(13 febr. 1949)
Syd-Vietnam	(17 dec. 1951)
Libyen	(24 dec. 1951)
Nord-Vietnam	(29 dec. 1951)
Cambodja	(15 juni 1952)
Japan	(16 juni 1952)
Laos	(30 juni 1952)

Av de 9 ansökningar om medlemskap som förelåg då de första nya medlemmarna upptogs (Afganistan, Island, Sverige och något senare Thailand) har 5 ännu icke beviljats. Av 3 ansökningar som ingavs samma dag, den 2 augusti 1946, godtogs endast Islands; Irland och Portugal befinner sig alltjämt på väntelistan. När Indonesien som hittills sista stat upptogs i organisationen den 28 september 1950 hade inalles 24 stater utöver de ursprungliga ansökt om medlemskap; 15 av dessa har ännu icke erhållit säkerhetsrådets rekommendation.

## II. Reglerna för upptagning av nya medlemmar.

Huvudregeln för behandling av ansökningar om medlemskap återfinnes i stadgans artikel 4, som efter att ha förklarat medlemskap öppet

för alla fredsälskande stater, som påtar sig stadgans förpliktelser och enligt organisationens bedömning kan och vill uppfylla dessa förpliktelser, fortsätter:

Upptagande av sådan stat till medlem av Förenta Nationerna sker genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet (upon the recommendation of the Security Council).

Behandlingsgången fastställs närmare i generalförsamlingens arbetsordning, ur vilken följande relevanta paragrafer må citeras:

*Applications*

*Rule 133*

Any State which desires to become a Member of the United Nations shall submit an application to the Secretary General. This application shall contain a declaration, made in a formal instrument, that it accepts the obligations contained in the Charter.

*Notification of applications*

*Rule 134*

The Secretary General shall send for information a copy of the application to the General Assembly, or to the Members of the United Nations if the General Assembly is not in session.

*Consideration and decisions by the General Assembly*

*Rule 135*

If the Security Council recommends the applicant State for membership, the General Assembly shall consider whether the applicant is a peace-loving State and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter, and shall decide, by two-third majority of the Members present and voting, upon its application for membership.

*Rule 136*

If the Security Council does not recommend the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, the General Assembly may, after full consideration of the special report of the Security Council, send back the application to the Security Council, together with a full record of the discussion in the General Assembly, for further consideration and recommendation or report.

Motsvarande bestämmelser rörande behandlingsgången i säkerhetsrådet återfinnes i följande paragrafer i dess arbetsordning:

*Rule 58*

Any State which desires to become a Member of the United Nations shall submit an application to the Secretary General. This application shall contain a declaration made in a formal instrument that it accepts the obligations contained in the Charter.

*Rule 59*

The Secretary General shall immediately place the application for membership before the representatives of the Security Council. Unless the Security Council decides otherwise, the application shall be referred by the President to a committee of the Security Council upon which each member of the Security Council shall be represented. The Committee shall examine any application referred to it and report its conclusions thereon to the Council not less than fourteen days in advance of such session.

*Rule 60*

The Security Council shall decide whether in its judgement the applicant is a peace-loving State and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter, and accordingly whether to recommend the applicant State for membership.

If the Security Council recommends the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, it shall submit a special report to the General Assembly with a complete record of the discussion.

If the Security Council does not recommend the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, it shall submit a special report to the General Assembly with a complete record of the discussion.

In order to ensure the consideration of its recommendation at the next session of the General Assembly following the receipt of the application, the Security Council shall make its recommendation not less than twenty-five days in advance of a regular session of the General Assembly, not less than four days in advance of a special session.

In special circumstances, the Security Council may decide to make a recommendation to the General Assembly concerning an application for membership subsequent to the expiration of the time-limits set forth in the preceding paragraph.

När det gäller den formella behandlingen framgår av generalförsamlingens arbetsordning, att beslut i generalförsamlingen om upptagande av ny medlem skall fattas med två tredjedels majoritet av antalet närvarande och röstande medlemmar; beslutet skall fattas efter rekommendation från säkerhetsrådet. Någon motsvarande regel för säkerhetsrådets rekommendationer återfinnes icke i de paragrafer som reglerar behandlingen av medlemskapsansökningar. Det finns sålunda inte uttryckligt stadgat, att en rekommendation kräver enighet bland säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar. Av intresse i detta sammanhang är vidare, huruvida generalförsamlingen kan träffa sina avgöranden obunden av säkerhetsrådets rekommendationer.

För en närmare belysning av dessa frågor kan det vara av intresse att studera dels förarbetena för stadgan och arbetsordningarna, dels den praxis som utbildats under dessa frågors behandling inom Förenta Nationerna, dels de yttranden i frågan som avgivits av Internationella Domstolen.

### III. Frågans behandling vid San Francisco-konferensen.

Till grund för stadgebehandlingen vid San Francisco-konferensen 1945 låg Dumbarton Oaks-förslaget om upprättande av en internationell organisation. I Dumbarton Oaks-texten hette det, att medlemskap av organisationen skall vara öppet för alla fredsälskande stater samt att generalförsamlingen skall äga makt att upptaga nya medlemmar i organisationen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.

Vid kommittébehandlingen i San Francisco kom fyra frågor att ställas i förgrunden: 1. frågan om organisationens universalitet, 2. frågan om de kriterier som skulle uppställas för medlemskap i organisationen, 3. frågan om medlemmar skulle upptas som stater eller regeringar, samt 4. frågan om generalförsamlingens kompetens i förhållande till säkerhetsrådet.

Även om ett förslag från Uruguay om obligatoriskt medlemskap för alla nationer avvisades, rådde vid San Francisco-konferensen enighet om att full universalitet borde vara organisationens riktmärke. Vissa betingelser för medlemskapet borde dock uppställas. Vad kriterierna beträffar betraktades termen »fredsälskande» allmänt som otillräcklig. Att en stat själv deklarerade sig som fredsälskande kvalificerade i och för sig icke för medlemskap — vilken nation har någonsin betecknat sig själv som annat än fredsälskande? Det stod därför klart, att varje ansökan måste bli föremål för prövning från organisationens sida. Det ansågs emellertid icke, att man borde i stadgan räkna upp de element som därvid borde komma i betraktande. De förslag som från flera delegationer framfördes om att i stadgan närmare specificera de krav som borde uppställas för medlemskap avvisades. Generalförsamlingen och säkerhetsrådet borde utan att alltför detaljerat bindas men med stadgans allmänna föreskrifter som guide kunna pröva kvalifikationerna hos dem som sökte medlemskap. Det enda direkta krav man ansåg sig böra ställa på den sökande staten var sålunda att denna var villig att påtaga sig de förpliktelser som stadgan föreskriver. Försäkran härom kunde endast ges genom en skriftlig förklaring från den sökande statens sida. Bedömningen av om den sökande staten var att betrakta som fredsälskande och i stånd att uppfylla stadgans förpliktelser måste ju — inom en viss marginal — bli beroende på politiska värderingar. Det gjordes vidare klart att medlemskap i organisationen skulle tillkomma stater, ej regeringar.

Vad beträffar proceduren för upptagande av nya medlemmar framfördes en rad ändringsförslag till Dumbarton Oaks-texten. Ett förslag gick ut på att generalförsamlingen skulle bemyndigas att med två tredjedels majoritet uppta nya medlemmar utan rekommendation från säkerhetsrådet, ett annat att säkerhetsrådets rekommendation skulle vara nödvändig endast för upptagande av sådana nya stater som hade varit i krig med någon av Förenta Nationernas medlemmar, ett tredje att säkerhetsrådets rekommendationer endast skulle ha rådgivande karaktär. Den egyptiske delegaten hävdade sålunda att säkerhetsrådets huvuduppgift var att garantera fred och säkerhet och att frågor om upptagande av nya medlemmar icke var av denna karaktär. Från australisk sida hävdades att endast om verkliga säkerhetsfrågor vore involverade skulle församlingen vara bunden av rekommendationer från säkerhets-

rådet. Dessa ändringsförslag nedröstades emellertid under kommitté-behandlingen av frågan och kommittén antog Dumbarton Oaks-förslaget med 22 röster mot 9. I kommitténs rapport hette det:

The Committee recommends that new Members be admitted by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. In supporting the acceptance of this principle, several delegates emphasized that the purpose of the Charter is primarily to provide security against a repetition of the present war and that, therefore, the Security Council should assume the initial responsibility of suggesting new participating States.

Det synes av förarbetena klart, att generalförsamlingen icke äger uppta ny medlem i organisationen som icke erhållit säkerhetsrådets rekommendation för upptagning. Däremot rådde till en början tvekan, huruvida av texten klart framginge att generalförsamlingen ägde makt att antingen acceptera eller avslå en rekommendation från säkerhetsrådet. I en tolkning av den rådgivande juristkommittén vid San Francisco-konferensen uttalades emellertid att texten vore klar i detta stycke. I kommittérapporten intogs också den förtydligande tolkningen, att ordet »beslut» icke kan lämna något tvivel om att generalförsamlingen kan anta eller avslå en rekommendation från säkerhetsrådet.

Däremot synes frågan om vetorätt för de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet vid behandling av medlemskapsfrågor icke direkt ha behandlats vid San Francisco-konferensen.

#### IV. FN:s behandling av medlemskapsansökningar.

Vid säkerhetsrådets behandling av ansökningar om medlemskap har emellertid vetot i ett stort antal fall kommit till användning. Av Sovjetunionens 56 veton i säkerhetsrådet har 26 avgivits i samband med behandlingen av medlemskapsfrågor.

Nedan lämnas en summarisk översikt över medlemskapsfrågornas behandling i säkerhetsrådet och generalförsamlingen under perioden 1946—1954.

1946. *Inkomna ansökningar: Afganistan, Albanien, Irland, Island, Mongoliska Folkrepubliken, Portugal, Thailand, Transjordanien, Sverige* (9).

Av de 9 stater som 1946 ansökte om medlemskap rekommenderades Afganistan, Island och Sverige till medlemskap genom resolution i säkerhetsrådet den 11 oktober och Thailand genom resolution den 12 december. För upptagande av Irland, Portugal och Transjordanien röstade 8 av säkerhetsrådets medlemmar, medan Sovjetunionen och Polen röstade mot. Därmed kom vetot för första gången till användning vid säkerhetsrådets behandling av medlemskapsfrågor. Albanien och Mongoliska Folkrepubliken erhöll ej majoritet.

Den 9 november beslöt generalförsamlingen i enlighet med säkerhetsrådets rekommendation att uppta Afganistan, Island och Sverige som

medlemmar av organisationen. Den 15 december träffades samma beslut för Thailands vidkommande.

1947. *Vilande ansökningar*: Albanien, Irland, Mongoliska Folkrepubliken, Portugal, Transjordanien (5).

*Nyinkomna ansökningar*: Bulgarien, Finland, Italien, Jemen, Pakistan, Rumänien, Ungern, Österrike (8).

Under 1947 inkom ytterligare 8 ansökningar om medlemskap. I rekommendation den 18 augusti föreslog säkerhetsrådet enhälligt Jemen och Pakistan till medlemskap, 9 av rådsmedlemmarna röstade för upptagande av Finland, Irland, Italien, Portugal och Transjordanien, 8 för upptagande av Österrike. Majoriteten hävdade att dessa länder uppfyllde stadgans stipulationer för medlemskap. Sovjetunionen och Polen röstade mot. De fyra östblocksstaterna och Mongoliska Folkrepubliken erhöll icke majoritet i omröstningen. Sovjetunionens delegat förklarade att han visserligen ansåg Finland och Italien kvalificerade för medlemskap men att han icke ämnade rösta därför med mindre än att Bulgarien, Rumänien och Ungern samtidigt upptogs som medlemmar.

Genom beslut i generalförsamlingen den 30 september upptogs Jemen och Pakistan som medlemmar.

Med anledning av den situation som uppstått i säkerhetsrådet antog generalförsamlingen den 14 november ett antal resolutioner i medlemskapsfrågan.

I den första rekommenderades de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet att rådgöra med varandra i syfte att nå enighet beträffande upptagning av de sökande som dittills icke erhållit rådets rekommendation.

I en andra resolution begärde generalförsamlingen ett rådgivande uttalande från Internationella domstolen huruvida en nation som i kraft av artikel 4 av stadgan har att avge sitt votum antingen i säkerhetsrådet eller i generalförsamlingen om upptagning av en stat som medlem i FN har juridisk rätt att göra sin röstavgivning beroende av betingelser som icke är föreskrivna i paragraf 1 av nämnda artikel — framför allt om en stat kan göra sin röst till förmån för en sökande avhängig av att andra stater upptas samtidigt.

Slutligen uttalade generalförsamlingen att enligt dess mening Irland, Portugal, Transjordanien, Italien, Finland och Österrike uppfyllde stadgans krav för medlemskap och uppmanade säkerhetsrådet att i ljuset härav reexaminera dessa länders ansökningar.

1948. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Finland, Irland, Italien, Mongoliska Folkrepubliken, Portugal, Rumänien, Transjordanien, Ungern, Österrike (11).

*Nyinkomna ansökningar*: Burma, Ceylon, Israel (3).

Av de tre länder, som 1948 sökte inträde i organisationen, rekommenderades Burma den 10 april av säkerhetsrådet enhälligt till medlemskap. Mot Ceylon inlade Sovjetunionen sitt veto, Israels ansökan behandlades ej under året.

Den 19 september beslöt generalförsamlingen uppta Burma som medlem.

Den 28 maj avgav Internationella domstolen sitt yttrande över den fråga som föregående höst förelagts domstolen av generalförsamlingen. Med 9 röster mot 6 förklarade domstolen att en stat icke är juridiskt berättigad att göra sin röst för upptagning av en sökande beroende av betingelser som icke finns upptagna i artikel 4 och framhöll särskilt att en medlem av organisationen icke kan göra sin bifallsröst avhängig av att andra stater upptas som medlemmar samtidigt med ifrågavarande stat. I sin motivering framhöll domstolen bl. a.:

The provisions of Article 4 necessarily imply that every application for admission should be examined and voted on separately and on its own merits; otherwise it would be impossible to determine whether a particular applicant fulfils the necessary conditions. To subject an affirmative vote for the admission of an applicant State to the conditions that other States be admitted with that State would prevent Members from exercising their judgement in each case with complete liberty, within their scope of the prescribed conditions. Such a demand is incompatible with the letter and spirit of Article 4 of the Charter.

Det bör emellertid noteras att fyra av de domare som anmälde dissens (fransmannen Basdevant, polacken Winiarski, engelsmannen Mc Nair och kanadensaren Read) i ett gemensamt uttalande förklarade, att upptagande av en ny medlem i första hand vore en politisk akt och att ett politiskt organ då det träffar sitt beslut måste överväga frågor av alla slag, politiska lika väl som juridiska. De fann att en medlem som deltar i ett politiskt övervägande har legal rätt att göra sitt ställningstagande till upptagande av en stat som medlem beroende på att andra stater upptas.

Den 8 december antog generalförsamlingen på förslag av ad-hockommittén ett antal resolutioner, vari säkerhetsrådets medlemmar uppmanades att vid röstning i medlemskapsfrågor handla i överensstämmelse med Internationella domstolens uttalande, samtidigt som säkerhetsrådet uppmanades att på nytt behandla medlemskapsansökningarna från de länder som tidigare erhållit majoritet i rådet men icke någon rekommendation till följd av veto. Mot dessa resolutioner röstade östblocksstaterna, inklusive Jugoslavien.

1949. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Ceylon, Finland, Irland, *Israel*, Italien, Jordanien, Mongoliska Folkrepubliken, Portugal, Rumänien, Ungern, Österrike (13).

*Nyinkomna ansökningar*: Sydkorea, Nordkorea, Nepal (3).

Den 4 mars rekommenderade säkerhetsrådet *Israel*, vars ansökan inkommit föregående år, till medlemskap. Generalförsamlingen beslutade i enlighet härmed.

Ingen av de övriga sökandena erhöll någon positiv rekommendation från säkerhetsrådets sida. Sovjetunionen presenterade i ett resolutionsförslag en »package-deal», innebärande upptagande samtidigt av 13 av de 15 stater från vilka ansökningar låg inne (*Albanien*, *Mongoliska Folkrepubliken*, *Bulgarien*, *Rumänien*, *Ungern*, *Finland*, *Italien*, *Portugal*, *Irland*, *Jordanien*, *Österrike*, *Ceylon* och *Nepal* men däremot ej

de båda koreanska sökandena). Sovjetunionen förklarade sig beredd att bortse från sina alltjämt gällande invändningar mot flera av de sökande mot att man från andra sidan uppgav sitt motstånd mot de östeuropeiska staterna och Mongoliska Folkrepubliken. Detta förslag avvisades av rådets flertal, som fasthöll vid principen om individuell behandling av varje sökande. Sovjetunionen inlade därefter sitt veto mot de stater som erhöll majoritet i säkerhetsrådet.

Efter förslag av ad-hoc-kommittén antog generalförsamlingen den 22 november en resolution, i vilken säkerhetsrådet uppmanades att i enlighet med Internationella domstolens uttalande och i ljuset av att generalförsamlingen funnit Österrike, Ceylon, Finland, Irland, Italien, Jordanien, Sydkorea, Portugal och Nepal uppfylla stadgans krav åter uppta dessa länders ansökningar till behandling; säkerhetsrådet uppmanades vidare att avstå från bruket av vetot i samband med behandlingen av medlemskapsfrågor.

Samtidigt riktade generalförsamlingen följande fråga till Internationella domstolen:

Can the admission of a State to membership in the United Nations, pursuant to Article 4, paragraph 2, of the Charter, be effected by a decision of the General Assembly when the Security Council has made no recommendation for admission by reason of the candidate failing to obtain the requisite majority or of the negative vote of a permanent member upon a resolution so to recommend?

1950. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Ceylon, Finland, Irland, Italien, Jordanien, Mongoliska Folkrepubliken, Sydkorea, Nordkorea, Nepal, Portugal, Rumänien, Ungern, Österrike (15).

*Nyinkommen ansökan*: Indonesien.

Den 26 september rekommenderades Indonesien av säkerhetsrådet till medlemskap och upptogs av generalförsamlingen den 28 september. Några andra ansökningar om medlemskap behandlades ej detta år.

Den 3 mars erhöll generalförsamlingen ett rådgivande uttalande över den fråga som församlingen föregående år förelagt Internationella domstolen. Domstolen förklarade (med 12 röster mot 2) att generalförsamlingen kan besluta uppta ny medlem endast efter rekommendation från säkerhetsrådet. Om generalförsamlingen hade makt att uppta en stat som medlem utan en rekommendation från säkerhetsrådet skulle det senare endast ha att studera frågan, avge rapport, ge råd och uttrycka en åsikt. Detta är inte vad artikel 4, paragraf 2, säger:

Nowhere has the General Assembly received the power to change, to the point of reversing, the meaning of a vote of the Security Council.

I ett resolutionsförslag, framlagt av Brasilien, Kanada, Filippinerna, Sverige och Syrien, uppmanades säkerhetsrådet att ta de vilande ansökningarna under förnyat övervägande. Hänvisning gjordes till församlingens resolution av den 22 november 1949, i vilken fastslagits att Österrike, Ceylon, Finland, Irland, Jordanien, Sydkorea, Portugal och

Nepal uppfyllde stadgans stipulationer. Resolutionen antogs av generalförsamlingen den 4 december. Däremot nedröstades ett sovjetiskt förslag om rekommendation till säkerhetsrådet att ta upp till behandling alla föreliggande ansökningar med undantag av dem från Korea.

1951. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Ceylon, Finland, Irland, Italien, Jordanien, Mongoliska Folkrepubliken, Sydkorea, Nordkorea, Nepal, Portugal, Rumänien, Ungern, Österrike (15).

*Nyinkomna ansökningar*: Sydvietnam, Libyen, Nordvietnam (3).

De tre ansökningar som gjordes detta år inkom så sent att de ej hann behandlas av säkerhetsrådet under 1951.

I generalförsamlingen förnyade Sovjetunionen sitt förslag om en »package-deal», omfattande de tidigare föreslagna 13 staterna jämte Libyen. I resolutionstexten infördes efter förslag från Argentina en inledande hänvisning till universalitetsprincipen. Förslaget uppnådde flertal i församlingen men ej 2/3 majoritet.

1952. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Ceylon, Finland, Irland, Italien, Jordanien, Libyen, Mongoliska Folkrepubliken, Sydkorea, Nordkorea, Nepal, Portugal, Rumänien, Sydvietnam, Nordvietnam, Ungern, Österrike (18).

*Nyinkomna ansökningar*: Cambodja, Japan, Laos (3).

Inga av de 6 ansökningar som inkommit under 1951 och 1952 ernådde rekommendation från säkerhetsrådet. Mot Libyen, Sydvietnam, Japan, Cambodja och Laos inlade Sovjetunionen veto. Nordvietnam erhöll ej tillräckligt röstetal. Med hänsyn till tidigare ansökningar förblev situationen i säkerhetsrådet oförändrad.

I generalförsamlingen nedröstades åter ett förslag om en »package-deal», denna gång framfört av Polen. Däremot förklarade sig generalförsamlingens majoritet med något varierande röstsiffror anse att Japan, Vietnam, Cambodja, Laos, Libyen och Jordanien uppfyllde stadgans stipulationer och uppmanade säkerhetsrådet att under sin fortsatta behandling av medlemskapsfrågorna ta hänsyn till generalförsamlingens uppfattning.

Dessutom beslöt generalförsamlingen den 21 december att tillsätta en specialkommitté bestående av Argentina, Belgien, Kanada, Kina, Colombia, Cuba, Egypten, El Salvador, Frankrike, Grekland, Libanon, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Peru, Filippinerna, Sydafrika, Storbritannien och USA med uppgift att studera medlemskapsfrågorna och rapportera sina konklusioner till generalförsamlingens åttonde session.

1953. *Vilande ansökningar*: Albanien, Bulgarien, Cambodja, Ceylon, Finland, Irland, Italien, Japan, Jordanien, Laos, Libyen, Mongoliska Folkrepubliken, Sydkorea, Nordkorea, Nepal, Portugal, Rumänien, Sydvietnam, Nordvietnam, Ungern, Österrike (21).

I generalförsamlingen framförde Sovjetunionen sitt tidigare förslag om en »package-deal», vilket ej heller denna gång vann anslutning. Vid frågans behandling påpekade den amerikanske representanten att 9 sta-

ter återfanns både på »den ryska listan» och på »den amerikanska listan» och ifrågasatte om icke i varje fall dessa stater borde kunna få sina ansökningar omedelbart bifallna. Sovjetunionen motsatte sig ett sådant förfarande.

Den 1952 tillsatta specialkommittén för utredning av medlemskapsfrågorna avgav vid denna session sin rapport utan att ha kommit till några bestämda konklusioner. I rapporten hette det bl. a.:

Generally speaking, the proposals and suggestions... envisaged a solution of the problem along the line of interpretation of the Charter bases on the views that the voting procedures of Article 27, paragraph 3, of the Charter (the veto) did not apply to the admission of new members and that under Article 4, paragraph 2, it was for the Council to make recommendations but for the General Assembly to decide. The discussion of that... group of proposals and suggestions made it apparent, however, that such an approach was not generally acceptable, principally on the grounds that the unanimity rule in the Security Council applied to the admission of the Members and that the provisions of Article 4 did not allow the General Assembly to admit new Members in the absence of a favorable recommendation by the Council.

Med anledning av denna rapport beslöt generalförsamlingen den 23 oktober att tillsätta en bona officia-kommitté bestående av Egypten, Nederländerna och Peru med uppgift att förhandla med säkerhetsrådets medlemmar i syfte att undersöka möjligheterna att nå ett samförstånd (understanding), som kunde underlätta intagningen av nya medlemmar i enlighet med stadgans artikel 4.

1954. *Vilande ansökningar*: Samma som föregående år.

Den bona officia-kommitté som tillsattes föregående höst hade under året en rad överläggningar med säkerhetsrådets medlemmar men kunde i sin rapport till generalförsamlingen endast konstatera att situationen var oförändrad och att det sålunda icke var möjligt att nå fram till en gemensam nämnare för upptagning av nya medlemmar. I rapporten framhölls emellertid att möjligheterna ännu icke borde betraktas som uttömda och att generalförsamlingen borde fortsätta sina ansträngningar att nå fram till en lösning.

I en resolution den 23 november hänvisade generalförsamlingen till den ökade anslutningen till universalitetsprincipen och till bona officia-kommitténs uppfattning att »different views may eventually be harmonized within the spirit of the Charter» och återsände de vilande medlemskapsansökningarna till säkerhetsrådet för fortsatt övervägande och positiva rekommendationer. Vidare hemställdes att säkerhetsrådet måtte överväga önskvärdheten av att begagna sig av stadgans artikel 28, paragraf 2 (»Säkerhetsrådet håller periodiska möten, vid vilka envar av dess medlemmar må, efter egen önskan, företrädas av regeringsmedlem eller av annat särskilt utsett ombud») för att lösa problemet. Slutligen uppdrogs åt bona officia-kommittén att fortsätta sina ansträngningar och rapportera resultaten därav senast till generalförsamlingens tionde session.

*Veton i säkerhetsrådet vid behandling av medlemskapsfrågor.*

(Nedanstående tabell ger en översikt över de 26 veton som avgivits i säkerhetsrådet i samband med behandlingen av medlemskapsfrågor.)

Veto nr	Datum	Sökande	Röstfördelning
6	29 aug. 1949	Transjordanien	<i>För:</i> Brasilien, Kina, Egypten, Frankrike, Mexiko, Nederländerna, Storbritannien, USA. <i>Mot:</i> Polen, Sovjetunionen. <i>Nedlagd:</i> Australien.
7	29 aug. 1949	Irland	Som ovan.
8	29 aug. 1949	Portugal	Som ovan.
12	18 maj 1947	Transjordanien	<i>För:</i> Australien, Belgien, Brasilien, Kina, Colombia, Frankrike, Syrien, Storbritannien, USA. <i>Mot:</i> Sovjetunionen. <i>Nedlagd:</i> Polen.
13	18 maj 1947	Irland	Som ovan.
14	18 maj 1947	Portugal	<i>För:</i> Australien, Belgien, Brasilien, Kina, Colombia, Frankrike, Syrien, Storbritannien, USA. <i>Mot:</i> Polen, Sovjetunionen.
22	1 okt. 1947	Italien	Som ovan.
23	1 okt. 1947	Finland	Som ovan.
24	10 april 1948	Italien	<i>För:</i> Argentina, Belgien, Kanada, Kina, Colombia, Frankrike, Syrien, Storbritannien, USA. <i>Mot:</i> Sovjetunionen, Ukraina.
28	18 aug. 1948	Ceylon	Som ovan.
30	15 dec. 1948	»	Som ovan.
31	8 april 1949	Sydkorea	<i>För:</i> Argentina, Kanada, Kina, Cuba, Egypten, Frankrike, Norge, Storbritannien, USA. <i>Mot:</i> Sovjetunionen, Ukraina.
32	7 sept. 1949	Nepal	Som ovan.
33, 34, 35, 36, 37, 38, 39	13 sept. 1949	Portugal, Jordanien, Italien, Finland, Irland, Österrike, Ceylon	Som ovan.
49	6 febr. 1952	Italien	<i>För:</i> USA, Storbritannien, Kina, Frankrike, Brasilien, Chile, Pakistan, Nederländerna, Turkiet, Grekland. <i>Mot:</i> Sovjetunionen.
52	16 sept. 1952	Libyen	Som ovan.
53	18 sept. 1952	Japan	Som ovan.
54, 55, 56	19 sept. 1952	Vietnam, Laos, Cambodja	Som ovan.

### V. Förhållandet mellan stadga och praxis.

Förenta Nationernas stadga uppställer fem betingelser för medlemskap. För att upptas som medlem måste den sökande

- 1) vara en stat,
- 2) vara fredsälskande,
- 3) åtaga sig de förpliktelser stadgan ålägger medlemmarna,
- 4) vara i stånd att uppfylla dessa förpliktelser,
- 5) vara villig att uppfylla dem.

Att en stat är beredd att ikläda sig de förpliktelser stadgan ålägger medlemmarna ankommer på den sökande staten att själv manifesteras; det kan som framhållits i kap. II endast ske genom skriftlig förklaring från den sökande statens sida.

Däremot åligger det säkerhetsrådet och generalförsamlingen att bedöma om den sökande är en stat, om han är fredsälskande, om han är i stånd och villig att uppfylla stadgans förpliktelser.

Endast vid något enstaka tillfälle (exempelvis i fråga om Mongoliska Folkrepubliken och vid något tillfälle i fråga om Transjordanien) har ifrågasatts om den sökande varit att betrakta som en stat. Något oftare har ifrågasatts om en sökande kunnat karakteriseras som fredsälskande och varit i stånd och villig att uppfylla stadgans förpliktelser. Så har exempelvis skett från bl. a. amerikansk sida i fråga om de östeuropeiska folkdemokratierna. Det är uppenbart att bedömningen av dessa kriterier ofta kommer att bli politiskt influerad. Det kan här erinras om hur Peru på hösten 1951 framlade ett förslag som avsåg att göra avgörandet i medlemskapsfrågorna till en rent juridisk process; förslaget gick ut på att en sökande skulle framlägga bevismaterial för att belysa sin ställning i förhållande till kriterierna i artikel 4, varvid som exempel på sådant bevismaterial nämndes vänskapstraktater med andra länder och avtal om fredlig lösning av internationella problem. Förslaget avslogs, enär ett sådant strikt juridiskt förfaringsätt icke ansågs ändamålsenligt.

Mot flertalet av de sökande, som genom vetot utestängts från medlemskap, har emellertid icke anförts att de icke skulle uppfylla stadgans betingelser. Generalförsamlingen har, som framgått av föregående kapitel, i upprepade hänvändelser till säkerhetsrådet förklarat att enligt dess bedömning en rad uppräknade stater uppfyllde stadgans förpliktelser och för den skull hemställt att säkerhetsrådet måtte på nytt pröva dessa staters ansökningar. I ett stort antal fall har sökandens kvalifikation ej heller ifrågasatts i säkerhetsrådet från den vetoinläggande statens sida. Sovjetunionen har i sina »package-deals» varit beredd att inrösta ett antal stater på villkor att dess egna kandidater samtidigt upptogs som medlemmar; 1947 förklarade Sovjetunionens representant exempelvis att han visserligen ansåg Finland och Italien kvalificerade för medlemskap *men* att han icke ämnade rösta därför med mindre än att Bulgarien, Rumänien och Ungern samtidigt upptogs i organisationen.

Att en sådan köpslagan ej står i god samklang med stadgans anda och i varje fall ej förutsetts av dess författare synes uppenbart. Internationella domstolen fastslog ju också i sitt rådgivande uttalande 1948 att

sådana villkor skulle förhindra medlemmarna från att utöva sin rätt att bedöma varje individuellt fall och vore stridande mot artikel 4:s såväl bokstav som anda. Ett rådgivande uttalande binder emellertid ingen stat, och så länge artikel 4 kvarstår i sin nuvarande formulering torde man få räkna med att en medlem *kan* göra sin bifallsröst till förmån för en sökande stat avhängig av att en dess egen kandidat vinner inträde. En permanent medlem kan ju i sådant fall utöva sin veto-rätt.

Av förarbetena till stadgan likaväl som av stadgans ordalydelse är man berättigad att sluta sig till att det aldrig varit förutsett att veto-rätten skulle kunna utövas på sätt som skett i medlemskapsfrågorna. Däremot synes det bland säkerhetsrådets medlemmar icke ha rätt någon tvekan om att veto-rätten kan komma till användning även i medlemskapsfrågor; det är missbruket, ej bruket som kritiken riktat sig mot. Då det från latinamerikanskt håll i ad hoc-kommittén 1952 hävdades, att veto-rätten ej kunde anses äga tillämpning beträffande medlemskapsfrågor, gendrevs detta påstående med stor bestämdhet av den brittiske representanten. Ingen av säkerhetsrådets medlemmar har heller någonsin bestritt vetoverkningen av Sovjetunionens negativa röst, och icke vid något tillfälle har det ifrågasatts att underställa Internationella domstolen frågan om veto-rättens användning vid behandlingen av medlemskapsfrågor. Ingen annan permanent medlem har emellertid inlagt något veto i någon medlemskapsfråga; deras negativa röster i ett flertal fall har ej fått vetoverkan, enär vederbörande stat ej fått röstmajoritet i rådet.

Däremot har försök gjorts att genom frivillig överenskommelse mellan säkerhetsrådets permanenta medlemmar uppnå en sådan praxis att veto-rätten icke togs i bruks i medlemskapsfrågor. 1947 förklarade de amerikanska och brittiska representanterna i generalförsamlingens första (politiska) kommitté, att de var villiga att avstå från veto-rätten i medlemskapsfrågor, och den franske representanten förklarade, att hans land icke skulle inlägga veto mot någon av de ansökningar som vid den tidpunkten förelåg. Den amerikanska ståndpunkten (som f. ö. följande år stöddes av Förenade Staternas senat genom den s. k. vandenbergsresolutionen) uttrycktes vid detta tillfälle på följande sätt:

The United States will not exercise its right of veto in the Security Council to exclude from the United Nations any of the present applicants which the Assembly deems qualified to membership, and we would go further and would be willing to accept complete elimination of the veto in the Security Council in reference to the admission of applicants in the future.

Försöket ledde icke till resultat, enär Sovjetunionen icke var villig att underkasta sig en liknande begränsning i utnyttjandet av sin veto-rätt.

Generalförsamlingen har på åtminstone sex olika vägar sökt komma till rätta med problemet:

1) Genom en uppfordran, i resolution den 14 april 1949, till de fem permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet att försöka undvika bruket av veto i vissa närmare angivna fall, bland dem i frågor angående

upptagande av nya medlemmar. För denna resolution röstade fyra av de permanenta medlemmarna men ej Sovjetunionen; därmed var den negativa utgången av försöket i realiteten given.

2) Genom upprepade hemställningar till säkerhetsrådet (19 november 1947, 8 december 1948, 22 november 1949, 3 mars 1950, 21 december 1952, 23 november 1954) att uppta de ansökningar, som vunnit röstmajoritet i rådet men blockerats genom veto, till förnyat övervägande, varvid generalförsamlingens majoritet samtidigt angivit de sökande som enligt dess bedömande uppfyllde stadgans krav. Öststaterna har i generalförsamlingen röstat mot dessa resolutioner, varigenom deras öde i säkerhetsrådet kunnat antas i förväg givet.

3) Genom rekommendation, den 14 november 1947, till säkerhetsrådets permanenta medlemmar att rådgöra med varandra i syfte att nå enighet beträffande de sökande som ej uppnått säkerhetsrådets rekommendation.

4) Genom en den 21 december 1952 tillsatt specialkommitté på 19 medlemmar med uppgift att studera medlemskapsfrågorna i syfte att finna en väg ut ur dödläget. Ingen av östblocksstaterna ingick i kommittén; därmed var klart att ej heller det försöket skulle leda till resultat.

5) Genom en den 23 oktober 1953 tillsatt bona officia-kommitté på tre medlemmar med uppdrag att förhandla med säkerhetsrådets medlemmar om en lösning av problemet. Denna kommitté fick 1954 sitt uppdrag förlängt och har ännu ej slutfört sitt arbete.

6) Genom hänvändelser till Internationella domstolen i syfte att eventuellt erhålla en tolkning av stadgans artikel 4, som skulle göra det möjligt att komma förbi vetot. Om hänvändelsen till domstolen den 30 september 1947 rörande medlems rätt att göra sin röstavgivning beroende av villkor som ej finns föreskrivna i stadgan har tidigare talats i detta kapitel. Av större intresse i detta sammanhang är hänvändelsen av den 22 november 1949, när den utgjorde ett försök från församlingens sida att genom en omtolkning av stadgan lägga i generalförsamlingens hand att uppta medlem i organisationen som fått »negativ rekommendation» (d. v. s. vetoblockerats eller ej erhållit tillräckligt röstetal och sålunda i realiteten ingen rekommendation alls). I sitt uttalande förklarade domstolen eftertryckligt, att stadgan icke medger generalförsamlingen en sådan kompetens:

To hold that the General Assembly has power to admit a State to membership in the absence of a recommendation of the Security Council would be to deprive the Security Council of an important power which has been entrusted to it by the Charter. It would almost nullify the role of the Security Council in the exercise of one of the essential functions of the Organization... This is not what Article 4, paragraph 2, says.

Även andra försök — såsom den amerikanska inviten 1953 att i varje fall nå överenskommelse beträffande de 9 stater som återfanns på såväl »den ryska listan» som på »den amerikanska listan» — har, som framgått av redogörelsen i kapitlet om medlemskapsfrågornas behandling i FN, blivit resultatlösa.

Situationen i medlemskapsfrågan har länge framstått som orimlig, den har delvis framkallats genom en behandling av dessa frågor som strider mot stadgans andemening och utgör ett åsidosättande av den universalitetsprincip, som i San Francisco uppställdes som ett rikt-  
märke för organisationen.

## VI. Svenska uttalanden och initiativ i medlemskapsfrågan.

Sverige har alltifrån sitt inträde i Förenta Nationerna ägnat medlemskapsfrågorna ett ingående intresse och konsekvent hävdad universalitetsprincipen.

I ett anförande i generaldebatten i församlingen den 19 september 1947 framhöll utrikesminister *Undén*, att Förenta Nationerna hade bestämde företräden framför Nationernas Förbund därigenom att det redan från början uppnått ett större mått av universalitet än det gamla förbundet. Alltjämt hade ett stort antal stater likväl icke upptagits som medlemmar; av de tolv ansökningar om medlemskap som låg inne hade säkerhetsrådet endast avgivit rekommendation beträffande två. Det vore av stor betydelse, att säkerhetsrådet och generalförsamlingen i fullaste utsträckning sökte följa principen om organisationens universalitet, som var en av Förenta Nationernas grundläggande principer. Sedan säkerhetsrådets överläggningar i medlemskapsfrågan avslutats, hade denna kommit i ett nytt läge i och med att fredsfördragen med Bulgarien, Finland, Italien, Rumänien och Ungern ratificerats och trätt i kraft. Hänsyn borde tas till denna förändring i läget. När ansökningarna från de s. k. ex-fiendestaterna behandlades finge man ej glömma, att det fanns andra stater, som sedan mer än ett år väntat på att upptas i Förenta Nationerna. Det skulle stå i överensstämmelse med stadgans bästa och mest generösa anda, om samtliga de länder, som sökt inträde i organisationen, upptoges i denna. Den svenska delegationen vore, förklarade hr *Undén*, beredd att framlägga ett resolutionsutkast, vari säkerhetsrådet anmodades att på nytt pröva medlemskapsfrågan.

Det av hr *Undén* bebadade resolutionsutkastet framlades den 23 september. Enligt detta skulle församlingen anmoda säkerhetsrådet att överväga alla inkomna ansökningar om medlemskap i belysning av universalitetsprincipen samt framlägga förslag i enlighet härmed till församlingen under den pågående sessionen.

Vid frågans behandling i första (politiska) utskottet beklagade den svenske delegaten, envoyén *Hägglöf*, att säkerhetsrådet ej nått enighet om de föreliggande medlemskapsansökningarna. Han framhöll bl. a. att tolkningen av uttrycket »fredsälskande» inte tarvade någon legal definition; det var ett ord som skulle tolkas allmänt och med sunt förnuft. Beträffande andra skäl för att vägra en stat inträde vore det viktigt att understryka att stadgans tillskyndare inte gjort upptagning av en stat beroende på några speciella rekvisit beträffande den inre regimen. Stadgans författare hade valt att forma en organisation som sikade till universalitet. I ljuset härav fann den svenske representanten det logiskt att inte den sittande församlingen begränsade sig till upp-

tagande av enbart Jemen och Pakistan utan uppmanade säkerhetsrådet att hålla dörren öppen för alla stater som ingivit ansökningar.

Det svenska resolutionsförslaget -- något modifierat på förslag av Etiopien -- avslogs av utskottet med 26 röster mot 13 samt 14 nedlagda. Samtliga nordiska delegationer röstade för förslaget.

I ett anförande i ad hoc-kommittén den 23 november 1948 efter det rådgivande yttrandet från Internationella domstolen beträffande medlems juridiska rätt att göra sitt ställningstagande till en medlemskapsansökan beroende på villkor ej förutsedda i stadgan erinrade utrikesminister *Undén* om den svenska ståndpunkten att såväl praktiska och politiska skäl talade för att medlemsfrågan borde bedömas under hänsynstagande till universalitetsprincipen. Beträffande tolkningen av artikel 4 borde denna överlåtas åt medlemsstaterna själva. Det kunde ifrågasättas om generalförsamlingen vore kompetent att ge en auktoritativ tolkning med bindande karaktär av en artikel i stadgan; ett rådgivande yttrande från Internationella domstolen medförde ingen ändring i församlingens kompetens:

On peut même se demander si l'Assemblée Générale est compétente pour donner une interprétation authentique d'un article de la Charte, une interprétation de caractère obligatoire. Autant que je sache, aucune disposition dans la Charte n'attribue à l'Assemblée Générale une telle compétence semi-législative. Il faudrait, me semble-t-il, une stipulation expresse dans la Charte pour qu'on puisse considérer les Membres de l'ONU juridiquement liés par une résolution de l'Assemblée Générale dans laquelle telle ou telle interprétation d'un article de la Charte aurait été sanctionnée.

Enligt hr *Undéns* uppfattning borde utskottet begränsa sig till att ta kännedom om domstolens yttrande utan att uttala sig om det grundade i olika uppfattningar inom domstolen.

I anslutning till detta anförande framlade den svenska delegationen ett resolutionsförslag, enligt vilket generalförsamlingen efter att ha tagit kännedom om säkerhetsrådets rapporter och Internationella domstolens rådgivande yttrande borde anmoda säkerhetsrådet att i ljuset av universalitetsprincipen och med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall ompröva de i berörda rapporter omnämnda medlemskapsansökningarna.

Vid voteringen i ad hoc-utskottet om det svenska resolutionsförslaget -- reviderat genom ett bolivianskt tilläggsförslag -- antogs detta med 33 röster mot 3 och 8 nedlagda. I samband med frågans behandling i generalförsamlingen gjordes ett uttalande av envoyén *Grafström*, som anslöt till de synpunkter hr *Undén* framfört i utskottet. Det svenska resolutionsförslaget antogs i generalförsamlingen med 33 röster mot 0 och 10 nedlagda.

Vid medlemskapsfrågans förnyade behandling i ad hoc-kommittén på hösten 1949 inleddes generaldebatten i utskottet (den 31 okt.) av landshövding *Sandler*, som framhöll att Sverige alltjämt stod fast vid universalitetsprincipen och med tillfredsställelse konstaterade att föregående möte med generalförsamlingen antagit ett svenskt resolutionsförslag i denna anda. Även om man kunde skönja att den mera liberala inställningen i generalförsamlingen haft viss effekt -- flera av säker-

hetsrådets permanenta medlemmar hade sålunda förbundit sig att ej använda sin vetorätt i samband med medlemskapsansökningar — hade den ej varit i stånd att inom säkerhetsrådet åstadkomma några positiva resultat. Hr Sandler vände sig också mot en tendens som gjort sig gällande att som inträdesvillkor begära att de nya medlemmarna genomfört åtgärder, som garanterade iakttagande av mänskliga rättigheter och fundamentala friheter. Därigenom hade krav uppställts, som icke återfunnes i stadgans artikel 4, samtidigt som man sålunda begärde mera av en om medlemskap sökande stat än av en stat som redan var medlem, något som tedde sig orimligt. Beträffande det ryska förslaget om en »package-deal» anmärktes att detta ej vore tillräckligt universellt och att den svenska delegationen i princip fordrade individuell bedömning. Vid omröstningen stöddes emellertid förslaget av Sverige.

I generalförsamlingens inledande debatt 1950 deklarerade utrikesminister *Undén* den svenska delegationens fortsatta intresse för en liberal tillämpning av reglerna för inval av nya medlemmar i syfte att organisationens universalitet måtte befrämjas. Den svenska ståndpunkten utvecklades vidare av landshövding *Sandler* under den debatt i frågan, som utspann sig i samband med att församlingen den 4 december — utan föregående utskottsbehandling — upptog frågan om medlemsin-tagningen i anslutning till ett antal resolutionsförslag och det nu inkomna yttrandet från Internationella domstolen rörande församlingens kompetens i förhållande till säkerhetsrådet i fråga om invalsprocedu-ren. Hr Sandler underströk särskilt det psykologiska värdet av en snabb och tillfredsställande lösning i ett läge då hela världen spanade efter tecken på en avspänning.

Vid detta tillfälle antog generalförsamlingen (med röstsiffrorna 46 —5—2) ett av Sverige tillsammans med fyra andra stater framlagt resolutionsförslag, enligt vilket generalförsamlingen hemställde till säkerhetsrådet att ta vilande medlemskapsansökningar under förnyat övervägande.

I samband med medlemskapsfrågans förnyade behandling i första utskottet i början av 1952 erinrade ambassadör *Sohlman* (i anförande den 18 jan.) om hur Sverige ända sedan sitt inträde i Förenta Nationerna förfäktat universalitetsprincipen. Ett lojalt samarbete mellan alla stater, stora som små, skulle vara till stor hjälp för Förenta Nationerna i dess verksamhet. Ur den synpunkten vore det av största betydelse, att organisationen åtminstone — i avvaktan på att universalitetsprincipen kunde förverkligas — vore representativ för de olika delarna av världen. Medan Förenta Nationerna uppnått universalitet på vissa kontinenter, var andra, icke mindre betydelsefulla, underrepresenterade. Vad Europa beträffade var sålunda av dess 27 stater endast 16 medlemmar av Förenta Nationerna, och Europa var icke blott underrepresenterat som helhet utan dess olika delar var dessutom ytterst ojämnt representerade; hela mellersta och södra Europa representerades endast av två medlemmar. Denna situation blev alltmera ohållbar, och det faktum att vissa delegationer ansett sig böra söka lösningar, som stod i föga överensstämmelse med stadgan, underströk ytterligare nödvändigheten av att snabbt finna en utväg ur återvändsgränden. Den svenska delegationen trodde för sin del fortfarande, att den enklaste

lösningen var den tidigare förordade: att säkerhetsrådet i generös anda och med utgångspunkt från universalitetsprincipen omprövide alla tidigare behandlade ansökningar.

Ambassadör *Sohlman* utvecklade i stort sett samma synpunkter i ett anförande i ad hoc-kommittén på hösten 1952, medan landshövding *Sandler* i ett anförande någon tid senare yrkade på att i de resolutionsförslag, som förelåg, varje hänvisning till bestämda stater borde utgå. Hr *Sandler* underströk vikten av att säkerställa en allsidig diskussion i den specialkommitté för behandling av medlemskapsfrågorna som vid detta tillfälle tillsattes; för den skull borde, menade han, inga prejudicerande ståndpunkter tillåtas komma till uttryck i formuleringen av resolutionstexten. I det syftet framlades f. ö. ett ändringsförslag från de skandinaviska ländernas sida, vilket emellertid ej vann anslutning.

I generaldebatten i församlingen på hösten 1953 återkom utrikesminister *Undén* i samband med en granskning av vetorätten och dess tillämpning till medlemskapsfrågan och konstaterade med tillfredsställelse att flertalet permanenta medlemmar av säkerhetsrådet förklarat sig villiga att avstå från vetorätten vid behandling av frågor om upptagande av nya medlemmar. Det vore emellertid inte uteslutande veto-rätten som var skuld till det negativa resultatet. I somliga fall hade ansökningar om medlemskap avslagits genom att en grupp stater inom säkerhetsrådet röstat negativt eller lagt ner sina röster, då man alltså inte kunde använda beteckningen veto.

I samband med ad hoc-kommitténs behandling av förslaget om tillsättande av en bona officia-kommitté på hösten 1953 och det nya ryska förslaget om en »package-deal» framhöll landshövding *Sandler*, efter en hänvisning till den svenska hållning som vilade på grundsatsen om alla staters medlemskap, att man på svensk sida liksom tidigare ansåg sig fri att rösta för Sovjetunionens förslag om upptagande samtidigt av 14 stater, därest detta förslag ställdes under omröstning. Detta betydde givetvis, att Sverige ansåg, att ett upptagande av de 14 staterna överensstämde med stadgans fordringar. Förslaget angav en riktning i vilken framtida lösning måste väntas. Under sådana förhållanden var det ej heller svårt för Sverige att ansluta sig till förslaget om en mindre förhandlingskommitté. En lösning var beroende av hur de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet handlade. Sovjetunionens förslag om de 14 staterna hade på svensk sida uppfattats som ett allvarligt menat kompromissförsök. Därest man på andra håll vore lika beredd till en kompromiss borde den föreslagna förhandlingskommittén kunna bidra till en lösning, som var godtagbar för båda lägren.

I ad hoc-kommittén behandlades medlemskapsfrågan åter på hösten 1954, varvid ambassadör *Sohlman* framhöll att endast en generös och liberal inställning kunde föra frågan ut ur det dödläge, vari den befann sig. Det blev mer och mer angeläget att nå en lösning. Sovjetunionens förslag om upptagande av 14 stater, varav 5 kommuniststater, betecknades som ett praktiskt kompromissförslag. Bona officia-kommittén borde fortsätta sina ansträngningar, och enligt svensk uppfattning skulle kommittén lättare nå målet, om den i sina överläggningar ej kände sig alltför bunden av Internationella domstolens yttrande av 1948; i själva verket syntes domstolsminoritetens uppfattning mera ägnad att underlätta en reglering av frågan.

## VII. Konklusioner.

Av föregående sammanställning framgår att medlemskapsfrågan befunnit sig i dödläge ända sedan 1946 och att detta läge undan för undan förvärrats; sedan Indonesien vann inträde 1950 har över huvud taget ingen ny medlem upptagits i organisationen. En lösning av problemet torde endast kunna sökas på två vägar:

- 1) Genom en ny och liberalare praxis i säkerhetsrådet.
- 2) Genom en ändring av artikel 4 i stadgan.

Formellt framstår det ryska vetot som det avgörande hindret för flertalet av de stater som antichambrerar i Förenta Nationernas väntorum. De 26 ryska vetona i medlemskapsfrågor belyser emellertid endast en sida av problemet. Den ryska attityden måste ses i belysning av att Sovjetunionens egna kandidater ej kunnat erhålla majoritet i säkerhetsrådet. Västmakternas erbjudande om att avstå från bruket av veto i medlemskapsfrågor hade ju intet ändrat härutinnan, icke heller de upprepade initiativen från generalförsamlingens sida. Inte ens förslaget om att man borde enas om de nio kandidater som återfanns såväl på den ryska som på den amerikanska listan hade någon utsikt till framgång, då det uteslöt samtliga kommuniststater. En liberalare praxis vid säkerhetsrådets behandling av medlemskapsfrågor torde ej kunna förväntas med mindre än att västmakterna uppger sitt principiella motstånd mot östblocksstaternas inval.

I detta sammanhang kan man inte komma förbi det av Sovjetunionen vid upprepade tillfällen framförda förslaget om ett upptagande av ett antal stater en bloc. Även om vissa stater — såsom exempelvis Sverige — är beredda att betrakta samtliga de därvid ifrågakommande staterna som kvalificerade för medlemskap, kan man knappast komma ifrån att en sådan en bloc-upptagning i verkligheten får karaktären av en byteshandel, som kan sägas föga harmoniera med stadgans anda. I det läge, vari medlemskapsfrågan kommit, framstår emellertid en sådan »package-deal» som den enda politiskt framkomliga vägen. Om sedan en en bloc-upptagning förlänas en annan karaktär än den haft i de ryska förslagen är i sak likgiltigt. Reellt kan ju f. ö. hävdas att stater sådana som Bulgarien, Rumänien och Ungern (i och med att deras fredstraktater ratificerats) icke intar någon annan ställning i förhållande till stadgans krav än åtskilliga stater som västmakterna velat uppta som medlemmar.

Om antalet väntande stater kan väsentligt reduceras genom att säkerhetsrådets permanenta medlemmar överenskommer om en upptagning en bloc, borde det icke vara uteslutet att man som ett nästa steg kunde nå överenskommelse om att i fortsättningen avstå från bruket av vetot i medlemskapsfrågor. Kruxet för en sådan överenskommelse torde väl främst vara de båda koreanska och vietnamesiska statsbildningarna. Det bör här erinras om att Sovjetunionen icke upptagit Nordkorea och Nordvietnam i sina »package-deals», medan generalförsamlingen förklarat sig anse att Sydkorea och Sydvietnam uppfyllde stadgans stipulationer och hemställt till säkerhetsrådet att ta hänsyn härtill. Möjligen kan ett tudelat Tyskland skapa ett liknande problem. Man kan emellertid tänka sig att ett gentlemen's agreement om avståendet från vetobruket tog sikte på stater, där icke säkerhets-

frågor av en eller annan art kunde anses involverade eller vilkas status ännu vore svävande. Även om en sådan överenskommelse kunde tolkas olika i olika fall borde den dock kunna ge en viss mall för bedömningen och innebära att universalitetsprincipen i allt väsentligt vann tillämpning.

Förutsättningarna för att uppnå en sådan liberalare praxis i säkerhetsrådets behandling av medlemskapsfrågor blir väl ytterst beroende av om en förbättring i den internationella atmosfären kan uppnås — samtidigt som en generösare tillämpning av stadgans bestämmelser väl i sin mån skulle kunna bidra till att förbättra atmosfären. I första hand synes den avspänning, som man väntar ska komma ut ur det nu inledda konferensskedet, böra utnyttjas för att söka uppnå en liberalare praxis. Strävandena i den riktningen kan törhända något underlättas av att universalitetsprincipen, det redan i San Francisco uppsatta riktmärket, under senare år vunnit allt starkare genklang i generalförsamlingen.

Om inte denna väg visar sig framkomlig, kan en revision av artikel 4 få övervägas i syfte att stärka universalitetsprincipen. Man kan därvid tänka sig att ändra:

- a) kriterierna för medlemskapet (art. 4: 1)
- b) invalsproceduren (art. 4: 2)

Vad kriterierna beträffar kan man i och för sig tänka sig att aningen närmare specificera de element som bör tas i betraktande beträffande en sökande i syfte att minska utrymmet för politiska bedömningar — förslag i den riktningen framlades 1951 av Peru men avvisades — eller att gå rakt motsatt väg och avskaffa vissa betingelser (exempelvis termen »fredsölskande», som inte längre har samma innebörd som då stadgan skrevs) — tankar i den senare riktningen framfördes redan vid San Franciscokonferensen men vann då icke gehör. I vilket fall som helst torde det emellertid icke kunna undvikas att politiska faktorer alltjämt kommer att spela in vid bedömningen. Stadgan måste ju ytterst tolkas av medlemmarna själva, och stadgans bokstav har endast begränsad relevans i förhållande till de realpolitiska faktorerna. Utsikterna att på någon av dessa vägar *framtinga* en liberalare praxis torde få betraktas som ytterligt små.

En tredje utväg vore emellertid att slopa hela kvalifikationskatalogen i artikel 4 mom. 1 och endast föreskriva att *organisationen står öppen för medlemskap för varje stat som förklarar sig villig att underkasta sig stadgans förpliktelser*. Det enda kriterium för organisationen att pröva vore då att en sökande verkligen vore en stat. Det är uppenbart (och har redan framgått vid behandlingen av några medlemskapsfrågor) att enbart tolkningen av begreppet stat kan föranleda delade meningar, men det är svårt att se att man kan komma förbi en sådan fundamental prövning av en sökande. Visserligen skulle man på den här antydda vägen avlägsna den principförklaring som kan sägas ligga ingjuten i artikel 4 första momentet, men det kan starkt ifrågasättas om det inte låge ett större reellt värde i att på detta sätt få universalitetsprincipen stadfäst i stadgans medlemskapsartikel.

Vänder man i stället blickarna till invalsproceduren, som hittills stått i centrum för debatten, kan man tänka sig denna förändrad

*antingen* på så sätt att säkerhetsrådet helt avkopplas från behandlingen av medlemskapsfrågor och att det lägges i generalförsamlingens hand att med 2/3 majoritet besluta om upptagning av nya medlemmar

*eller* att vetot beträffande medlemskapsfrågor avskaffas genom att det föreskrives att säkerhetsrådet äger att med enkel majoritet rekommendera sökande stat till upptagning.

För det första alternativet talar onekligen den omständigheten att det skulle te sig mest demokratiskt att frågor om nya medlemmars inträde helt avgjordes i det organ, där alla medlemstater är representerade och därtill på lika fot. Det kan ju också erinras om att detta var det invalsförfarande som föreskrevs i den gamla folkförbundspakten. I sak skiljer sig de båda här antydda alternativen föga från varandra. Svagheten i dem båda ligger däri att en minoritet i församlingen liksom i det senare alternativet också i säkerhetsrådet riskerar att få sina kandidater utestängda. Vad som skenbart kan te sig som mest demokratiskt synes i det aktuella världsläget knappast vara realpolitiskt tillrådligt eller lämpligt. Det kan f. ö. erinras om hur förslag om att generalförsamlingen med 2/3 majoritet skulle äga rätt att uppta nya medlemmar utan rekommendation av säkerhetsrådet avvisades i San Francisco.

En diskussion om en eventuell revision av stadgan på denna punkt kan ju heller inte komma förbi frågan om det politiskt möjliga. Det kan icke råda någon tvekan om att en ändring av stadgan förutsätter enighet bland de fem stormakter, som är permanenta medlemmar av säkerhetsrådet (med andra ord att vetorätten har sin plats även i en stadgerevision). Andra teorier som den av professor Alf Ross hävdade att vetot icke äger tillämpning i fråga om själva grundlagen för nationernas samfund har inga som helst möjligheter att vinna gehör och saknar intresse utöver det akademiska. Det får då också betraktas som uteslutet — i varje fall i nuvarande läge — att enighet skulle kunna nås bland de permanenta medlemmarna om att skriva bort vetot ur stadgan beträffande medlemskapsfrågor eller att helt överantvarda dessa frågor åt generalförsamlingen. Samma skäl som hittills hindrat en liberal praxis i säkerhetsrådet komme också att hindra en stadgeändring i detta stycke. En ändring av reglerna beträffande invalspöregången får alltså betraktas som icke politiskt möjlig att åstadkomma.

Det kan däremot ifrågasättas om det till äventyrs skulle finnas större förutsättningar att få universalitetsprincipen inskriven i artikel 4, första paragrafen, på sätt som antytts i det föregående, alltså med elimination av den nuvarande kvalifikationskatalogen. Förutsättningarna torde inte a priori böra uteslutas även om de sannolikt inte kan betraktas som särskilt stora.

Den frågan kan då till slut ställas, om det av ideella och principiella skäl kan vara att tillråda att vid en eventuell stadgekonferens ett revisionskrav framföres, även om utsikterna att vinna anslutning för detsamma skulle te sig begränsade. Med hänsyn till den målmedvetenhet, varmed universalitetsprincipen från nordisk sida hävdats i FN, kunde det kanske icke betraktas som opåkallat utan snarare

framstå som en akt av följdriktighet om ett revisionskrav, siktande till att få universalitetsprincipen inskriven i stadgan, fördes fram från nordiskt håll vid stadgekonferensen. Artikel 4 skulle då i sitt reviderade skick erhålla följande lydelse:

- »1. Membership in the United Nations is open to all states which declare themselves willing to carry out the obligations contained in the present Charter.
2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.»

Göteborg den 17 maj 1955.

Rolf Edberg.

## P. M.

## Avgörande på fredlig väg av internationella tvister.

## I. Inledning.

Jämlikt FN-stadgans artikel 1, mom. 1, är det ett Förenta Nationernas ändamål att »genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklagen . . .», och enligt stadgans artikel 2, mom. 3, förplikta sig Förenta Nationernas medlemmar »att lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättes i fara». Vidare återfinnes i artikel 33, mom. 1, ett stadgande av innebörd, att parterna »i varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, . . . i första hand skola söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitan- de av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val».

Med hänsyn till detta ändamål är det naturligt att enligt stadgans artikel 7 den internationella domstolen räknas till ett av Förenta Nationernas huvudorgan. Domstolen är jämlikt artikel 36, mom. 1, i sin stadga, som utgör integrerande del av FN-stadgan, »behörig i alla mål som underställas densamma av parterna, ävensom i alla fall, som särskilt angivas i Förenta Nationernas stadga eller i gällande traktater och konventioner». Mom. 2 av samma bestämmelse innehåller den s. k. fakultativa klausulen, enligt vilken till stadgan anslutna stater kunna förklara, att de i förhållande till varje annan stat, som åtager sig samma förpliktelse, tillerkänna domstolen en generell doms- rätt i *rättstvister* av närmare angiven beskaffenhet. Domstolen är så- ledes Förenta Nationernas organ för *rättsligt avgörande* av tvister mel- lan stater; den har, jämlikt artikel 38 i sin stadga, att träffa sina av- göranden i överensstämmelse med internationell rätt men kan också, om parterna äro ense därom, döma *ex æquo et bono*.

Förutom rättsligt avgörande nämner ovan citerade artikel 33, mom. 1, i FN-stadgan bland andra medel för internationella tvisters fredliga biläggande *förlikningsförfarande* och *skiljedom*. Samtliga dessa med- del, förlikning, rättsligt avgörande och skiljedom finnas närmare ut- formade i den av Förenta Nationernas generalförsamling i april 1949 antagna reviderade generalakten om avgörande på fredlig väg av in- ternationella tvister. Enligt denna skola *rättstvister* hänskjutas till in- ternationella domstolen eller särskild skiljedomstol eller, om parter- na enas därom, i första hand underkastas obligatoriskt förliknings-

förfarande; *intressetvister* skola underkastas obligatoriskt förlikningsförfarande och, om förlikning ej kommer till stånd, hänskjutas till en skiljedomsstol. Konventionen står öppen för anslutning helt eller delvis, så att t. ex. *intressetvister* kunna undantagas från skiljedomsförfarande även om det föregående förlikningsförfarandet icke lett till resultat.

## II. Kort historik.

Innan nuvarande förhållanden närmare belysas, torde det finnas anledning att genom en kortfattad historisk överblick söka redogöra för, hur de nuvarande stadgandena på området vuxit fram.

Det ligger i sakens natur, att så länge samhällen och stater bestått mellan dem uppkomna tvister kunnat och ofta kommit att biläggas genom förlikning, om nu denna kommit till stånd genom direkta förhandlingar mellan parterna eller genom medling av en tvisten utomstående stat eller person. Skiljedomsförfarandet har likaledes gamla anor, och det är närmast skiljedomens användning och det därur framväxande behovet av en fast internationell domstol för tvisters rättsliga avgörande som det här synes vara av intresse att redovisa för såsom bakgrund till de nuvarande förhållandena.

Redan i forntiden överlämnades mellan stater uppkomna tvister till avgörande genom skiljedomare, och särskilt ofta skedde detta i Greklands stater i deras förhållande till varandra. Den romerska erövrarstaten erkände däremot icke någon domare över sig, och skiljedomsinstitutet som medel i internationella tvister kom därigenom mer och mer ur bruk. Delvis under kyrkans inflytande kom emellertid internationell skiljedom åter till heders under medeltiden. Särskilt under 1100—1500-talen känner man ett stort antal skiljedomsavtal och skiljedomsutslag. Även de nordiska rikenas historia uppvisar flera sådana; ett av de tidigaste är det som förekommer i 1343 års freds- och vänskapstraktat mellan Magnus Ladulås och Valdemar Atterdag. Under loppet av 1600- och 1700-talen kom skiljedomen åter i skymundan för kabinettpolitikens mera hårdhänta medel för avgörande av internationella tvister. Först under 1800-talet blev den åter oftare använd, i början i synnerhet vid gränstvister. Det första skiljedomsutslaget av större räckvidd från nyare tid fälldes 1872 mellan Storbritannien och Amerikas Förenta Stater i anledning av den s. k. Alabamafrågan.

De under 1800-talet begynnande fredsörelserna omfattade med iver skiljedomstanken, och det småningom härigenom ökade intresset ledde 1899 till sammankallandet av en konferens i Haag, vanligen kallad »den första fredskonferensen». Bland de frågor som voro uppförda på dennas program var också, på ryskt initiativ, användningen av skiljedom till lösande av internationella tvister. Efter långvariga förhandlingar och under starkt motstånd från enstaka makter, framför allt Tyskland, mot att i något fall göra bruket av skiljedom obligatoriskt lyckades man komma till en kompromiss, varigenom obligatorisk skiljedom övergavs under det att man antog en konvention om biläggande av internationella tvister, varigenom tjugusex stater bland

annat enades om upprättandet av en s. k. permanent skiljedomstol i Haag och om ett reglemente för skiljedomsproceduren. Någon fast domstol i egentlig bemärkelse utgör emellertid icke domstolen, som bestod av ett antal av de fördragsslutande parterna utnämnda personer, vilka vid förefallande behov kunde anlitas som skiljedomare.

Vid den 1907 sammankallade »andra fredskonferensen» i Haag dryftade man möjligheten av en fast internationell domstol i egentlig bemärkelse men tanken strandade på svårigheten att besätta domstolen med representanter på ett sätt, som kunde förenas med principen om alla suveräna staters likställighet. Med förnyad styrka, men även denna gång utan resultat, återupptogs de strävanden som tidigare gjorts för att förmå de deltagande staterna att förena sig om ett kollektivavtal, som åtminstone för vissa slags mål förpliktade signatärmakterna till skiljedom. Man gjorde emellertid ett principuttalande till förmån för obligatoriska skiljedomstraktater, och under de närmast därpå följande åren slötos många dylika traktater mellan enskilda stater. Man använde sig därvid stundom av obegränsade skiljedomstraktater, som till skiljedom hänsköto varje tvist utan avseende på dess beskaffenhet eller dess konkreta betydelse för parterna, och stundom av traktater vari den obligatoriska domsrätten begränsades till rättstvister eller med förbehåll att tvisten icke finge röra vissa särskilt angivna intressen.

Efter Nationernas Förbunds tillkomst förverkligades de tidigare hysta planerna på en fast domstol för avgörande av internationella tvister, och den fasta mellanfolkliga domstolen i Haag började sin verksamhet 1922. Vid utformningen av domstolens stadga yrkades från många håll, att domsrätten skulle göras obligatorisk i fråga om rättstvister; till följd av motstånd från framför allt stormaktshåll strandade emellertid denna tanke och som kompromiss tillkom den fakultativa klausulen. Enligt denna kunde, såsom inledningsvis nämnts, medlemsstaterna efter sitt fria skön tillerkänna domstolen en generell behörighet att i förhållande till varje annan medlem eller stat, som åtagit sig samma förpliktelse, avgöra vissa slags rättstvister. Därutöver ägde domstolen givetvis behörighet att döma i alla tvister, som parterna voro ense om att underställa densamma. — Den nuvarande internationella domstolens stadga bygger i allt väsentligt på den fasta mellanfolkliga domstolens.

Nästa större steg mot en fastare rättsordning för fredligt biläggande av tvister mellan stater togs genom den generalakt med bestämmelser om förlikning, rättsligt förfarande och skiljedom, som antogs av Nationernas Förbunds församling i Genève i september 1928. Bakgrunden till generalakten voro de då pågående nedrustningssträvandena, och akten var avsedd att lämna de olika staterna sådana garantier ifråga om skiljedom och säkerhet, att en nedrustningsöverenskommelse kunde komma till stånd. Då den i inledningen nämnda, av Förenta Nationernas generalförsamling i april 1949 antagna reviderade generalakten som av namnet framgår endast utgör en med hänsyn till Nationernas Förbunds och den fasta mellanfolkliga domstolens upplösning till nuvarande förhållanden anpassad akt, synes det vara anledning att redan i detta sammanhang söka något närmare redogöra för den ursprungliga generalakten.

Den av Nationernas Förbund år 1927 tillsatta kommittén för skiljedom- och säkerhetsfrågor utarbetade tre modeller till kollektiva förliknings- och skiljedomskonventioner, vilka betecknades som konventionsmodellerna A, B och C. Konventionsmodellen A benämndes allmän konvention angående fredligt biläggande av alla internationella tvister. Enligt denna skulle rättstvister hänskjutas till fasta mellanfolkliga domstolen eller till särskild skiljedomstol eller, därest parterna enades därom, i första hand underkastas förlikningsförfarande. Intressetvister skulle underkastas obligatoriskt förlikningsförfarande. Om förlikning ej kom till stånd, skulle tvisten hänskjutas till en skiljedomstol, bestående av fem medlemmar, varav vardera parten skulle utse en och parterna gemensamt de tre övriga. Konventionsmodellen B benämndes allmän konvention angående rättsligt förfarande, skiljedom och förlikning. Dess bestämmelser överensstämde med modell A med det undantaget, att intressetvister endast vore underkastade förlikning och sålunda icke skiljedom. Den tredje konventionsmodellen, C, innehöll endast bestämmelser om förlikning, vilka överensstämde med motsvarande stadganden i konventionsmodellerna A och B.

Vid möte i september 1928 beslöt förbundsförsamlingen sammanföra modellerna A, B och C till en enhetlig traktattext med rätt för staterna att ansluta sig antingen till fördraget i dess helhet (enligt typen A) eller till de delar av fördraget, som stadgade domstolsförfarande för rättstvister och förlikningsförfarande för intressetvister (enligt typen B) eller slutligen till enbart bestämmelserna om förlikningsförfarande för intressetvister (enligt typen C). Anslutningen fick förenas med vissa förbehåll, nämligen sådana som avse: 1) tvister vilkas ursprung hänföde sig till tiden före anslutningen; 2) tvister, rörande s. k. inre frågor; 3) tvister rörande bestämt angivna ämnen, såsom territoriella tvister.

### III. Nuvarande förhållanden

Såsom i det föregående nämnts, bygger den internationella domstolens stadga i allt väsentligt på den fasta mellanfolkliga domstolens. Likaledes utgör den av Förenta Nationernas generalförsamling antagna generalakten om avgörande på fredlig väg av internationella tvister endast en revision av generalakten av år 1928. Anledning att närmare ingå på några detaljbestämmelser synes icke föreligga med undantag för att den i artikel 36 av domstolsstadgan nedlagda fakultativa klausulen kommer att citeras i ett senare sammanhang. Vad som däremot torde vara av intresse att här belysa är den anslutning som domstolsstadgan och den fakultativa klausulen respektive generalakten och den reviderade generalakten i praktiken erhållit.

Vad först angår stadgan för den internationella domstolen äro, enligt artikel 93, mom. 1, i FN-stadgan, alla medlemmar av Förenta Nationerna *ipso facto* anslutna till domstolsstadgan. Jämlikt artikel 94 i FN-stadgan förpliktar sig varje medlem att ställa sig den internationella domstolens beslut till efterrättelse i alla mål i vilka vederbörande medlem är part. Utöver Förenta Nationernas medlemsstater må, enligt arti-

kel 93, mom. 2, även stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, ansluta sig till domstolsstadgan »på villkor, som fastställas i varje särskilt fall av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet». Dylika anslutningar av icke-medlemsstater ha ägt rum av Schweiz, Liechtenstein, Japan och San Marino. För närvarande äro således sextiofyra stater anslutna till domstolsstadgan.

Huvudbestämmelsen om domstolens kompetens återfinnes i artikel 36 av domstolsstadgan. Liksom vid den fasta mellanfolkliga domstolens tillkomst rådde under de överläggningar varvid den nuvarande domstolsstadgan förbereddes stridiga meningar om huruvida domstolens jurisdiktion skulle vara obligatorisk, d. v. s. huruvida de stater som anslöto sig till domstolsstadgan därmed också skulle vara skyldiga att svara inför domstolen eller huruvida sådan skyldighet endast skulle följa av särskilt åtagande från respektive staters sida. Två alternativa förslag framlades bland annat, det ena innebärande att domstolens jurisdiktion skulle vara obligatorisk för Förenta Nationernas medlemmar samt andra till domstolsstadgan anslutna stater i rättstvister rörande vissa uppräknade ämnen, det andra anslutande sig till det i den gamla domstolsstadgan antagna systemet, enligt vilket domstolens behörighet förutsätter särskilt åtagande från parternas sida men staterna beredas tillfälle att genom antagande av den fakultativa klausulen ikläda sig förpliktelse att svara inför domstolen i dylika rättstvister. Vid San Francisco-konferensen var man, till följd av motstånd från framför allt Förenta Staternas och Sovjets sida, icke beredd att taga steget fullt ut och göra den internationella domstolens domsrätt obligatorisk för Förenta Nationernas medlemsstater. Bestämmelserna angående domstolens behörighet enligt artikel 36 i domstolsstadgan avfattades därför i huvudsaklig överensstämmelse med vad tidigare gällt; då domstolens behörighet inledningsvis endast kortfattat angivits, synes här lämpligen den i artikel 36, mom. 2, formulerade fakultativa klausulen böra återges i sin helhet:

»De stater som äro anslutna till denna stadga, må när som helst förklara att de i förhållande till varje annan stat, som åtager sig samma förpliktelse, erkänna domstolen såsom ipso facto och utan särskild överenskommelse behörig i alla rättstvister avseende:

- a) tolkningen av ett fördrag;
- b) varje internationellt-rättsligt spörsmål;
- c) förefintligheten av någon omständighet, som därest den konstaterades, skulle innebära åsidosättandet av en internationell förpliktelse;
- d) arten eller omfattningen av den gottgörelse, som bör givas i fall av en internationell förpliktelses åsidosättande.»

Förklaring om erkännande av domstolens generella behörighet avgives skriftligen till Förenta Nationernas generalsekreterare; den kan avse begränsad eller obegränsad tid och vid densamma kan enligt praxis knytas alla slags förbehåll.

Anslutningen till den fakultativa klausulen är betydligt mindre omfattande än den tidigare redovisade anslutningen till domstolsstadgan i dess helhet. Enligt internationella domstolens senast utgivna årsbok,

avseende tiden den 15 juli 1953—15 juli 1954, erkänna följande trettio-två stater, varav två utanför Förenta Nationerna, nämligen Schweiz och Liechtenstein, domstolens generella behörighet i rättstvister:

Amerikas Förenta Stater	Mexico
Australien	Nederländerna
Canada	Nicaragua
Colombia	Norge
Danmark	Nya Zeeland
Dominikanska Republiken	Pakistan
Filippinerna	Panama
Frankrike	Paraguay
Haiti	Salvador
Honduras	Schweiz
Indien	Storbritannien
Israel	Sverige
Kina (Nationalistkina)	Sydafrikanska Unionen
Liberia	Thailand
Liechtenstein	Turkiet
Luxemburg	Uruguay

Anmärkas bör, att enligt domstolens närmast föregående årsbok, avseende 1952—1953, jämväl Belgien, Bolivia och Brasilien erkände domstolens jurisdiktion enligt artikel 36, mom. 2; de femårsperioder som de nämnda tre ländernas förklaringar avsågo, utgingo emellertid under år 1953 utan att nya förklaringar ännu lämnats. Möjligheten synes dock ingalunda utesluten, att ifrågavarande länder avse att förnya sina erkännanden men att så av en eller annan anledning ännu ej skett. Sålunda förnyades Turkiets under år 1947 för en tid av fem år lämnade erkännande om domstolens jurisdiktion först under år 1954 med retroaktiv verkan från år 1952.

Enligt vad ovan sagts erkänna således av Förenta Nationernas sextio medlemsstater endast trettio internationella domstolens generella domsrätt i rättstvister; dessutom accepteras densamma av Liechtenstein och Schweiz. Bland de stater som icke erkänt denna domstolens behörighet märkes Sovjetunionen.

Vid de förklaringar om erkännande av domstolens behörighet som lämnats göres emellertid i många fall mer eller mindre vittomfattande förbehåll, att rättstvister icke må underkastas domstolens domsrätt. Av de tidigare uppräknade trettio två staterna erkänna endast femton ovillkorligt eller under förutsättning av reciprocitet domstolens jurisdiktion i rättstvister; dessa sistnämnda stater, varibland ingen stormakt märkes, äro följande:

Colombia	Nicaragua
Danmark	Norge
Dominikanska Republiken	Panama
Filippinerna	Paraguay
Haiti	Schweiz
Honduras	Sverige
Kina (Nationalistkina)	Uruguay
Liechtenstein	

Bland gjorda förbehåll är otvivelaktigt det mest vittgående det, som gjorts av Amerikas Förenta Stater och som tjänat som förebild för en del andra stater. Den amerikanska förklaringen innefattar nämligen förbehåll för bland annat

»disputes with regard to matters which are essentially within the domestic jurisdiction of the United States of America as determined by the United States of America.»

I realiteten betyder detta, att Förenta Staternas regering kan efter sitt fria skön undandraga en tvist från domstolens behörighet. Liknande förbehåll har gjorts av Frankrike, Liberia och Mexico.

Som exempel på andra, mindre vittgående förbehåll må nämnas, att Storbritannien från domstolens jurisdiktion undantager

»disputes with regard to questions which by international law fall exclusively within the jurisdiction of the United Kingdom.»

Detta förbehåll har vunnit efterföljd hos övriga samväldesstater. Fler-talet samväldesstater undantaga vidare från domstolens jurisdiktion tvister, härrörande från händelser vid tidpunkt, då vederbörande stat befann sig i krig.

Det vanligaste undantaget gäller tvister, beträffande vilka parterna överenskommit om en annan metod för deras fredliga lösande. Dylikt förbehåll har gjorts av samväldesstaterna samt av Turkiet, Frankrike, Förenta Staterna, Liberia, Luxemburg och Nederländerna.

Utöver dessa mera allmänna förbehåll har t. ex. Australien från domstolens jurisdiktion undandragit tvister rörande det utanför Australien eller dess territorier befintliga grundare vattenområdet, den s. k. continental shelf, samt beträffande de australiska territorialvattnen.

Till 1928 års generalakt, som ehuru den i stor utsträckning för-lorat sin tillämplighet alltjämt är gällande för de stater som anslutit sig till desamma, äro för närvarande följande stater anslutna:

Australien	Italien
Belgien	Luxemburg
Canada	Nederländerna
Danmark	Norge
Etiopien	Nya Zeeland
Finland	Peru
Frankrike	Schweiz
Grekland	Storbritannien
Indien	Sverige
Irland	Turkiet

Dessutom ha på sin tid Estland och Lettland anslutit sig till akten ävensom Spanien, vilket sistnämnda land emellertid 1939 frånträtt densamma.

1949 års reviderade generalakt har biträts av endast fyra stater, nämligen Belgien, Danmark, Norge och Sverige, vad Sverige beträffar i fråga om kap. I, II och IV, varigenom man på svensk sida accepterat rättsligt avgörande av rättstvister och förlikningsförfarande men däremot ej skiljedom i intressetvister (jfr härom nedan under IV Sveriges inställning).

#### IV. Sveriges inställning.

För att belysa Sveriges inställning till frågan om användningen av förlikningsförfarande, skiljedom och rättsligt avgörande för biläggande av internationella tvister synes man lämpligen böra gå tillbaka till tiden för de båda förut berörda Haag-konferenserna. Redan vid denna tid hade Sverige i närmare hundra år njutit av fredens välsignelser; det hade inga utrikespolitiska aspirationer utan såg i fredens bevarande det främsta medlet för tryggheten av sin egen säkerhet och sitt växande välbefinnande. Det är därför naturligt, att man på svensk sida med livligt intresse omfattade de vid Haag-konferenserna diskuterade planerna och att Sverige tillhörde den krets av stater, som undertecknade och ratificerade de därvid utarbetade konventionerna. I de skiljedoms-traktater, som Sverige ingick till följd av det vid den senare Haag-konferensen gjorda principuttalandet till förmån för obligatoriska skiljedoms-traktater, synes man också varit beredd att gå längre i fråga om tvisters hänskjutande till skiljedom än vad vid denna tid som regel var brukligt.

I slutet av det första världskriget samverkade tre i de skandinaviska länderna tillsatta kommissioner vid utarbetande av en konvention om en internationell juridisk organisation med en fast skiljedomsstol. Enligt detta konventionsutkast skulle varje mellan stater uppkommen tvist, som ej kunnat utjämnas på diplomatisk väg, hänskjutas antingen till procedur inför domstol eller till ett icke judiciellt förfarande avseende opartisk undersökning av tvisten och på denna undersökning grundat försök att åstadkomma förlikning. Såsom domstol förutsattes antingen en skiljedomsstol, på vars sammansättning parterna ägde öva inflytande, eller också en fast internationell domstol. Undersöknings- och förlikningsförfarandet skulle uppdragas åt särskilda nämnder av fem personer, utsedda, såvitt möjligt, av parterna själva. Såsom ett allmänt önskemål framhölls, att domstolsförfarandet för tvistslitande måtte i allt vidare utsträckning komma till användning.

Ehuru det skandinaviska konventionsutkastet ej kom att öva något inflytande å utformningen av den fasta mellanfolkliga domstolens stadga, som är ett verk av en 1920 på Nationernas Förbunds tillskyndan tillsatt internationell juristkommitté, är det skandinaviska intresset påfallande. Det är följaktligen naturligt, att Sverige, liksom Danmark och Norge, kom att ansluta sig till domstolsstadgans fakultativa klausul.

Mera gehör än det nyssnämnda gemensamma skandinaviska förslaget vann ett av en 1927 tillsatt svensk kommitté utarbetat konventionsutkast, som i allt väsentligt överensstämmer med den i 1928 års generalakt om avgörande på fredlig väg av internationella tvister ingående konventionsmodellen B (härom må hänvisas till näst sista stycket ovan under II Kort historik). Det var för övrigt på svenskt initiativ, som de tre olika konventionsmodellerna sammanfördes till en enhetlig traktat-text. För sin del biträdde Sverige generalakten endast i vad avser kap. I, II och IV (konventionsmodellen B), enligt vilka rättstvister skola hänskjutas till fasta mellanfolkliga domstolen eller till särskild skiljedomsstol eller, därest parterna enas därom, i första hand förlikningsför-

farande, och intressetvister underkastas obligatoriskt förlikningsförfarande. Beträffande de betänkligheter man på svensk sida hyste mot intressetvistens hänskjutande till skiljedomstol må ur propositionen om Sveriges biträdande av generalakten följande citeras:

»Gentemot ett biträdande av stadgandena i kap. III om obligatorisk skiljedom i intressetvister synas däremot under nuvarande förhållanden vissa betänkligheter göra sig gällande. I dessa fall äro överväganden av politisk natur utslagsgivande och uppgiften för en skiljedomstol bliver att avväga motsatta intressen och träffa ett avgörande, som från lämplighets- och billighetssynpunkt eller från den allmänna politiska situationens synpunkt är ägnat att bäst lösa tvisten. Det synes lämpligast att tillsvidare såsom hittills i förhållande till varje särskilt land pröva, huruvida förutsättningar finnas för avslutande av obegränsat skiljedomsavtal, omfattande även intressetvister. I detta sammanhang må erinras om att enligt generalaktens bestämmelser möjlighet förefinnes att längre fram biträda jämväl nu ifrågavarande stadganden.»

Över huvud gjorde Sverige som medlem av Nationernas Förbund en mycket aktiv och intresserad insats, som i hög grad kom att bestämmas av dess strävanden att söka utbygga den rättsliga ordningen mellan länderna. Jämte »freden» blev »rätten» den centrala parollen i svensk utrikespolitik. Vad här sagts må emellertid ingalunda tolkas som om Sverige stod ensamt i dessa sina strävanden; som redan framgått av vad tidigare nämnts följde de skandinaviska staterna härvidlag mer eller mindre gemensamma tankelinjer, som, ehuru måhända mindre utpräglad, även delades av andra exneutrala mindre stater.

Då Sverige 1946 blev medlem av Förenta Nationerna, uttalade utrikesminister Undén i generalförsamlingen bland annat följande:

»Stadgan ålägger också förbundets medlemmar skyldigheten att lösa alla uppkommande tvister med andra länder uteslutande på fredlig väg. Sverige har redan såsom medlem av Nationernas Förbund tillhört de stater, som verkat för de mest vittgående åtagandena beträffande internationell skiljedom och medling. Vi hälsa med stor tillfredsställelse upprättandet av den internationella domstol, som efterträtt Nationernas Förbunds motsvarande domstol. Vi hysa den livliga förhoppningen, att reglerna i FN:s stadga om fredlig lösning av internationella tvister skola så tillämpas av säkerhetsrådet, att folken vinna förtroende för dess opartiskhet och rättrådighet.»

Det svenska huvudintresset i utrikespolitiken för världsfredens bevarande och för en utveckling av den internationella rättsordningen såsom ett väsentligt medel för detta mål synes med dessa ord ännu en gång vara angivet.

Några större möjligheter att genomdriva detta intresse för ett fortsatt och fortgående utbyggande av en rättslig ordning mellan staterna har emellertid Sverige hittills icke haft såsom medlem av Förenta Nationerna. I debatterna i Förenta Nationerna har Sverige likväl visat ett relativt starkt intresse för juridiska frågor och för verksamheten inom International Law Commission.

Beträffande den 1949 reviderade generalakten om avgörande på fred-

lig väg av internationella tvister må nämnas, att Sverige av samma skäl som vid anslutningen till 1928 års generalakt ansett sig böra biträda akten allenast i vad avser kap. I, II och IV.

Slutligen må här erinras om ett från svensk sida framlagt förslag om nyredigering av kap. III i ett inom Europarådet utarbetat utkast till konvention rörande fredlig lösning av tvister. Konventionsutkastet ifråga kan sägas utgöra en upprepning av generalakten, och dess kap. III innehåller bestämmelser om obligatorisk skiljedom i intressetvister. Två spärregler finnas emellertid, varav den ena går ut på, att skiljedomstolen skall hålla sig inom ramen för den internationella rättens principer, och den andra innebär, att skiljedomstolen icke får upptaga tvister, som enligt gällande rätt betraktas såsom inre frågor. Man har från svensk sida hävdad, att genom dessa båda spärregler undantagas praktiskt taget alla intressetvister från skiljedom, och därför föreslagit, att reglerna strykas och att, därest invändning reses, att en tvist på grund av sin karaktär ej lämpar sig för skiljedom, i stället en politisk instans, ministerkommittén, får med två tredjedelars majoritet avgöra, huruvida enligt dess mening skiljedomsförfarande bör kunna komma till användning. Konventionsutkastet och revisionsförslaget äro alltså föremål för behandling.

## V. Konklusion.

Det är svårt att draga några klara slutsatser av vad i det föregående sagts angående utvecklingen av frågan om anslutningen till den fakultativa klausulen och till generalakten i dennas ursprungliga och reviderade form. Huruvida den utveckling, som började med Haag-konferenserna och fortsattes under den första tioårsperioden av Nationernas Förbunds tillvaro, numera stagnerat eller rent av är stadd på återgång, lär icke tydligt kunna utläsas annat än av historien. Så mycket är klart att, ehuru en rättslig ram för en utvidgad tillämpning av fredliga medel för internationella tvisters lösande finnes, endast ett relativt ringa antal stater äro beredda att generellt låta rättstvister underkastas rättsligt avgörande; av dessa stater har över hälften knutit förbehåll av någon art vid sitt erkännande av den internationella domstolens behörighet i tvister av nämnda beskaffenhet. I ännu ringare utsträckning är man beredd att låta intressetvister underkastas förlikningsförfarande och skiljedom.

I propositionen angående Sveriges anslutning till Nationernas Förbund står på tal om stadgans artikel 15, som behandlar skiljedomsförfarandets tillämpningsområde, bl. a. att läsa:

»Från flera håll hava framställts önskingar att i akten måtte intas en bestämmelse om allmän obligatorisk skiljedom. Dessa önskemål hava emellertid ej vunnit avseende. I själva verket kan väl också med fog betvivlas, att en dylik bestämmelse, innefattande skyldighet för en stat att till domstols behandling hänskjuta även frågor av den för staten mest vitala art, för närvarande skulle kunna med fördel genomföras. Det kan med skäl befaras, att ett försök till undantagslöst genomförande av principen om domstols-

förfarande skulle sätta skiljedomstanken på alltför svåra prov... Däremot kan ifrågasättas, huruvida man icke utan våda skulle kunnat ifråga om det slags tvister, som i förevarande artikel angivas såsom i allmänhet ägnade för domstolsbehandling (d. v. s. de, som angå traktatstolkning m. m.), införa en verklig undantagslös förpliktelse att anlita domstolsförfarande ...»

Vad då sades i negativt hänseende, synes ha samma fog för sig även nu. Ehuru varje politisk bedömning av situationen faller utom ramen för förevarande bidrag till belysande av frågan om avgörande på fredlig väg av internationella tvister, torde det vara tillåtet att konstatera, att det nuvarande politiska klimatet i världen närmast ger anledning till minskad optimism ifråga om vad man 1920 tänkte i positivt hänseende.

Ehuru det med hänsyn till tidigare ställningstaganden skulle synas följdriktigt, att Sverige, Danmark och Norge, om en konferens för FN-stadgans revision skulle komma till stånd, gemensamt sökte verka för en utvidgad tillämpning av förlikning, rättsligt avgörande och skiljedom såsom medel att bilägga internationella tvister, måste förutsättningarna för ett dylikt initiativ i nuvarande läge bedömas föga gynnsamma. Önskar man från skandinavisk sida taga ett initiativ på detta område, synes det därför böra begränsas till att få den fakultativa klausulen ändrad till en obligatorisk dylik, varigenom man skulle vinna, att obligatoriskt rättsligt avgörande bleve föreskrivet beträffande rättstvister. Även ett dylikt begränsat förslag innebär måhända en alltför hög målsättning men kan i så fall på längre sikt möjligen vara ägnat att bidra till en fastare rättsordning emellan folken.

Stockholm den 18 maj 1955.

*C.-F. Högstedt.*

## P. M.

Skäl och motskäl beträffande önskvärdheten av ett beslut vid Förenta Nationernas tionde generalförsamling om sammankallande enligt artikel 109 mom. 3 av Förenta Nationernas stadga av en konferens för stadgans revision.

## I.

Som bekant handla två artiklar i Förenta Nationernas stadga, 108 och 109, om ändringar i stadgan. Artikel 108 har i sikte smärre ändringar i stadgan, artikel 109 däremot en större revision av denna, men det finnes ej hinder för att artikel 108 användes för en verklig revision eller artikel 109 för att åstadkomma en ändring på någon särskild punkt utan att andra delar av stadgan samtidigt ändras.

Enligt artikel 108 sker en ändring av stadgan genom beslut i två, enligt artikel 109 genom beslut i tre stadier. Ett förfarande enligt artikel 109 är därför mera komplicerat än ett förfarande enligt artikel 108.

1. Vid ändring i stadgan enligt artikel 108 består det första stadiet i att ändringen antages av generalförsamlingen med två tredjedelar majoritet, det andra i att ändringen ratificeras av två tredjedelar av Förenta Nationernas medlemmar, däri inbegripna samtliga permanenta medlemmar av säkerhetsrådet.<sup>1</sup> På det första stadiet av änd-

<sup>1</sup> Förenta Nationernas stadga har i motsats till vad som var händelsen i Nationernas förbund inga regler om att en medlemsstat äger rätt att utträda ur organisationen, och om vanliga tolkningsregler i fråga om fördrag skulle tillämpas skulle därför en medlemstat, som icke är permanent representerad i säkerhetsrådet, vara tvungen att kvarstå i Förenta Nationerna, trots att organisationen genom en stadgeändring, vilken staten i fråga motsatt sig, kommit att delvis lyda andra regler än då staten anslöt sig till den. I vederbörande kommittés rapport vid San Francisko-konferensen beslöts man emellertid intaga följande uttalande: »The Committee adopts the view that the Charter should not make express provision either to permit or to prohibit withdrawal from the Organisation. The Committee deems that the highest duty of the nations which will become Members is to continue their co-operation within the Organisation for the preservation of international peace and security. If, however, a Member because of exceptional circumstances feels constrained to withdraw, and leave the burden of maintaining international peace and security on the other Members, it is not the purpose of the Organisation to compel that Member to continue its co-operation in the Organisation. — It is obvious, particularly, that withdrawals or some other forms of dissolution of the Organisation would become inevitable if, deceiving the hopes of humanity, the Organisation was revealed to be unable to maintain peace or could do so only at the expense of law and justice. — Nor would a Member be bound to remain in the Organisation if its rights and obligations as such were changed by Charter amendment in which it has not concurred and which it finds itself unable to accept, or if an amendment duly accepted by the necessary majority in the Assembly or in a general conference fails to secure the ratification necessary to bring such amendment into effect. — It is for these considerations that the Committee has decided to abstain from recommending insertion in the Charter of a formal clause specifically forbidding or permitting withdrawal.» Som bekant har detta uttalande varit föremål för åtskillig diskussion i kommentarer till stadgan, bl. a. från Kelsens sida (The law of the United Nations, 1950, s. 123 ff.)

vingsproceduren finnes icke något stormaktsveto, vilket däremot är fallet på det senare stadiet genom att samtliga permanenta medlemmar av säkerhetsrådet skola hava fattat beslut om ratificering för att ändringen skall träda i kraft.

2. Artikel 109 innehåller dels allmänna bestämmelser (mom. 1 och 2), dels en specialregel (mom. 3).

A. Vid ändring av stadgan enligt artikel 109 mom. 1 och 2 är det första stadiet att generalförsamlingen med två tredjedels majoritet och dessutom Förenta Nationernas säkerhetsråd med sju röster — oberoende av utav vilka stater dessa röster avgivits — besluta tid och plats för en generalkonferens för stadgans revision. Det andra stadiet består i att konferensen, vid vilken varje stat skall ha en röst, med två tredjedels majoritet beslutar att rekommendera ändring. Det tredje stadiet är att ändringen ratificeras av två tredjedelar av medlemsstaterna, däri inbegripna samtliga ständiga medlemmar av säkerhetsrådet. På det första och andra stadiet finnes icke något stormaktsveto, men däremot på det tredje.

B. Den särregel, artikel 109 mom. 3 innehåller, stadgar blott att på generalförsamlingens tionde årliga sammanträde förslag om sammankallande av en konferens för revision av Förenta Nationernas stadga skall uppföras på dagordningen, såvida icke en dylik konferens beslutats av en tidigare generalförsamling, och att beslut om att konferensen skall hållas kan fattas av en enkel majoritet av generalförsamlingen och av säkerhetsrådet, det sistnämnda genom beslut av sju medlemmar vilka som helst.

De frågor, som skola vidröras i det följande, äro: Vad vinner man genom att begagna det mera komplicerade förfarandet enligt artikel 109, d. v. s. genom att få till stånd en generalkonferens i stället för att försöka få ändringsförslag i fråga om stadgan antagna enligt de enklare reglerna i artikel 108? Vad vinner man genom att begagna artikel 109 mom. 3 i stället för samma artikel mom. 1 och 2?

## II.

Det är uppenbart att när Förenta Nationernas generalförsamling och dess säkerhetsråd besluta att en konferens skall hållas för ändring av Förenta Nationernas stadga de icke på något sätt förskjuta beslutanderätten beträffande förevarande eller blivande ändringsförslag. Både i generalförsamlingen och vid konferensen äga de särskilda staterna var och en en röst. Både i generalförsamlingen och vid konferensen utövas rösträtten av delegater, som representera sina regeringar och som ha instruktioner av dessa. Att både i generalförsamlingen enligt artikel 108 och i konferensen enligt artikel 109 för ett positivt beslut om ändring fordras två tredjedels majoritet, innebär att i båda fallen två tredjedelar av antalet medlemsstater måste genom sina regeringars förtroendemän vara med på ändringen. Mellan förutsättningarna för ett positivt beslut i generalförsamlingen och för ett dylikt beslut vid konferensen finnes därför icke någon saklig skillnad. Artikel 108 ger generalförsamlingen rätt att *antaga* (adopt) och artikel 109 konferensen rätt

att *rekommendera* (recommend) ett förslag till ändring men denna skillnad i terminologi betyder icke även en skillnad i sak. På ratifikationsstadiet bli reglerna helt lika, vare sig den ändring, som är föremål för ratifikationsförfarandet, beslutats på en generalförsamling eller på en konferens. Vad generalförsamlingen och säkerhetsrådet besluta då de bestämmer att en generalkonferens skall hållas, är blott att en annan form än beslut i generalförsamlingen skall begagnas för prövningen av ändringsfrågor, innan en dylik fråga går till ratifikation. Stadierna 1 och 2 enligt artikel 108 motsvaras tydligen av stadierna 2 och 3 enligt artikel 109.

Till det yttre skiljer sig behandlingen vid en konferens av ett stadgeändringsförslag så tillvida från behandlingen vid en generalförsamling enligt artikel 108 av ett dylikt förslag, att beslut vid konferensen fattas endast av ett organ, nämligen av konferensen in pleno, beslut i generalförsamlingen däremot av två organ, nämligen först av vederbörande huvudkommitté inom generalförsamlingen och därefter av generalförsamlingen in pleno. Kommitténs beslut har karaktär av förslag. Denna skillnad är emellertid icke stor. Det väsentliga arbetet vid generalförsamlingen ligger inom dess huvudkommittéer, och det torde kunna förutsättas att då det gäller en så viktig fråga som om antagande av en ändring i Förenta Nationernas stadga staterna redan före voteringen i kommittén fattat definitiv position till frågan om en ändring bör antagas eller icke. I många frågor blir behandlingen i generalförsamlingen mera ett stadfästande av ett i realiteten redan fattat beslut vilket därvid kan ytterligare motiveras eller kritiseras. Då det gäller en stadgeändringsfråga torde det kunna förutsättas att behandlingen i generalförsamlingen alltid blir ett stadfästande av vad kommittén föreslagit.

Det föreligger icke heller så tillvida någon större skillnad mellan de båda formerna för behandling av förslag om ändringar i Förenta Nationernas stadga, som såväl i generalförsamlingen och i var och en av dess huvudkommittéer som vid en generalkonferens skola finnas lika många röster som antalet medlemsstater, d. v. s. för närvarande sextio. Detta medlemsantal är för stort för kommittébehandling av lagfrågor och en undersökning av sju kommitténs arbete inom Förenta Nationerna torde ge vid handen att kommitténs arbete hämmats av dess stora medlemsantal. Vid en konferens torde man komma att göra liknande erfarenhet.

I ett hänseende föreligger det emellertid en väsentlig skillnad mellan det fall att en stadgefråga behandlas enligt artikel 108 av generalförsamlingen och enligt artikel 109 av en konferens. Generalförsamlingen sammanträder endast på vissa fixerade tider. En huvudkommitté inom Förenta Nationerna kan arbeta endast på de tider då generalförsamlingen sammanträder, och den har under dessa sammanträden även ett stort arbetsprogram av annan art. Kommittén kan därför icke vid de tider då så överhuvud är lämpligt och icke heller med samlad kraft ägna sig åt arbetet för stadgans revision. Detta är däremot fallet med en konferens. Denna skillnad är så viktig att en konferens synes vara att föredraga för frågor om stadgerevision, vilka alltid måste granskas ingående. Att märka är emellertid att om icke konferensen äger rum

i en atmosfär av ömsesidigt tillmötesgående och endräkt, redan utarbetandet av dess arbetsordning kan komma att vålla stora strider. Då kan konferensen även komma att draga ut på tiden och lätt förorsaka betydande kostnader utan motsvarande resultat.

### III.

Frågan vad man vinner genom att begagna möjligheten att få till stånd en konferens med användande just av mom. 3 av artikel 109 är i ett hänseende klar. Man behöver för ett positivt beslut i generalförsamlingen blott enkel, icke två tredjedelars majoritet. Men vilket värde kan en dylik konferens ha om icke bakom den står en majoritet av två tredjedelar av Förenta Nationerna, som ju i varje fall erfordras för att stadgeförslag skola kunna antagas? Finnas i detta fall skäl att rösta för att en konferens skall hållas?

Svaret torde kunna formuleras på följande sätt.

Att rösta för hållande av en konferens är i dylikt fall motiverat, om man anser att själva arbetena vid konferensen skola kunna föra fram till förslag, som kunna bli antagliga för den majoritet, som erfordras för ratifikation, eller att utsikter finnas för en gynnsam ändring i det politiska läget under den tid konferensen arbetar. Om man icke hyser några förhoppningar i dessa riktningar — och det torde vara orealistiskt att göra det nu — blir vad som talar för en konferens endast politiska skäl: att om andra stater hålla före att en konferens skulle göra nytta man icke vill hindra dem att få en konferens till stånd eller att man icke vill medverka till det intryck av hopplöshet beträffande möjligheten att få bort påtagliga missförhållanden inom Förenta Nationerna, vilket skulle uppstå om man försutte tillfället att få till stånd den konferens som själva stadgan ställt i utsikt.

Den starkaste ståndpunkten vore måhända om man beslöte sig för att icke medverka till ett beslut vid den tionde generalförsamlingen om inkallande av en generalkonferens för revision av Förenta Nationernas stadga under annan förutsättning än att det visar sig att en betydande majoritet uttalar sig för hållande av en konferens, så att det alltså är klart att en verkligt stark opinion önskar en stadgerevision men att rösta nej på en konferens om tanken på en dylik endast har knapp majoritet. Det behöver knappast sägas att en röstning för en konferens icke är motiverad om ett beslut om en dylik skulle väsentligen öka spänningen i världen.

Till slut torde en sak böra beröras.

Det torde icke föreligga något hinder i Förenta Nationernas stadga att vid den tionde generalförsamlingen beslut fattas att konferensen skall hållas vid en tidpunkt som ligger avsevärt i framtiden. Det torde heller icke vara något hinder för att den en gång sammankallade konferensen ajournerar sina sammanträden för att möjliggöra arbete i underkommittéer eller av annat skäl. Men om den tionde generalförsamlingen vill begagna just möjligheten att med enkel majoritet besluta en konferens, torde det icke vara lämpligt att den fattar ett beslut om att en konferens skall hållas utan att samtidigt bestämma både tid och ort för dess första sammanträde. Som artikel 109 mom. 1 av stadgan är

avfattad, kan nämligen den synpunkten lätt göras gällande att det erfordras två tredjedelars majoritet för fixerande på varje annan generalförsamling än just den tionde av tid och ort för en konferens om revision av stadgan, detta alltså oberoende av om själva principbeslutet att konferensen skall hållas är fattat av en tidigare generalförsamling.

Något hinder för en generalförsamling att med enkel majoritet avlysa en konferens, om vilken en tidigare generalförsamling fattat beslut — med enkel eller kvalificerad majoritet — torde icke finnas.

*Åke Holmbäck.*

## P. M.

### En på revolutionär väg tillkommen regerings rätt att företräda sin stat inom FN.

»*Forma regiminis mutata non mutatur ipse populus. Eadem respublica est, quamvis nunc hoc, nunc alio modo regatur.*» Bynkershoek. *Quaestionum juris publici libri duo* II cap. XXV § 1.

Att en stats identitet icke går förlorad genom en på revolutionär väg genomförd förändring av dess stats- eller samhällsskick är en av folkrättens mest välbestyckta och obestridda satser. Den uttalades redan av Grotius och kom till pregnant uttryck i det ovan anförda uttalandet av Bynkershoek. Den har städse fasthållits i statspraxis. Frankrike förblev ur folkrättens synpunkt samma stat och samma internationella rättssubjekt, när det under en tidrymd av åttio år på revolutionär väg förvandlades från kungarike till republik, från republik till kejsardöme, därefter åter till kungarike, därefter åter till republik, så till kejsardöme och återigen till republik. Det brukar framhållas att en stats oberoende eller suveränitet bl. a. innebär att den har rätt att ge sig vilken författning den vill. Att en regering tillkommer på en ur konstitutionell synpunkt olaglig väg angår statens interna rätt, men är utan betydelse ur folkrättens synpunkt. Det kan erinras om Haagdomstolens ord (*Publ. de la Cour, Sér. A, n:o 7, p. 10*): »*Au regard du droit international, les lois nationales sont des simples faits.*»

En stats internationella rättigheter och förpliktelser påverkas ej av att den rättsliga kontinuiteten ur synpunkten av statens konstitution blivit bruten. Statens konstitution är i detta hänseende utan betydelse (*Haagdomstolen: Un Etat ne saurait invoquer vis-à-vis d'un autre Etat sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur.*» *Publ. de la Cour, Sér. A/B, n:o 44, p. 24*). Grundsatsen har många gånger hävdats i internationella sammanhang. Sålunda yttrade de europeiska stormakterna i Londonkonferensens protokoll den 19 februari 1831: »*C'est un principe d'ordre supérieur que les traités ne perdent pas leur puissance quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples*», och den 28 mars 1918 uttalade engelska och franska regeringarna i en till Sovjet-Ryssland riktad framställning: »*Aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues.*» — Vad som här sagts om bibehållandet av en stats internationella förpliktelser vid revolutionära förändringar i dess statsskick gäller uppenbarligen också om dess internationella rättigheter.

(Ang. det ovan sagda, se bl. a. *Fouchille*, *Traité de droit international public*, I, 1, s. 338 ff., *Verdross*, *Völkerrecht*, 2:dra uppl., s. 161 ff., *Cansacchi*, *Realtà e finzione nell'identità degli Stati*, *Comunicazioni etc. dell'Istituto de diritto internazionale di Milano*, vol. IV, s. 34 ff.)

icke heller påverkas en stats identitet som internationellt rättssubjekt av territoriella förändringar, även om dessa äro ganska genomgripande. Sverige förblev internationellt sett samma stat och samma rättssubjekt när det förlorade Finland. Endast när en stat sprängts sönder till den grad att det är omöjligt att i någon av delarna igenkänna den forna staten, såsom måhända var fallet med Österrike vid slutet av första världskriget, går statens identitet förlorad.

Något dylikt har emellertid icke inträffat i Kina. Kina har alltså kvar det territorium det ägde vid tiden för sitt inträde i FN. Det enda som inträffat är att den då regerande kuoming-tang-regeringen efter en längre tids inbördeskrig på hösten 1949 fördrevs och att en kommunistisk regering kom i besittning av makten i vad som därefter kallades Folkrepubliken Kina. Men denna regimförändring invercade icke på Kinas internationella rättsställning. Kina har alltså kvar sina tidigare internationella rättigheter, däribland medlemskapet i FN, som det har i egenskap av ursprunglig medlem enligt stadgans art. 3, och den permanenta platsen i säkerhetsrådet, som det har i kraft av art. 23. Varken medlemskapet eller rådsplatsen kan fråntagas Kina mot dess vilja, eftersom det äger vetorätt mot förändringar i dessa avseenden. Något utrymme för »inval» av Kina i FN eller för Kinas inträde i FN finnes icke, eftersom Kina redan är medlem av FN.

\*  
\*  
\*

Såsom medlem av FN och säkerhetsrådet äger Kina vara företrätt i generalförsamlingen och i rådet genom av dess regering utsedda representanter. Det är på denna punkt en konflikt föreligger, beroende på att det finns två regeringar som göra anspråk på att vara Kinas regering, nämligen Chiang Kai-cheks regering på Formosa och kommunistregeringen i Peking. Att Kina skall utåt företrädas av sin regering är ju obestridligt, och att Kina har rätt att i generalförsamlingen och säkerhetsrådet företrädas av representanter utsedda av Kinas regering bestrides knappast av någon. Frågan är endast, vilken av de båda regeringarna som är Kinas regering. Pekingregeringen erkännes såsom varande Kinas regering av flertalet europeiska och asiatiska stater, bl. a. av de skandinaviska staterna och Storbritannien, men däremot icke av USA, som gör gällande, att Formosaregeringen är Kinas regering och som hittills lyckats utestänga Pekingregeringens representanter från rådet, församlingen, andra FN-organ och till FN hörande organisationer.

För belysande av frågan, hur det rättsligt sett ligger till i avseende på Kinas representation i FN, är det därför nödvändigt att dröja vid *erkännandets* betydelse i folkrättsligt avseende, ehuru detta kräver en lång och något teoretisk utveckling i framställningen. Sagda fråga är nämligen synnerligen omstridd och har varit och är föremål för en vidlyftig diskussion inom doktrinen, varvid frågan om erkännande av

nya stater och av nya, på revolutionär väg tillkomna regeringar stått i förgrunden. Meningsskiljaktigheten, som framträder mest renodlad i fråga om erkännandet av nya stater, brukar uttryckas så, att enligt en åsikt erkännandet är deklaratoriskt, enligt den andra åsikten konstitutivt. Enligt den förstnämnda åsikten innebär erkännandet endast ett konstaterande av ett bestående faktum. Den nya staten är *ipso facto* folkrättssubjekt och utrustad med de rättigheter och skyldigheter som därav följa. Den sistnämnda åsikten innebär, att det är erkännandet som gör den nya staten till folkrättssubjekt och medlem av statsamfundet. Före erkännandet har den nya staten inga folkrättsliga rättigheter och skyldigheter, den existerar över huvud taget icke ur folkrättsens synpunkt såsom stat.

Denna sistnämnda åsikt har rent doktrinärt ursprung. Den har framträtt som en logisk konsekvens av den meningsriktning inom doktrinen, som anser att all folkrätt vilar på avtal mellan stater. Eftersom alla rättsliga relationer mellan stater grunda sig på avtal mellan staterna, har man resonerat, kunna inga rättsliga relationer uppstå mellan en ny stat och de förutvarande staterna annat än genom ett avtal mellan dessa och den nya staten. Detta avtal utgöres just utav erkännandet, som således är en bilateral akt: de förutvarande staterna erkänna den nya staten som medlem av folkrättssamfundet, varemot den nya staten utfäster sig att följa där gällande regler, m. a. o. de folkrättsliga reglerna. Först genom det sålunda träffade avtalet blir den nya staten folkrättssubjekt, dock, eftersom detta avtal, liksom andra internationella fördrag, endast gäller de fördragsslutande parterna emellan, endast vis-à-vis de erkännande staterna. I förhållande till andra stater blir den nya staten folkrättssubjekt först då i sin tur respektive stater erkänna den.

Eftersom denna teori är resultatet av en logisk deduktion från vissa premisser, så står den och faller med dessa premisser. Nu är det klart, att även om man anser att de folkrättsliga reglerna grunda sig på avtal, så måste det finnas åtminstone en folkrättslig norm, som icke grundar sig på avtal, den norm, som ger alla internationella avtal deras bindande kraft, normen *pacta sunt servanda*. Åtminstone för denna internationella norm måste den nya staten vara destinatär, innan den kan sluta något avtal med de förutvarande staterna. Detta ha de mera skarpsinniga anhängarna av teorien om erkännandets konstitutiva natur också insett, och de förklara därför, att den nya staten redan före erkännandet är potentiellt folkrättssubjekt så till vida som den är kapabel att sluta internationella avtal, men att alla andra folkrättsliga regler bli gällande för staten i fråga först genom avtal med de förutvarande staterna, den allmänna folkrättsens (sedvanerättsens) regler genom det avtal, som kommer till stånd i och med erkännandet.

Hela denna teori faller emellertid på den omständigheten, att föreställningen att den internationella sedvanerätten vilar på avtal är verklighetsfrämmande. Staterna kunna på grund av en av folkrätten dem tilldelad befogenhet sluta avtal, som bli bindande på grund av normen *pacta sunt servanda*, som själv är en sedvanerättslig regel. Men vid sidan av denna finnas en mängd andra sedvanerättsliga regler, som icke kunna visas ha någon grund i avtal utan uppenbarligen äro bindande för staterna oberoende av avtal. Staterna måste därför vara internatio-

nella rättssubjekt oberoende av och före alla avtal, och något avtal med de förutvarande staterna behöves icke för att göra dem till internationella rättssubjekt. Den internationella sedvanerätten utgöres av allmänt gällande regler, som äro gällande för staterna oberoende av om dessa i någon form givit dem sin anslutning (jfr formuleringen av punkterna a) och b) i artikel 38 mom. 1 av stadgan för Internationella domstolen).

Man skulle emellertid kunna tänka sig tillvaron av en sedvanerättslig regel, enligt vilken en ny stats upptagande i folkrättssamfundet skedde genom erkännande från någon eller några av de förutvarande staternas sida. Genom detta erkännande skulle alltså den internationella sedvanerättens regler bli *en bloc* gällande för den nya staten. Erkännandet skulle enligt denna teori vara ensidigt, icke bilateralt som enligt den förra teorin. Rent logiskt faller denna teori därpå, att det i så fall måste finnas, eller ha funnits, åtminstone någon eller några stater, som blivit folkrättssubjekt utan erkännande från någon förutvarande stat. Man frågar sig också, huru erkännande från en viss stats sida kan göra den nya staten till folkrättssubjekt, och vilken ställning den nya staten i så fall intager till de stater som icke erkänt den. Är den på en gång folkrättssubjekt och icke folkrättssubjekt?

Idén om erkännandets konstitutiva natur måste betecknas som förfelad, bl. a. därför att dess utgångspunkt, uppfattningen att hela folkrätten vilar på avtal mellan stater, numera är en övervunnen ståndpunkt inom folkrättsdoktrinen. Det riktiga synes alltså vara, att den nya staten bör anses vara folkrättssubjekt *ipso facto*, på grund av att den är en stat, utrustad med de nödvändiga förutsättningarna för att uppbära folkrättsliga rättigheter och skyldigheter, d. v. s. att den har ett folk och ett territorium och är organiserad under en högsta myndighet, som utövar ett effektivt herravälde över detta folk och detta territorium, så att den kan göras folkrättsligt ansvarig för vad som sker inom territoriet. Denna sistnämnda omständighet synes vara av avgörande betydelse för statens egenskap av folkrättssubjekt. Om dessa förutsättningar föreligga, torde staten få anses som folkrättssubjekt oberoende av andra staters erkännande.

Erkännandet torde i enlighet härmed få tillmätas deklaratorisk betydelse: man erkänner ett redan bestående faktum. Detta är utan tvivel den ståndpunkt som intages av statspraxis. Bl. a. visar det sig att de redan bestående staterna ofta upptaga diplomatiska förbindelser med den nya staten, ingå traktater med denna o. s. v. utan att något erkännande ägt rum. Detta brukar betecknas som »tyst erkännande» eller erkännande genom konkludenta handlingar, men innebär ju i själva verket, att den nya staten är kapabel att ikläda sig internationella förpliktelser och upprätthålla av den internationella rätten reglerade förbindelser med de övriga staterna utan att den blivit formligen erkänd. Av det sätt varpå erkännandet formuleras eller motiveras, framgår också ofta, att erkännandet ges *därför att* den nya staten förvärvat ställningen av en oberoende stat, *därför att* dess regering utövar ett effektivt herravälde över territoriet o. s. v. Man erkänner m. a. o. ett fullbordat faktum. (Se t. ex. Cannings motivering för Storbritanniens erkännande av de f. d. spanska kolonierna i Syd-Amerika som självständiga stater, cit. hos *Fischer Williams*: La doctrine de la

reconnaissance, Haagakademiens Recueil des cours 44, s. 224 f., jfr ock *Chen*, *The International law of recognition*, s. 79 ff.) Att behandla den icke erkända staten som stående utanför folkrätten skulle leda till orimliga konsekvenser, varmed internationell praxis ingalunda är förenlig.

Erkännandet är alltså ett konstaterande av ett redan bestående faktum, ett klagörande av situationen, icke minst till upplysning för det erkännande landets egna myndigheter, men icke något varav den nya statens egenskap av folkrättssubjekt med därav följande rättigheter och skyldigheter är beroende. Erkännandet kan dock tillika innebära något annat, nämligen ett politiskt ställningstagande till den nya staten från den erkännande statens sida, gående ut på att den sistnämnda är villig att underhålla vänskapliga förbindelser med den nya staten, utbyta diplomatiska representanter med denna, upptaga handelsförbindelser, sluta traktater o. s. v. Detta ställningstagande är en frivillig sak — någon skyldighet att ha diplomatiska förbindelser, handelsförbindelser etc. med andra stater finnes icke — och naturligtvis politiskt betingat, beroende på den erkännande statens intressen och sympatier. Men de båda momenten i erkännandet, konstaterandet av den nya statens existens och det politiska ställningstagandet, förekomma oftast förenade i en och samma akt och äro icke lätta att hålla isär. Resultatet härav blir att erkännandet stundom icke beror av en objektiv prövning av den nya statens faktiska tillvaro, utan av den erkännande statens intressen och sympatier, av medgivanden som den nya staten är villig att göra åt den erkännande staten o. s. v. Lämnandet av erkännandet kan sålunda komma att bli beroende av politiska faktorer, erkännandet blir ett politiskt instrument, vägran av erkännande blir ett medel att bereda den nya staten svårigheter, om den är misshaglig för en redan bestående stat o. s. v. Men på den nya statens egenskap av folkrättssubjekt inverkar detta icke.

Efter denna långa utveckling, som avsett att klargöra det folkrättsliga erkännandets natur, torde frågan om betydelsen av erkännandet av en ny regering i en existerande stat te sig tämligen enkel. Om erkännandet av en ny stat icke har konstitutiv innebörd, om m. a. o. erkännandet varken är behöfligt för den nya statens existens eller i stånd att *skap*a en ny stat med folkrättsliga rättigheter och skyldigheter, kan detta ännu mindre vara fallet med erkännandet av en ny regering i en sedan gammalt bestående stat. Att den nya regeringen tillkommit på revolutionär väg spelar ur folkrättens synpunkt ingen roll. Den nya regeringens konstitutionella illegalitet är folkrättsligt irrelevant. Det är statens faktiska regering som i denna sin egenskap äger företråda staten i internationella sammanhang, och de internationella förpliktelser den ikläder staten äro bindande för denna. Statens internationella ansvarighet äger rum också gentemot en stat, som icke erkänt den regering som ådragit staten förpliktelsen i fråga (se ex-president Tafts skiljedom i fallet Tinoco, cit. hos *Fischer Williams*, a. a. Haagakademiens Recueil, vol. 44, s. 260).

Den internationella rätten fäster sig endast vid den inom de särskilda staterna faktiskt bestående organisationen och vid de organ, som faktiskt utöva makt och myndighet inom staten, och fäster sig icke vid hurudan denna organisation borde vara enligt statens interna lagar.

Nya statsorgan kunna ersättas på revolutionär väg, men ur den internationella rättsordningens synpunkt är det utan betydelse att dessa organ icke ha stöd i landets tidigare konstitution utan endast i den faktiska framgången av den revolutionära rörelse, som fört dem till makten. Det enda som betyder något är det faktiska maktinnehavet (se *Balladore Pallieri: Diritta internazionale pubblico* s. 193, *Morelli, Nozioni di diritto internazionale*, s. 208).

Det är uppenbart att erkännandet icke kan göra någon till regering som faktiskt icke är det. Därför har inom doktrinen ingen gjort gällande att erkännandet av en ny regering i en redan bestående stat har konstitutiv innebörd (se *Fischer Williams: a. a. s. 242*). Erkännandet kan m. a. o. endast vara deklatoriskt. Men detta erkännande kan, liksom när det är fråga om erkännande av nya stater, ha två aspekter. Dels kan det helt enkelt vara ett konstaterande av det faktiska läget, vilket kan vara av intresse, om den nya regeringens ställning förefaller tvivelaktig, om det t. ex. råder tvivel om dess utsikter att hålla sig vid makten mer än en kortare tid, under det att den »lagliga» regeringen, som kanske fortsätter att existera som exilregering, synes ha goda utsikter att snart återkomma i besittning av makten. En vägran att erkänna den nya regeringen kan då vara berättigad, om tvivlen på dess fortsatta existens hysas *bona fide*. Dels kan erkännandet, eller framför allt en vägran att erkänna den nya regeringen, innebära ett politiskt ställningstagande, egentligen innebärande en vägran att upptaga förbindelser med densamma. Vägran att erkänna den kan då bero på moraliskt ogillande, t. ex. av sättet för dess tillkomst eller av dess allmänna uppträdande, men kan också bero på intresseskäl, t. ex. på att den nya regeringen för en politik motsatt den förra regeringens och stridande mot den icke erkännande statens intressen, eller på att den vägrar att tillgodose sagda stats ekonomiska intressen eller att respektera dess eller dess undersåtars ekonomiska rättigheter o. s. v. Vägran att erkänna den nya regeringen kan vara ägnad att försvåra dess ställning, och erkännandet kan därför bli föremål för köpslagan, varvid den nya regeringen gör diverse medgivanden i fråga om den erkännande statens rättigheter och intressen. Dessa olika motiv kunna vara så inflätade i varandra att det är omöjligt att avgöra vilket som verkligen är det bestämmande.

En stats åsikt om vilken regering som är en annan stats verkliga regering kan naturligtvis vara påverkad av intresse- och känslösynpunkter, och dess uppfattning om en regerings faktiska effektivitet och stabilitet kan vara resultatet av ett långt drivet önsketänkande. Men det är klart att vägran att erkänna en annan stats faktiska regering rimligtvis icke kan vidhållas under längre tid. Om den faktiska regeringen håller sig kvar vid makten bli de övriga staterna förr eller senare i sitt eget intresse tvungna att träda i förbindelse med den och över huvud taget behandla den som landets regering. Och vare sig den är erkänd eller icke, är den faktiska regeringen folkrättsligt ansvarig för vad som sker inom staten och har också berättigade anspråk på att företräda staten utåt, även om den tillkommit på revolutionär väg, förutsatt att det icke finnes sannolika skäl för att den fördrivna, »lagliga» regeringen inom en icke alltför avlägsen framtid skall kunna återtaga makten. Erkännandet av en revolutionär

regering, vars maktinnehav icke är effektivt, under det att den tidigare regeringen ännu består och striden mellan de båda regeringarna ännu är oavgjord, torde kunna anses som en obehörig inblandning i en främmande stats angelägenheter.

Men eftersom statspraxis varit i hög grad politiskt betingad, ter den sig ganska förvirrad. En del försök ha gjorts att för erkännande av nya regeringar och deras rätt att internationellt företråda staten fastställa villkor, som icke ha något med deras fakticitet att göra. Dit hörde den legitimitetsprincip, som lanserades vid och efter Wienkongressen. Dit hörde också den s. k. Tobardoktrinen, framlagd av Ecuadors utrikesminister dr. Tobar, och gående ut på att endast regeringar som tillkommit på konstitutionell väg finge erkännas. Tobardoktrinen, som torde få anses som ett försök från de bestående latinamerikanska regeringarnas sida att stabilisera sin städse synnerligen prekära ställning, upptogs i ett fördrag 1907 mellan de centralamerikanska republikerna och i ytterligare skärpt form i en 1923 slutna traktat mellan samma republiker. Samma princip proklamerades av presidenten Wilson efter hans ämbetsutträdande 1913 som rättesnöre för Förenta Staternas politik. Den Wilsonska politiken övergavs emellertid under Hoovers presidenttid, då den desavouerades i en av utrikesministern Stimson i februari 1931 avgiven förklaring.

Detta hindrade icke att Stimsons namn blev knutet till en doktrin, som gick ut på att vägran av erkännande skulle göras till ett slags internationell sanktionsåtgärd. Efter den japanska invasionen i Manchuriet 1931 avlät Stimson den 7 januari 1932 skrivelser till japanska och kinesiska regeringarna, vari han förklarade att Förenta Staterna icke skulle erkänna någon situation eller någon överenskommelse som åvägabragts med medel stridande mot Kelloggpakten. Den s. k. Stimson-doktrinen fördes vidare av Nationernas Förbunds församling, som den 11 mars 1932 antog en resolution, vari det förklarades att NF:s medlemsstater vore skyldiga att icke erkänna någon situation, något fördrag eller någon överenskommelse, som åvägabragts genom medel stridande mot NF:s akt eller mot Kelloggpakten. Resolutionen var närmast ett försök från NF:s sida att genom en manifestation, som knappast kunde bli annat än ett slag i luften, trösta sig över sin oförmåga att hejda det japanska våldet mot Kina. Dess juridiska innebörd är i alla händelser dunkel. Särskilt frågar man sig, vilken betydelse en vägran att erkänna en traktat kan ha för traktatens giltighet, då ju giltigheten av en mellan två stater slutna traktat ingalunda är beroende av ett erkännande från tredje makts sida.

Med avseende på erkännande av en på revolutionär väg tillkommen regering är Stimson-doktrinen utan betydelse, då ju en revolution icke kan anses stridande mot vare sig NF:s akt eller Kelloggpakten. Främmande makter kunna svårligen sätta sig till doms över en regerings konstitutionella legitimitet. Landets regering äger företråda landet utåt och upprätthålla dess internationella förbindelser, och med landets regering kan härvid endast förstås den regering, som faktiskt innehar makten i landet, oberoende av sättet för dess tillkomst och oberoende av andra maktens erkännande, ty det är endast på grund av det effektiva maktinnehavet som regeringen är i stånd att svara för att landets internationella förpliktelser uppfyllas. Om två konkurrerande rege-

ringar finnas, varav den ena faktiskt innehar makten, bör endast antagandet att maktinnehavet kommer att bli övergående och kortvarigt föranleda att den faktiska regeringen icke i internationella sammanhang behandlas som landets verkliga regering.

\*  
\*  
\*

Ovan har framhållits att regimförändringen i Kina på hösten 1949, då inbördeskriget slutade med kommunisternas seger, Chiang Kai-chek fördrevs och folkrepubliken Kina utropades, icke berörde Kinas identitet som internationellt rättssubjekt, liksom icke heller dess ställning som medlem av FN och innehavare av en permanent plats i säkerhetsrådet. Det enda som komplicerade saken var tillvaron av två regeringar, den kommunistiska Pekingregeringen, som erkändes av det stora flertalet europeiska och asiatiska stater, och Chiang Kai-cheks regering på Formosa, som av USA och ett antal andra huvudsakligen amerikanska stater fortfarande betraktades som Kinas regering.

För Förenta Staternas politik hade kommunisternas seger i Kina betytt ett mycket hårt slag. Amerikanerna hade varit starkt intresserade av att utöva inflytande i Öst-Asien och speciellt av att underhålla vänskapliga förbindelser med Kina. De hade understött Chiang Kai-chek och stodo i spänt förhållande till kommunisterna. Kinas övergång till kommunismen innebar efter allt att döma en högst betydelsefull förstärkning för det s. k. östblocket. Detta kunde bl. a. väntas bli fallet inom FN, där Kina ju icke blott var medlem utan även innehavare av en permanent rådsplats. Denna permanenta rådsplats hade Kina erhållit på Förenta Staternas bedrivande. President Roosevelt hade räknat med att, i händelse av behov, i Kina få ett pålitligt stöd mot Sovjetunionen (*Sherwood: Roosevelt and Hopkins, 1948, s. 718*). Nu skulle resultatet bli det alldeles motsatta.

Man kan förstå amerikanernas känslor inför detta perspektiv. Den amerikanska politikens nederlag i Öst-Asien satte djupa spår i amerikansk opinion liksom i amerikansk utrikespolitik. USA:s vägran att erkänna Peking-regeringen som Kinas regering fullföljdes genom en konsekvent strävan att förhindra denna regering att företråda Kina inom FN:s olika organ.

Frågan om medlemsstaternas representation i resp. FN-organ (generalförsamlingen, säkerhetsrådet etc. etc.) handlägges i regel så, att en av organet tillsatt kommitté granskar vederbörandes fullmakter och avger rapport till organet, som godkänner densamma. Frågan hade aldrig gett anledning till svårigheter.

Den 8 januari 1950 anlände emellertid till säkerhetsrådet ett telegram från kinesiska folkrepublikens utrikesminister, vari protesterades mot att kuomintang-regeringens representant företrädde Kina i rådet och krävdes att han skulle utslutas från rådet. Till detta yrkande anslöt sig Sovjetunionen, som den 10 januari s. å. framlade ett resolutionsförslag, gående ut på att kuomintang-representantens fullmakt skulle underkännas. Detta yrkande avslogs med 6 röster ( däribland Förenta Staternas, Frankrikes och Kinas) mot 3, och 2 nedlagda. Detta blev anledningen till att Sovjetunionen sedan under ett halvår icke deltog i

rådets sammanträden. Det kan anmärkas, att Förenta Staternas representant i rådet förklarade, att frågan vore en procedurfråga och att Sovjetunionens förslag alltså kunde antagas med sju röster avgivna av vilka som helst av rådets medlemmar. Samma ståndpunkt intog Frankrike.

Frågan väcktes sedan inom ett flertal av FN:s organ, kommissioner och kommittéer samt fackorgan, genomgående med samma resultat: det från Sovjetunionens sida framförda yrkandet att Formosaregeringens representant skulle utestängas såsom obehörig att företråda Kina blev regelbundet avslaget.

I form av ett den 8 mars 1950 daterat memorandum framlade generalsekreteraren en utredning av frågan om medlemsstaternas representation inom FN (tryckt i den av amerikanska senatens utrikesutskott tillsatta s. k. Wileykommitténs dokumentsamling s. 419).

Det framhålles i detta memorandum att frågan om en medlemsstats representation hade sammankopplats med frågan om dess erkännande från andra medlemsstaters sida, och att denna sammankoppling vore olycklig ur praktisk synpunkt och oriktig ur juridisk synpunkt.

Ur praktisk synpunkt blev situationen den, att vederbörande stats representation i det ena eller andra organet komme att bero på antalet medlemmar av respektive organ som erkänt staten i fråga. Resultatet kunde mycket väl bli, att olika regeringar komme att företråda staten inom olika organ. Inom ett organ med ett fåtal medlemmar, såsom säkerhetsrådet, kunde statens representation bli beroende av den rent tillfälliga omständigheten, vilka stater som råkat bli valda till medlemmar av organet i fråga.

Ur juridisk synpunkt innebar sammankopplingen av representation inom en internationell organisation med erkännandet en sammanblandning av två institut, som företedde en viss yttlig likhet men voro väsentligen olika. Erkännandet är en ensidig akt, som kan beviljas eller vägras efter varje stats fria beprövande och väsentligen är bestämt av politiska motiv. Medlemskap av FN och medlemsstats representation i FN-organen är däremot beroende av en kollektiv akt av vederbörande organ, i fråga om medlemskap genom beslut av generalförsamlingen efter rekommendation av säkerhetsrådet, i fråga om representationen genom beslut av respektive organ angående den avsedda representantens fullmakt. Eftersom erkännandet alltså är en individuell åtgärd, under det att beslut i fråga om en stats inträde som medlem av organisationen och om godkännande av en medlemsstats representant äro kollektiva åtgärder, förefaller det att vara juridiskt orimligt att göra de sistnämnda åtgärderna beroende av individuellt erkännande.

Generalsekreteraren framhöll vidare att det i FN:s praxis förekommit åtskilliga fall, då stater, som icke voro erkända av FN:s alla medlemmar, erhållit inträde som medlemmar av organisationen, och t. o. m. fall, då medlemsstater röstat för av dem icke erkända staters upptagande som medlemmar av organisationen. Praxis beträffande medlemsstaternas representation hade intill dess den kinesiska frågan uppstod entydigt gått i den riktningen att representationen icke har något med erkännandet att göra. Det var ett anmärkningsvärt förhållande, att ehuru under de år FN existerat talrika fall av revolutionära regimförändringar inträffat och ännu flera fall då de diplomatiska förbindel-

serna mellan medlemsstater blivit avbrutna, det icke inträffat ett enda fall då giltigheten av en representants fullmakt bestritts. De för granskning av fullmakterna tillsatta kommittéernas utlåtande hade alltid godkänts enhälligt och utan reservation från någon medlemsstats sida. Medlemsstaterna hade alltid genom en obruten praxis visat 1:o, att en medlemsstat mycket väl kunde rösta för godkännande av representanter för en regering som den icke erkände eller med vilken den icke hade diplomatiska förbindelser, 2:o, att en röst för godkännande icke innebar erkännande eller villighet att upptaga diplomatiska förbindelser.

Denna praxis vore enligt generalsekreterarens mening icke blott juridiskt riktig utan överensstämde även med organisationens grundläggande karaktär. FN är icke en sammanslutning begränsad till likasinnade stater och till regeringar med samma ideologiska uppfattning (såsom är fallet med vissa regionala sammanslutningar). Såsom en organisation som eftersträvar universalitet måste FN med nödvändighet omfatta stater med olika och t. o. m. stridiga ideologier.

Fallet Kina var unikt i FN:s historia så till vida som däri förekom icke blott en på revolutionär väg genomförd regimförändring utan även två rivaliserande regeringar. Som det var tänkbart att en sådan situation kunde återkomma framdeles vore det angeläget att man bildade sig en uppfattning om de principer som borde följas vid valet mellan de rivaliserande regeringarna. Som det visats att det vore olämpligt och juridiskt oriktigt att bygga på antalet stater som erkänt vederbörande regering återstod frågan, om man kunde finna någon annan princip. Enligt generalsekreterarens mening borde man bygga på en analogisk tillämpning av stadgans art. 4, enligt vilken för medlemskap i organisationen fordrades att vederbörande stat kunde och ville uppfylla de förpliktelser som ålåg den enligt stadgan. Dessa förpliktelser kunde endast fyllas av regeringar som faktiskt ägde möjlighet att så göra. Om en på revolutionär väg tillkommen regering gör anspråk på att företräda en stat i konkurrens med en redan bestående regering, så måste det ankomma på, vilken av de två regeringarna som faktiskt har möjlighet att använda statens tillgångar och leda dess folk i och för fullgörandet av de medlemskapet åtföljande förpliktelserna. Man måste således undersöka, huruvida den nya regeringen utövar effektiv myndighet inom statens territorium och regelmässigt åtlydes av befolkningens huvudmassa. Om detta är fallet synas FN:s organ böra genom en kollektiv åtgärd tillerkänna denna regering rätt att företräda staten även om enskilda medlemmar vägra att erkänna den som landets lagliga regering av skäl som kunna anses giltiga i enlighet med deras nationella politik.

Mot generalsekreterarens memorandum inlade Formosaregeringens representant i skrivelse den 13 mars 1950 å sin regerings vägnar en formlig protest.

Då Sovjetunionen den 1 augusti 1950 återtog sin plats i säkerhetsrådet och dess representant i och med detta också intog ordförandeplassen, sökte denne utsluta Formosa-regeringens representant från rådet, vilket dock misslyckades på grund av motstånd från rådets majoritet.

Kort före generalförsamlingens sammanträde i september 1950 kräv-

de folkrepubliken Kinas regering att få representera Kina i församlingen.

Vid början av generalförsamlingens möte framlades flera resolutionsförslag avseende Kinas representation, ett indiskt gående ut på att församlingen skulle besluta att Peking-regeringens representanter vore berättigade att företräda Kina och rekommendera övriga FN-organ att intaga samma ståndpunkt, två framlagda av Sovjetunionen, det ena gående ut på att Formosa-regeringens representanter skulle uteslutas från församlingen och det andra gående ut på att Peking-regeringens representanter skulle inbjudas att delta i generalförsamlingens och dess organs arbete, och ett kanadensiskt, gående ut på att en särskild kommitté skulle tillsättas för att utreda frågan, och att Formosa-regeringens representanter skulle äga säte och stämma i generalförsamlingen i avvaktan på kommitténs rapport.

Dessa förslag framkallade livliga debatter, varunder det indiska förslaget energiskt bekämpades bl. a. av USA:s representant, utrikesminister Acheson. Från svensk sida gjordes ett inlägg av utrikesminister Undén, som meddelade att den svenska delegationen stödde det indiska resolutionsförslaget. Peking-regeringen, som kontrollerade nästan hela Kinas territorium, måste anses vara Kinas de facto-regering. Enligt internationell rätt behövde ingen regering de jure erkänna en sådan de facto-situation, som nu föreläge i Kina, utan ägde enligt eget bedömning avgöra frågan om erkännande av nya regimer. Den svenska delegationen ansåge dock att FN måste ta hänsyn till det obestridda faktum att den kinesiska nationen icke längre företräddes av nationalistregeringen på Formosa.

Omröstningen utföll så att det indiska förslaget förkastades med 33 röster mot 16 ( däribland Sverige, Danmark, Norge, Nederländerna, Sovjetunionen och Storbritannien) samt 10 nedlagda. Likaså avslogos de båda sovjetryska förslagen. I enlighet med det kanadensiska förslaget tillsattes en särskild kommitté, som sammanträdde först i oktober 1951 och då icke kom till annat resultat än att den icke varit i stånd att avge något yttrande i frågan. Kommitténs rapport behandlades i generalförsamlingen den 8 november 1951. Ett förslag av Sovjetunionen att frågan skulle hänskjutas till församlingens sjätte utskott förkastades mot bl. a. Sveriges, Danmarks och Norges röster. Församlingen beslöt därefter att förklara att den tagit del av rapporten.

Frågan om Kinas representation i generalförsamlingen och andra FN-organ har därefter upprepade gånger upptagits på grund av yrkanden från Sovjetunionen, men någon ändring av det bestående läget, som innebär att Kina inom FN företrädes av Formosa-regeringen, har icke kommit till stånd.

Frågan om medlemsstaternas representation debatterades också ur mera principiella synpunkter på grund av ett av Cuba vid början av generalförsamlingens femte möte framställt förslag i ämnet. Frågan behandlades under oktober och november 1950 i politiska ad-hoc-utskottet, vars förslag låg till grund för en av församlingen den 14 december 1950 antagen resolution. I denna fastslogos vissa principer i syfte att förekomma att FN:s organ stannade vid olika ståndpunkter rörande frågan, vilken av två rivaliserande regeringar är berättigad att företräda en medlemsstat. I resolutionen rekommenderar generalförsam-

lingen, *att* när en fråga av angivet slag uppstår, den skall övervägas i ljuset av stadgans ändamål och principer samt omständigheterna i varje särskilt fall, *att* varje dylik fråga skall tagas i övervägande av generalförsamlingen eller av interimskommittén, när generalförsamlingen icke är samlad, samt *att* FN:s övriga organ och fackorgan skola taga hänsyn till den ståndpunkt som i dylika frågor intages av generalförsamlingen, resp. av interimskommittén. Vidare förklaras i resolutionen att den ståndpunkt, som i dylika frågor intages av generalförsamlingen eller interimskommittén, icke i och för sig inverkar på de särskilda medlemsstaternas förhållande till den stat som det rör sig om.

Emellertid är ju resolutionen icke bindande för övriga FN-organ eller fackorganisationer, utan dessa äro alljtämt befogade att självständigt taga ställning till frågan.

Det går knappast att sluta ögonen för det förhållandet att frågan om Kinas representation i FN uppstått och utvecklats som ett led i konflikten mellan USA och Kommunist-Kina. Man finner ingen antydning om några rättsliga synpunkter i den resolution, som fattades av amerikanska senaten den 23 januari 1951 och som återkom i kongressens beslut rörande State Departments budget den 5 augusti 1953: »That it is the sense of the Senate that the Communist China Government should not be admitted to membership in the United Nations as the representative of China.» (Wiley-kommitténs dokumentsamling, ss. 177, 185.)

I Wiley-kommitténs Staff Study nr 3 (s. 13 ff.) förekomma några intressanta notiser rörande USA:s ställningstagande i frågan.

Vid omröstningen om Kinas representation i säkerhetsrådet i januari 1950 hade USA:s, liksom även Frankrikes, representant förklarat att ärendet vore en procedurfråga, vari vetorätt således icke kunde göras gällande. Sedermera tyckas amerikanerna kommit på glid från denna ståndpunkt. I juni 1951 förklarade dåvarande amerikanska utrikesministern att om USA råkade stanna i minoritet i fråga om Kinas representation, så skulle det begära ett utlåtande från Internationella domstolen om huruvida vetorätt ägde rum i detta ämne, och i juli 1953 kunde New York Times meddela att utrikesministern Mr Dulles antytt, om ock icke uttryckligen förklarat, att USA skulle använda sin vetorätt på att förhindra »Communist-China's admission». Mr Dulles hade emellertid tillagt att USA:s inflytande och vänskapliga nationers överensstämmande åsikter skulle visa sig tillräckliga för att förhindra denna nations »admission».

Å andra sidan har Mr Dulles också antytt att handläggningen av frågan om medlemsstaternas representation kunde erbjuda ett medel att från generalförsamlingen utesluta en stat, som brutit mot stadgan men som på grund av vetorätten icke kan uteslutas från organisationen. I själva verket har man i viss mån varit inne på denna väg, då Kinas av generalförsamlingen fastställda egenskaper av angripare i Korea åberopats som skäl för att förvägra Peking-regeringens representation i FN:s organ.

Vad man än må anse om den moraliska sidan av denna sak, synes det svårt att komma ifrån, att en dylik användning av granskningen av medlemsstaternas representanters fullmakter utgör *détournement de pouvoir*. Om en stat har brutit mot stadgan, kan den eventuellt genom beslut av säkerhetsrådet och generalförsamlingen jämlikt art. 5 och 6 i stadgan suspenderas eller uteslutas från medlemskapet i organisationen, för såvitt vetot ej lägger hinder i vägen, vilket ju alltid måste bli valet i fråga om en permanent rådsmedlem, såsom Kina. Men det är, i så fall, *staten* som uteslutas, icke dess regering, och så länge staten är medlem, bör den ha rätt att vara representerad i generalförsamlingen och i de övriga FN-organ, där den har säte och stämma.

Att granskningen av fullmakterna för medlemsstaternas representanter är en procedurfråga synes ofrånkomligt, och att så var fallet uttalades också av generalförsamlingen 1949. Och vad mera är, denna procedurfråga synes vederbörande organ icke kunna avgöra efter sitt gottfinnande och på politiska grunder. Det förefaller uppenbart, att om en stat, som är medlem av FN, sänder till generalförsamlingen en representant som är försedd med en fullmakt, som är fullkomligt i sin ordning, så kan FN-organet icke vägra att godkänna den, även om staten i fråga är misshaglig för majoriteten. Att underkänna en fullmakt på politiska grunder, i syfte att utestänga en misshaglig stat från att vara representerad i ett FN-organ, där staten i fråga har säte och stämma, vore uppenbart maktmissbruk.

Det är emellertid tydligt — och något annat har i själva verket knappast förutsatts — att en dylik moralisk eller politisk värdering av den stat, om vars representation det är fråga, icke kan äga rum annat än i en mycket säregen situation, nämligen då det finnes två rivaliserande regeringar som göra anspråk på att företräda staten. Men, kan man fråga sig, varför skall i en dylik situation andra grundsatser göras gällande än eljest? Även i den situationen måste det ju finnas en, och endast en, regering, som har rätt att företräda staten, och det gäller endast att fastställa vilken av de rivaliserande regeringarna som är den rätta.

Den av generalförsamlingen den 14 december 1950 antagna resolutionen lämnar i detta avseende endast ringa vägledning. De kriterier, som kunna hämtas från »stadgans ändamål och principer» och »omständigheterna i det föreliggande fallet» äro ytterligt vaga och lämna fältet fritt för politiska värderingar och för ett intresse- eller känslöbetonat ställningstagande.

Generalsekreterarens memorandum från mars 1950 överensstämmer i stort sett med de synpunkter, som utvecklats härövan, så till vida som det framhåller att erkännande från ett större eller mindre antal staters sida är utan betydelse för en regerings egenskap att vara en viss stats regering med befogenhet att förträda staten utåt, och i stället gör det effektiva maktinnehavet till det verkliga kriteriet. Härmed överensstämmer också den mening som från svensk sida framfördes i debatten i generalförsamlingen 1950 och vad som från Storbritanniens sida uttalades i samma generalförsamling: »The right of a government to represent the Member State concerned in the United Nations should be recognized if that Government exercised effective control and authority over all or nearly all the national territory, and had the obedience of the bulk of the population of that territory, in such

a way that this control, authority and obedience appeared to be of a permanent character.»

Även effektivitetskriteriet och särskilt stabilitetskriteriet kan naturligtvis lämna rum för olika meningar, som kunna vara påverkade av intresse- och känsluskäl. Men hur länge som helst kan man icke bestrida, att en regering, som effektivt utövar makten i ett land och efter allt att döma kommer att fortsätta därmed, verkligen regerar över landet.

I avseende på frågan om Kinas representation i FN skulle man alltså kunna komma till följande slutsatser.

Ett land företrädes utåt, och likaså inom FN:s olika organ, av sin regering. Om två eller flera olika regeringar göra anspråk på att företräda ett land, är det den av dem, som är landets verkliga regering, som äger företräda landet. Vilken är då Kinas verkliga regering? Härpå synes svaret icke kunna bli mer än ett: Kinas verkliga regering är den regering, som verkligen regerar över Kina. Vilken av de två rivaliserande regeringarna som verkligen regerar över Kina, torde icke vara svårt att upptäcka.

Att denna regering utestängts från representation i FN torde emellertid knappast stå att avhjälpa genom stadgeändringar. Frågan beröres naturligt nog inte i stadgan, som endast säger, i artikel 9, att medlem skall ha högst fem representanter i generalförsamlingen, och, i artikel 23, att varje medlem av säkerhetsrådet skall därå företrädas av ett ombud. Att representanterna och ombuden skola utses av vederbörande stats regering torde få anses självklart, och beträffande frågan, vem som är en stats regering, torde stadgan få anses bygga på folkrättens allmänna grundsatser. Men lika väl som dessa överträdas, likaväl kan en uttrycklig bestämmelse i stadgan överträdas.

Stockholm den 20 maj 1955.

*Torsten Gihl.*

## Behandlingen 1955 inom FN:s generalförsamling och säkerhetsråd av frågan om sammankallandet av en generalkonferens för översyn av FN:s stadga.

Av Åke Holmbäck.

### I.

#### Inledning.

I enlighet med FN:s stadga, artikel 109 mom. 3, upptogs på föredragsordningen för generalförsamlingens tionde ordinarie möte i New York 1955 frågan om sammankallande av en generalkonferens för stadgans översyn. Spörsmålet hade då särskilt inom FN varit föremål för förberedande behandling. Vid sitt åttonde ordinarie möte i New York 1953 uttalade generalförsamlingen i resolution av den 27 november att ett studium av stadgans tillkomsthistoria och av den praxis som följts av FN:s särskilda organ vore ett av de bästa sätten för att få kännedom om stadgan och i hög grad skulle underlätta generalförsamlingens behandling vid dess tionde årliga möte av frågan om sammankallandet av en generalkonferens. I följd härav uppmanade generalförsamlingen FN:s generalsekreterare att förbereda, offentliggöra och tillstålla medlemmarna av FN en systematisk sammanställning av ännu icke publicerade dokument från Förenta Nationernas konferens om en internationell organisation (San Franciscokonferensen 1945, vid vilken stadgan utredigerades), en fullständig innehållsförteckning över dokumenten från denna konferens samt en sammanställning av praxis hos FN:s organ jämte innehållsförteckning (register) därtill. I överensstämmelse härmed har generalsekreteraren offentliggjort dels Documents of the United Nations Conference on International Organisation vol. 17—20 och dels den av generalförsamlingen begärda sammanställningen. Sistnämnda arbete, som omfattar fem volymer och vars engelska titel är Repertory of Practice of United Nations Organs,<sup>1</sup> ger en allmän översikt av varje artikels innehåll och en analytisk framställning av den praxis man följt inom FN vid artikelns tillämpning.

Vid sidan av nu nämnda förberedelser pågingo undersökningar i olika länder. De viktigaste av de publikationer vartill arbetena ledde, ha karaktär av officiella utredningar, som verkställdes på initiativ av Förenta Staternas senat. Under antagande av att en generalkonferens för

<sup>1</sup> Av arbetet har nu (oktober 1956) även utkommit de tre första delarna av en upplaga på franska.

översyn av FN:s stadga komme att hållas, beslöt senaten den 28 juli 1953, att dess utrikesutskott (the Committee on foreign relations) eller ett underutskott därav skulle verkställa en fullständig utredning och framställa förslag i fråga om förändringar av internationella freds- och säkerhetsorganisationer. Ändamålet med dessa utredningar och förslag skulle vara att ge råd åt (advise) presidenten beträffande Förenta Staternas utrikespolitik och därvid särskilt beträffande den hållning Förenta Staterna borde intaga vid generalkonferensen. I anledning av senatsbeslutet konstituerade utrikesutskottet ett underutskott som fick lika många medlemmar från vardera av Förenta Staternas två stora partier. I tiden före behandlingen inom FN av frågan om sammankallande av en konferens för översyn av stadgan utgav underutskottet bl. a. en omfattande dokumentsamling beträffande frågan om översyn av stadgan,<sup>1</sup> protokoll över samtal (hearings) med amerikanska medborgare om en översyn av stadgan, tolv studier över speciella problem, som röra FN:s stadga<sup>2</sup> och två interimsbetänkanden.<sup>3</sup> Sitt slutliga betänkande lämnade underutskottet först efter det att frågan om en konferens för stadgans översyn behandlats inom FN och betänkandet kunde därför icke påverka debatterna inom organisationen. På grund av betänkandets vikt för kändedom om ledande opinion inom Förenta Staterna lämnas emellertid i det följande som bilaga en kortfattad redogörelse för betänkandet.

Ytterligare bör särskilt framhållas det arbete, som nedlagts av International Law Association. Vid sina möten i Edinburgh 1954 och Dubrovnik 1956 behandlade International Law Association frågan om översyn av FN:s stadga.<sup>4</sup> Dessutom ha utkommit ett flertal böcker och uppsatser från enskilda personers sida.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Senate document 87, 83 d Congr. Review of the United Nations Charter. A Collection of documents. Subcommittee on the United Nations Charter.

<sup>2</sup> Dessa studier äro sammanförda under titeln Review of the United Nations Charter, compilation of Staff Studies prepared for the use of the Subcommittee on the United Nations Charter of the Committee on Foreign Relations pursuant to S. Res. 126 Eighty-third Congress (Senate Document No 164). Studierna omfatta 1) vetot, 2) huru stadgan har utvecklats i tillämpningen (how the United Nations Charter has developed), 3) medlemskap i FN, 4) representation och omröstning i generalförsamlingen, 5) fredlig lösning av tvister inom FN, 6) FN:s budgetära och finansiella problem, 7) inskridande inom FN mot hot mot freden (enforcement action under the United Nations), 8) den internationella domstolen, 9) FN och beroende områden (dependant territories) 10) FN och fackorganen (the specialized agencies) 11) mänskliga rättigheter, staternas egen behörighet och FN:s stadga samt 12) sekretariatets vid FN ställning och roll.

<sup>3</sup> S. Repts. 14 and 1305, 84 Congr.

<sup>4</sup> De betänkanden, som lågo till grund för behandlingen, äro författade av Dr Georg Schwarzenberger vid Londons universitet och Londons Institute of World Affairs.

<sup>5</sup> Från Amerika märktes särskilt Wilcox, Francis O. and Maray, Carl M. Proposals for changes in the United Nations. The Brookings Institution, Washington 1955. Något äldre är Clark, Grenville and Louis B. Sohn, Peace through Disarmament and Charter Revision, Dublin N. H. 1953. Tidskriftsuppsatser och annan litteratur

För debatten och avgörandet vid generalförsamlingens tionde möte blev ett uttalande av generalsekreterare Hammarskjöld av särskild vikt.<sup>1</sup> I förordet till Repertory of Practice of United Nations Organs hade han gjort gällande att stadgans artikel 109 mom. 3 icke hindrade generalförsamlingen och säkerhetsrådet att vid det tionde mötet bestämma att en konferens skulle hållas men till ett senare möte skjuta avgörandet av när konferensen skulle äga rum. Enligt Hammarskjölds åsikt talade vägande skäl för att man borde förfara på detta sätt. I sin berättelse över Förenta Nationernas verksamhet under tiden 1 juli 1954—15 juni 1955 gjorde han gällande samma uppfattning.

## II.

### Uttalanden under generaldebatten.

Redan vid tionde mötets generaldebatt, som började den 22 september och slutade den 4 oktober, kommo många talare in på frågan om en konferens för översyn av stadgan. De programmatiskt mest utpräglade inläggen gjordes av Förenta Staternas och Sovjetunionens representanter, utrikesminister Dulles och utrikesminister Molotov.

Dulles anslöt sig till den åsikt man hyst vid stadgans tillkomst, att stadgan borde överses efter tio år i ljuset av de erfarenheter man då vunnit. Det vore icke nödvändigt med drastiska förändringar; i det hela hade stadgan visat sig vara ett smidigt (flexible) och lämpligt (workable) redskap. Få vore emellertid av den uppfattningen att den icke kunde förbättras. Ett skäl för att sammankalla en konferens vore att man borde taga vetorätten under omprövning i vad det gällde inval av nya medlemmar, särskilt om vetorätten fortfarande skulle missbrukas i denna fråga. Utvecklingen på atom- och nedrustningsfälten kunde även göra det önskvärt att FN finge större auktoritet i vad gällde dem (epochal developments in the atomic and disarmament fields may make it desirable to give this Organization greater authority in these matters). Dessa områden (these matters) vore avgörande för att vi skulle överleva; när stadgan skrevs kände man icke de fruktansvärda

uppsökas lämpligast genom litteraturförteckningarna i tidskriften International Organization (World Peace Foundation, Boston, Mass.). Särskilt kan observeras novemberhäftet 1954 av The Annals of the American Academy of Political and Social Science: The Future of the United Nations, Issues of Charter Revision. Bland inlägg från skandinaviskt håll märkes, utom utrikesminister Undéns anförande den 24 september 1953 i FN:s generalförsamling (tryckt i ovan angivna Senate Document 87), ett memorandum av Dr E. Hambro (bilaga till betänkandet inom International Law Association) samt Georg Cohn Revision af FN-pagten, Köpenhamn 1955, och Erik Castrén Revision av Förenta Nationernas stadga (Nordisk Tidsskrift for International Ret, 1955).

<sup>1</sup> Uttalandet berört redan i det föregående sid. 11.

möjligheter, som ett atomkrig erbjuder. Enligt Förenta Staternas uppfattning borde man vid generalförsamlingens tionde möte i princip besluta en konferens för översyn av stadgan och dessutom tillsätta en kommitté för att utarbeta och framlägga förslag till tid, plats, organisation och arbetsordning för konferensen. Dulles anförande visar tydligen att man inom Förenta Staternas regering anslutit sig till och byggt vidare på Hammarskjölds linje.

Molotov deklarerade att enligt Sovjetunionens åsikt anledning icke funnes till en översyn av FN:s stadga. I dess nuvarande form vore den helt lämplig (fully adequate) för uppgifterna att stärka allmän fred och att utveckla internationellt samarbete i politiskt och ekonomiskt hänseende och på andra fält. En översyn av stadgan i avsikt att ändra dess grundläggande bestämmelser skulle icke befordra utan tvärtom vara till skada för förtroendet mellan staterna. Utarbetandet av stadgan hade varit en svår och invecklad uppgift; att uppnå samtycke till ändringar i föreskrifter i stadgan skulle bli än mera svårt. Det vore icke stadgans fel att sedan FN grundades den internationella situationen ingalunda alltid utvecklats i enlighet med stadgans ändamål och grundsatser. Man borde icke förstöra stadgan utan söka åstadkomma överensstämmande handling mellan staterna, särskilt mellan de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet. Sovjetunionens regering ansåge det nödvändigt att säga rent ut att säkerhetsrådet borde få en viktigare roll i FN än stadgan föreskriver (as the Charter provides), ty under senare år hade rådet icke fungerat med full kraft (at full capacity) och vid ett antal tillfällen hade det blivit förbigånget vid viktiga frågor (matters) om upprätthållandet av freden, vilka borde behandlats just av säkerhetsrådet.

Från övriga staters sida med permanenta platser i säkerhetsrådet berördes frågan om sammankallande av en konferens av Storbritanniens och Frankrikes representanter.

Storbritanniens representant (utrikesminister Macmillan) tvivlade icke på att generalförsamlingen skulle anse det klokt (wise) att stadgan vid någon lämplig tidpunkt översåges i ljuset av den erfarenhet man vunnit. Detta borde ske i en anda av harmoni och om möjligt vid en tidpunkt av lugn. I annat fall kunde arbetet skapa tvedräkt snarare än enighet om de förbättringar, som kunde vara behövliga. Tiden vore måhända ännu icke inne att överse stadgan och det vore icke heller någon förbättring av stadgan — huru nyttig en sådan än vore i sig — som behövdes för att sätta Förenta Nationerna i stånd att fullgöra hela sin funktion (to play its full part).

Frankrikes representant (utrikesminister Pinay) angav att stadgan skulle vara lämplig om de nationer, som anslutit sig till FN, vore be-

slutna att söka samförstånd och avstode från att främja sina egna avsikter genom att blanda sig i saker som icke anginge dem. Då skulle problem lösas utan varje ändring av stadgan; om en sådan föresats saknades, spelade en förbättring av stadgan icke någon roll. Det syntes därför vara bättre att avvakta en mera gynnsam atmosfär, innan man diskuterade vilka reformer som kunde anses önskvärda.

De representanter för latinamerikanska stater och arabstater, som yttrade sig om frågan om en översyn av stadgan, intogo en positiv hållning till tanken på en konferens. Från stater tillhörande det brittiska samväldet hördes däremot viss kritik av tanken på en konferens; Australiens ombud yttrade att de utredningar, som gjorts i Australien av dess regering och av enskilda sammanslutningar, fört honom till den uppfattningen att ofullkomligheterna i FN under de förflutna tio åren icke så mycket berott på stadgan som på de mera grundväsentliga meningsskiljaktigheterna mellan FN:s medlemmar, särskilt de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet. Han betonade att den utvidgning av vissa organ inom FN och kanske av säkerhetsrådet, som kunde vara lämplig efter ett eventuellt inval av nya medlemmar, kunde ske med användande av stadgans artikel 108. Pakistans representant gick in för den hammarskjöldska linjen, under det att ombudet för Indien skarpt kritiserade konferenstanken.

Från skandinaviskt håll höllos anföranden av minister Christiansen (Danmark) och utrikesminister Undén. Christiansen framhöll att stadgan hade sina brister och att alltså en översyn och följaktligen även en konferens vore önskvärd, förutsatt att tidpunkten vore lämplig. Svårigheterna inom FN berodde emellertid icke så mycket på stadgans innehåll som på det sätt på vilket man använt stadgan eller snarare lämnat den oanvänd samt på politiska och ekonomiska förhållanden. Undéns anförande var mera ingående. Han strök under att ändringar och tillägg till stadgan kunde ske när som helst utan en konferens och att det därför vore onödigt att nu besluta i princip att en konferens skulle hållas och därefter fullständiga beslutet efter några år. I fråga om vetorätten framhöll Undén som sin personliga åsikt att generalförsamlingen ensam borde ha att bestämma rörande inval av nya medlemmar men att det syntes som om universalitetsprincipen snart skulle bli erkänd och att det t. o. m. kunde antagas att de flesta av de stater, som nu stode utanför FN, skulle bli invalda innan konferensen haft tillfälle att sammanträda. Frågan om vetorätten i säkerhetsrådet skulle då, i den mån det gällde inval av nya medlemmar, ha förlorat sin praktiska betydelse. Det vore lätt att uppräknat andra bestämmelser i stadgan, vilka den svenska regeringen skulle önska mera tillfredsställande — så vore vetorätten för de stora staterna alltför vidsträckt

därför att den också gällde fredligt biläggande av internationella tvister — men man borde icke överdriva stadgans bristfälligheter. På det hela taget vore under nuvarande omständigheter stadgan god, och med tillräcklig samarbetsvilja kunde den funktionera utomordentligt. En bättre samarbetsvilja kunde å andra sidan icke åstadkommas genom ändringar i stadgan och icke heller genom att man sammankallade en konferens, som föresloge ändringar, vilka icke hade någon utsikt att bli ratificerade.

### III.

#### Resolutionsförslag. Debatten om sammankallande av en konferens.

Den 4 november — alltså en månad efter avslutandet av generaldebatten — framlade sex makter, Canada, Ecuador, Förenta Staterna, Irak, Storbritannien och Thailand ett resolutionsförslag (sexmaktsförslaget), för vilket den hammarskjöldska linjen och Dulles yttrande i generaldebatten lågo till grund. Förslagets inledning (preamble) refererade stadgans artikel 109 mom. 3 samt uttalade att det vore önskvärt att stadgan översåges i ljuset av den erfarenhet man vunnit under dess tillämpning och att översynen borde ske under gynnsamma internationella förhållanden. I den del av resolutionen, som innehöll själva förslagen (the operative part), föreslog man att generalförsamlingen skulle 1) besluta att vid lämplig tidpunkt (at an appropriate time) en generalkonferens skulle hållas för att överse stadgan, 2) tillsätta en kommitté bestående av 18 i resolutionsförslaget uppräknade stater,<sup>1</sup> däribland samtliga stater med permanenta platser i säkerhetsrådet, för att efter överläggning med generalsekreteraren utreda (consider) frågan om att fastställa en tid och plats för konferensen och dess organisation och arbetssätt (procedures), 3) uppdraga åt kommittén att till generalförsamlingens tolfte möte (d. v. s. hösten 1957) inkomma till generalförsamlingen med sina förslag (recommendations) och 4) uppdraga åt (request) generalsekreteraren att fullständiga den publikation varom han anmodats 1953 och att före det tolfte mötet på lämpligt sätt utarbeta och distribuera supplement till the Repertory of Practice of United Nations Organs. Dagen innan debatten i generalförsamlingen började tillade man en femte punkt, nämligen att generalförsamlingen skulle besluta att vidarebefordra resolutionen till säkerhetsrådet. Denna punkt hade tydligen till uppgift att betona att generalförsamlingens beslut om en konferens vore ett beslut enligt stadgans artikel

<sup>1</sup> Inom FN utses ofta stater till medlemmar i kommittéer. Vilken (eller vilka) som i kommittén skall representera en stat tillhör det då dess regering att avgöra.

109 mom. 3 och alltså borde följas av ett identiskt beslut av säkerhetsrådet.

Sexmaktsförslaget klarlade i mycket väsentliga hänseenden läget. Efter förslagets framläggande kunde frågan om sammankallande omedelbart av en konferens för översyn av stadgan anses vara avförd från dagordningen. Då bakom förslaget stodo Förenta Staterna, Storbritannien, en av staterna i det brittiska samväldet, en av de latinamerikanska staterna, en av arabstaterna och en av staterna från fjärran östern var det å andra sidan tydligt att tanken att generalförsamlingen skulle vid sitt tionde möte besluta en konferens skulle samla ett mycket betydande antal röster, troligen en stark majoritet.

Den 17 november togs frågan om översyn av stadgan upp till specialdebatt. Debatten ägde rum direkt i generalförsamlingen, alltså utan att frågan först hade behandlats inom ett av församlingens utskott. Den började med ett anförande av den engelske delegaten (ambassadören Sir Pierson Dixon). Efter vissa mera allmän-politiska uttalanden betonade Sir Pierson att varken enligt 108 eller 109 artikeln ändring av stadgan kunde äga rum utan samtycke av två tredjedelar av generalförsamlingen och av samtliga stater med permanenta platser i säkerhetsrådet. Detta faktum vore, enligt den engelska regeringens uppfattning, ett gott skäl för att man skulle allvarligt betänka sig innan man inlät sig på (before embarking on) en konferens. Det vore dessutom klokt att avvakta effekten av en eventuell stor ökning av medlemskapet av FN, och de stater, vilka man förväntade skola inväljas i FN, borde få tid att vinna erfarenhet om huru organisationen fungerar innan de hade att meddela sina synpunkter på föreslagna (suggested) ändringar i stadgan. Dessa argument förde emellertid icke till att man borde för de närmaste fem, tio eller tjugo åren slå bort tanken på en översyn av stadgan. Att en uppgift vore svår innebure icke att man skulle låta bli att söka lösa den. En översyn av stadgan i ljuset av den erfarenhet, man vunnit under dess tillämpning, kunde under gynnsamma omständigheter vara till stor fördel för FN och man borde därför fatta beslut om en konferens att hållas när omständigheterna vore gynnsamma. Redan nu borde dessutom skapas ett organ för att få förslag till tid och plats m. m. för konferensen. Två punkter önskade emellertid Sir Pierson klargöra: att den kommitté, som föreslogs i sexmaktsförslaget (i det följande i detta referat kallas den för den förberedande kommittén) icke skulle ens preliminärt företaga någon översyn av stadgan och att den även hade fullmakt att efter de två årens utgång rapportera till generalförsamlingen att enligt kommitténs uppfattning tiden för hållande av konferensen ännu ej vore inne.

Sist angivna delar av Sir Piersons anförande innebära tydligen ett

understrykande från brittisk sida av att den förberedande kommittén blott hade en organisatorisk uppgift och av att konferensen skulle hållas först vid lämplig tidpunkt liksom även av att sexmaktsförslaget helt lämnade öppet när denna tidpunkt kunde anses vara inne.

De synpunkter, som förts fram av den brittiska delegaten, understöktes till vissa delar även av Förenta Staternas delegat (Mr Bell). Han betonade att det politiska klimat, i vilket konferensen skulle hållas, måste vara bättre än det nuvarande, om ett gott resultat skulle uppnås, och att tillräcklig tid måste anslås för det förberedande arbetet. Problemen kring en översyn av stadgan vore av Herkulesart och fordrade tålmod, klokhet och statsmannaegenskaper, om man icke skulle skada FN och relationerna mellan staterna.

Den ryska argumenteringen framfördes därefter av Sovjetunionens representant (förste vice utrikesminister Kuznetsov). För klarläggande av Sovjetunionens uppfattning återopade han Molotovs anförande i generaldebatten och gick därefter in på en kritik av vad Dulles hade sagt. Mot Dulles åsikt att frågan om vetorätten borde tagas under omprövning i vad det gällde inval av nya medlemmar framhöll han bl. a. att fordran på enhällighet mellan de permanenta rådsmedlemmarna först föreslagits i ett memorandum den 18 juli 1944 från Förenta Staternas till Storbritanniens och Sovjetunionens regeringar samt att vid San Franciscokonferensen Storbritanniens hållning bestämdes av uppfattningen att enhällighet mellan de stora makterna vore grundvalen för fred. Utan denna enhällighet vore allt, som byggdes, byggt på lös sand. Skulle vetorätten i fråga om inval tagas bort, komme endast de stater att inväljas, vilka vore godtagbara för vissa stater. Sovjetunionen vore beredd att medverka till inval av samtliga de aderton stater, vilka ansökt om inträde. Att man icke kunnat nå enighet i atom- och nedrustningsfrågorna berodde icke på stadgans otillräcklighet utan på bristande enighet. Upptäckten av atomenergin nödvändiggjorde icke en ändring av stadgan; om stadgan noggrant iakttoges gäve den alla möjligheter att garantera att atomenergin, den största upptäckten i modern tid, begagnades för framsteg till mänsklighetens fromma och icke för krigsändamål.

De närmast följande anförandena — från representanter för Ecuador, Australien och Irak — gingo samtliga ut på bifall till det framlagda resolutionsförslaget. Ecuadors ombud (ambassadör Escudero) tog upp en rad spørsmål, som sammanhånga med ändringar i stadgan och som Ecuadors regering ämnade underställa den förberedande kommittén: Är en ändring antagen, då den godkänts av två tredjedelar av de medlemmar, vilka förbundet ägde då konferensen föreslog ändringen, eller fordras två tredjedelars majoritet av de stater, vilka äro medlem-

mar då ändringen skall träda i kraft? Är en ändring giltig trots att det dröjt mycket länge innan den ratificerats av ett tillräckligt antal stater? Som förarbetena till stadgan ge vid handen är en stat berättigad att dra sig tillbaka från förbundet, såvida en ändring av stadgan slutgiltigt antagits utan att staten i fråga godkänt den. Men inom vilken tid skall staten utträda?

Under den debatt, som följde efter anförandet från Irak, hade man att taga hänsyn till tre ändringsförslag till sexmaktsförslaget. Ett, som framlades av Egyptens och Indiens delegationer, innehöll, att medlemmarna i den förberedande kommittén skulle ökas med tolv i ändringsförslaget uppräknade stater. Ett annat, som vid en sen tidpunkt av debatten väcktes av de sex makterna jämte Uruguay, avsåg en ytterligare utökning av kommittén så att den skulle omfatta samtliga stater, som vore medlemmar av FN. Det tredje förslaget kom från Syriens delegation och gick ut på att man icke nu skulle besluta att en konferens skulle hållas utan i stället giva den förberedande kommittén till uppgift att utreda även frågan om önskvärldheten av en översyn av stadgan.

Vid den följande redogörelsen för debatten refereras först talarna på den sida, som var för ett beslut om en konferens, och därefter talarna med motsatt uppfattning.

För en lösning i enlighet med sexmaktsförslaget eller i enlighet med detta förslag i den form det skulle få genom det indisk-egyptiska ändringsförslaget resp. det ändringsförslag som Uruguay biträtt yttrade sig ombud för Nederländerna, Canada, Belgien, Thailand, El Salvador, Peru, Grekland, Dominikanska republiken, Nya Zeeland, Pakistan, Mexico, Argentina, Indonesien, Costa Rica, Egypten, Chile, Venezuela, Israel, Filippinerna, Bolivia och Panama.<sup>1</sup> Det anförande, som uttryckte det största intresset för översynen av stadgan, hölls av representanten för Peru (ambassadör Belaunde). Enligt Belaundes åsikt var den föreslagna tiden för den förberedande kommitténs arbete för lång. Ett år kunde varit tillräckligt. Den mest kritiska inställningen intog den belgiske representanten (ambassadör van Langenhove). Han berörde utrikesminister Undéns uttalande under generaldebatten att det vore onödigt att nu fatta beslut om en konferens, om man först efter några år ämnade sätta beslutet i verket. Detta uttalande fann han uttrycka common sense och den belgiska delegationen skulle föredragit att rätt och slätt ställa frågan om en konferens på framtiden. Delegationen ämnade emellertid rösta för sexmaktsförslaget med de ändringar däri, som kun-

<sup>1</sup> Denna och följande uppräknningar av stater ske i den ordning, i vilken vederbörande stats representant yttrade sig i debatten.

de finnas lämpliga, enär förslaget representerade en kompromiss mellan de olika uppfattningar som framställts.

Vid slutet av debatten, vid vilket flera talare, som redan yttrat sig, hade ordet på nytt, vann det ändringsförslag, som Uruguay biträtt, allmän anslutning bland ombuden för de stater, som önskade få till stånd en konferens nu.

En positiv lösning i enlighet med det syriska ändringsförslaget motiverades under debatten av den syriska representanten (ambassadör Shukairy). Han framhöll att stadgan endast föreskrivit, att frågan om sammankallande av en generalkonferens skulle tagas upp på generalförsamlingens tionde möte, icke att en konferens skulle hållas, och att tiden icke vore mogen för en konferens. I en anda av försonlighet (in a spirit of conciliation) hade emellertid den syriska delegationen godtagit en förberedande kommitté. Skulle Shukairy följa sin egen åsikt skulle han t. o. m. rösta mot tillsättande av en dylik kommitté.

På den negativa linjen yttrade sig ombuden för Danmark, Sverige, Jugoslavien, Polen, Tjeckoslovakien, Norge, Ukrainska Sovjetrepubliken, Island och Vitryska socialistiska sovjetrepubliken. Av den argumentering som fördes torde endast de synpunkter behöva beröras, vilka gjordes gällande av ombuden för de fyra nordiska staterna och från Jugoslavien.

Den danske talaren (folketingsman Alving Andersen) yttrade att frågan om en översyn av stadgan icke borde behandlas teoretiskt eller rent juridiskt utan framför allt på en politiskt realistisk basis. Man borde taga hänsyn till de skadliga verkningar på relationerna mellan medlemsstaterna och på det ömsesidiga förtroendet inom FN, som ett positivt beslut kunde innebära. Bestämmelsen att i framtiden en konferens icke kunde sammankallas, om icke två tredjedelar av församlingen stödde beslutet, innebure icke något verkligt hinder mot en framtida revision av stadgan; överhuvud kunde ju ingen stadgeändring träda i kraft om den icke ratificerades av två tredjedelar av församlingen och av säkerhetsrådet med en majoritet, som innefattade samtliga medlemmar med permanenta platser i rådet. Den danska regeringen ansåge, att den nuvarande tidpunkten icke vore lämplig för ett beslut om att en konferens skulle hållas, även om tiden för konferensen icke fixerades nu. I nuvarande läge borde man koncentrera sig på att undvika varje steg, som kunde skapa svårigheter på vägen till samarbete.

Det svenska ombudet (professor Holmbäck) sammanfattade sitt yttrande på följande sätt: Det vore icke nödvändigt att sammankalla en konferens för att ändra enstaka artiklar i stadgan. En konferens på åtminstone 60 medlemmar och med en så vidsträckt uppgift som att

överse FN:s stadga skulle erfordra mycken tid, skulle bli mycket dyrbar och skulle möta många svårigheter. Det vore mycket möjligt att konferensen icke skulle lyckas och ett misslyckande kunde användas mot FN. Intet beslut borde därför fattas att en konferens skulle hållas, om icke vid tidpunkten för fattandet av beslutet villkoren för konferensen vore gynnsamma. Nu vore förutsättningarna för en konferens ogynnsamma. Då ingenting eller nästan ingenting kunde vinnas genom ett beslut nu, borde intet avgörande ske vid generalförsamlingens innevarande möte. Ett beslut nu skulle lätt skapa svårigheter i framtiden. I sin argumentation för dessa slutsatser sade Holmbäck bl. a. att enligt hans uppfattning det vore mycket tveksamt, huruvida ett beslut vid det tionde sammanträdet med generalförsamlingen att en konferens skulle hållas i framtiden kunde berättiga till att vid ett senare sammanträde besluta tid och plats för konferensen med enkel majoritet i församlingen och att, även om det i framtiden skulle finnas majoritet i generalförsamlingen för en sådan åsikt, det också där alltid komme att finnas en minoritet som hölle före att generalförsamlingen blott vid det tionde mötet kunnat fatta ett beslut med enkel majoritet i denna fråga.

Det norska ombudet (ambassadör Engen) yttrade att för närvarande alla indicier pekade på att en konferens för att överse stadgan skulle leda till bittra och skarpa strider, som vore skadliga för FN:s verksamhet, och att en sådan konferens icke skulle ha någon verklig möjlighet att få till stånd ett positivt resultat. En av säkerhetsrådets permanenta medlemmar, från vilken godkännande och ratifikation vore nödvändig för att ändringar i den nuvarande stadgan skulle bli gällande, hade redan ställt sig i klar opposition till varje ändring av stadgan och till ett sammankallande av en konferens för dess överseende. Vore det då icke minst sagt orealistiskt att hoppas att en dylik konferens skulle ha någon som helst utsikt att åstadkomma ett närmande av åsikter och icke endast bli ett möte av representanter? Ett beslut att en konferens skulle hållas vid en tidpunkt, som skulle bestämmas i framtiden, och att en förberedande kommitté nu skulle tillsättas vore icke annat än ett uppskov med det beslut, som det tionde mötet skulle taga. Vore det då icke bättre att giva ett klart negativt svar på den fråga som stadgan underställt generalförsamlingens tionde möte? Efter omsorgsfull granskning av vederbörande bestämmelser i stadgan vore den norska delegationen böjd för att anse att intet beslut vid innevarande möte kunde till ett följande möte överföra rätten att med blott enkel majoritet kalla en konferens. Om denna uppfattning vore riktig, vore det svårt att se mycket värde i sexmaktsförslaget; generalförsamlingen behövde knappast vare sig vid sitt tolfte möte eller senare led-

ning från en kommitté vid bestämmandet av så triviala saker som tid och plats för en konferens samt dennas organisation och arbetssätt.

Islands representant (ambassadör Thors) utvecklade att man i artikel 108 hade ett medel att få till stånd ändringar i stadgan utan en konferens och strök under Sir Piersons uttalande att FN borde mycket allvarligt betänka sig innan man inlät sig på en konferens för översyn av stadgan. Då man icke borde brådska med att besluta en konferens skulle delegationen votera emot sexmaktsförslaget. Man hade anledning förmoda att vid den tidpunkt då, med utgångspunkt från sexmaktsförslaget, en konferens tidigast kunde sammankallas, mot slutet av 1957, åtminstone 78 stater skulle vara medlemmar av FN. En konferens med ett så stort medlemsantal skulle räcka lång tid, dess organisation måste vara ohanterlig och det måste bli svårt att finna brukbara metoder för dess arbete. Det skulle bli ett enormt antal anföranden innan 78 juristdelegationer — sedan de ord för ord gått igenom stadgans 111 artiklar — komme till en slutsats om vilka ändringar som vore önskvärda eller godtagbara. Om konferensens majoritet slutligen skulle komma fram till ett beslut, måste detta underställas varje medlem av FN, och om någon av de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet då vore emot, fölle frågan. Det vore en ansenlig risk att sammankalla en världsomfattande konferens endast för översyn av stadgan; konferensen kunde komma att betyda slöseri med tid och pengar samt kunde bli skadlig för FN:s prestige och auktoritet i världen.

Det jugoslaviska ombudet (ambassadör Brilej) yttrade bl. a. att hans delegation vore tveksam om det vore förenligt med stadgan att uppskjuta en viktig, för att inte säga avgörande, del av ett beslut enligt artikel 109 mom. 3 till ett följande möte, vid vilket normalt sett artikel 109 mom. 1 borde tillämpas.

Särskild uppmärksamhet förtjänar den indiska delegationens hållning. Det indiska ombudet (den indiska delegationens ordförande, Mr Krishna Menon) höll två anföranden, det ena vid det sammanträde, vid vilket Egyptens och Indiens ändringsförslag utdelades, och det andra i debattens slutskede. Redan i sitt första anförande intog Menon en mycket kritisk hållning till tanken att sammankalla en konferens. Han instämde i två yttranden vid högtidssammankomsten 1955 i San Francisco i anledning FN:s tioåriga tillvaro, av utrikesminister Undén och Canadas utrikesminister Mr Lester Pearson. Undéns yttrande gick ut på att stadgan icke förhindrade FN att fullfölja sina uppgifter, om medlemsstaterna verkligen önskade handla i överensstämmelse med dess grundsatser, Pearsons att FN:s organisation (machinery) vore god men att det ofta fattats vilja att begagna den på ett sätt som gäve

framgång. Enligt Menons åsikt borde man i stället för artikel 109 begagna artikel 108 för att genomföra önskvärda ändringar i stadgan. Den indiska delegationen vore emellertid beredd att ingå i prövning av en anslutning till sexmaktsförslaget om detta ändrades till att innebära att vid en lämplig tid en konferens »må» hållas (i stället för att den då »skall» hållas). Av Menons anförande måste man draga den slutsatsen, att Indiens deltagande i förslaget att öka den förberedande kommitténs medlemsantal till 30 varit att fatta som blott ett uttryck för att Indien ansåg att denna ändring förbättrade sexmaktsförslaget, icke dessutom som ett tillkännagivande, att Indien ämnade rösta för detta förslag i den form det skulle erhålla genom ändringen. I sitt andra anförande — som hölls utan att den indiska delegationen hade framlagt något förslag att ändra »skall» till »må» — tillkännagav Menon att eftersom en dylik ändring avvisats av sexmaktsförslagets stater<sup>1</sup> den indiska delegationen skulle biträda det syriska förslaget.

#### IV.

##### Avgörandet i generalförsamlingen. Behandlingen i säkerhetsrådet. Det fattade beslutet.

Avgörandet i generalförsamlingen ägde rum den 21 november. Frankrike och Sydafrikanska Unionen deltog icke då i generalförsamlingens arbete och antalet röster var därför 58. Enligt de voteringsregler, som tillämpas i FN:s generalförsamling, var sexmaktsförslaget, i den form det fått genom det ändringsförslag, som väckts av de sex makterna och Uruguay, huvudförslag i omröstningarna. Det tidigare sexmaktsförslaget ansågs återtaget i den punkt det ändrats genom det förslag, som biträtts av Uruguay, och det egyptisk-indiska förslaget ansågs icke behöva tagas upp till omröstning. 11 voteringar ägde rum.<sup>2</sup> De, som gällde huvudförslagets preamble kunna här förbigås. Den första voteringen om huvudförslagets operativa del rörde det syriska förslaget om uteslutande av bestämmelsen i sexmaktsförslaget att en konferens skulle hållas. För det syriska förslaget röstade fjorton stater (de fyra nordiska staterna, de fem östblocksstaterna, Afghanistan, Indien,

<sup>1</sup> För detta uttalande åberopade Menon ett anförande av den thailändske representanten (prins Wan Waithayakon), vars delegation var en av förslagsställarna till sexmaktsförslaget. Protokollet upptar emellertid icke något uttalande av Wan Waithayakon i denna fråga.

<sup>2</sup> Voteringsreglerna i FN, vilka i väsentliga delar avvika från dem, vilka svenska beslutande församlingar tillämpa, finnas i Rules of Procedure of the General Assembly, sista upplagan New York 1954. En kort kommentar finnes i Holmbäck, Arbetssättet i Förenta Nationernas generalförsamling, Festskrift för Vilhelm Lundstedt, Svensk Juristtidning 1952.

Yemen, Jugoslavien och Syrien). Nio stater avstodo (Bolivia, Burma, Egypten, Ethiopien, Indonesien, Iran, Libanon, Liberia, Saudiarabien) och de övriga 35 staterna röstade emot.

Nästa votering gällde den första punkten i den operativa delen av sexmaktsförslaget (att en konferens skall hållas). Satsen antogs med 43 röster mot 13 (bland dessa voro givetvis de nordiska staterna).

Den tredje voteringen gällde huvudförslagets sats om tillsättande av en förberedande kommitté, omfattande samtliga medlemsstater. Punkten antogs med 43 röster mot 12. En röst lades ned.

Sedan även de följande delarna av huvudförslaget godkänkts genom separata voteringar ställdes hela det så bestämda resolutionsförslaget under slutlig, definitiv omröstning. Förslaget antogs med 43 röster mot 6; dessa sex röster avgåvos av de fem östblocksstaterna och Syrien; 9 stater (de fyra nordiska staterna, Afghanistan, Indien, Jemen, Jugoslavien och Saudiarabien) lade ner sina röster.<sup>1</sup>

I samtliga voteringar röstade de fyra nordiska staterna identiskt lika.

Efter voteringarna tillkännagav ett av de ryska ombuden (ambassadör Zarubin) att Sovjetunionens delegation röstat emot resolutionsförslaget, enär stadgan i dess nuvarande form vore fullt lämplig för arbetet att stärka världsfreden och utveckla det internationella samarbetet på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och andra fält. En översyn av stadgan kunde, som delegationen utförligt framhållit under debatten, icke bidra till ett stärkande av förtroendet i förbindelserna mellan staterna eller till ytterligare internationell avspänning och kunde icke leda till effektiv verksamhet inom FN. Sovjetunionens delegation kände sig därför nödgad meddela, att den icke komme att taga del i arbetet inom den förberedande kommittén. Från tjeckoslovakisk sida avgavs en liknande förklaring och från den polska delegationen hade redan under debatten förklarats att Polen icke ämnade deltaga i arbetet inom den förberedande kommittén.

Den resolution generalförsamlingen alltså beslutat, fördes inför säkerhetsrådet den 16 december 1955 genom en skrivelse från generalsekreteraren. I säkerhetsrådet föreslogo Brasilien, Förenta Staterna, Iran och Storbritannien att rådet skulle instämma i generalförsamlingens beslut. Storbritanniens ombud (minister Crosthwaite) yttrade bl. a. att om säkerhetsrådet instämde med generalförsamlingen ett giltigt beslut om hållande av en konferens hade fattats enligt artikel 109 mom. 3. Det ryska ombudet (ambassadör Sobolev) motiverade Sovjet-

<sup>1</sup> Det torde här observeras att nedläggande av en röst i FN:s generalförsamling ofta betyder att vederbörande stat visserligen icke godkänner det förslag, varom är fråga, men icke vill uttrycka detta i en skarp form. Det torde kunna antagas att samtliga de stater, som avstode från att rösta i förevarande votering, i stället skulle ha röstat nej, om icke genom de föregående voteringarna varit tydligt att det förslag, till vilket dessa voteringar fört fram, skulle antagas med stor majoritet.

unionens ståndpunkt med samma skäl som gjorts gällande i generalförsamlingen samt upprepade att Sovjetunionen icke ämnade taga del i den förberedande kommitténs arbete. Ombudet för Förenta Staterna (ambassadör Wadsworth) yttrade att Sovjets bevisföring syntes blanda ihop orden översyn och revision.<sup>1</sup> Vad som föresloges vore icke att man skulle i något hänseende revidera stadgan och icke heller att man skulle uttala att stadgan behövde revideras, vare sig generellt eller i vissa detaljer. Den resolution, i vilken säkerhetsrådet föreslogs skola instämma, innebure blott att samtliga medlemmar av FN, även de nyvalda, skulle överväga alla sidor av saken och inkomma med förslag till generalförsamlingens tolfte sammanträde beträffande tid och plats då en konferens för översyn av stadgan kunde hållas med utsikt till framgång (fruitfully). Det belgiska ombudet (ambassadör van Langenhove) förklarade till slut att den belgiska delegationen skulle votera för att säkerhetsrådet skulle instämma i generalförsamlingens resolution men att delegationen icke genom denna röstning gjorde något uttalande om resolutionens förenlighet med artikel 109 i stadgan (without prejudice to Article 109 of the Charter); man kunde ställa i fråga om icke enligt artikel 109 ett ytterligare beslut av säkerhetsrådet skulle behövas, när, sedan den förberedande kommittén inkommit med sitt betänkande, det skulle gälla att sammankalla en konferens.

Vid voteringen anslöto sig nio av säkerhetsrådets medlemmar (Belgien, Brasilien, Förenta Staterna, Iran, Kina, Nya Zeeland, Peru, Storbritannien och Turkiet) till förslaget att instämma i generalförsamlingens resolution. Sovjetunionen röstade nej och Frankrike nedlade sin röst.

Det beslut som generalförsamlingen och säkerhetsrådet fattat är alltså

1) att en generalkonferens skall hållas vid lämplig tidpunkt för att överse FN:s stadga,

2) att en kommitté bestående av samtliga medlemsstaterna skall inkallas för att i samarbete med generalsekreteraren behandla frågan om tid och plats för konferensen samt om dennas organisation och arbetsordning. Då voteringarna i generalförsamlingen ägde rum hade FN 60 medlemmar. Sedan därefter genom beslut av generalförsamlingen ytterligare 16 stater intagits i förbundet blir medlemsantalet i den förberedande kommittén 76. Då emellertid tre av staterna inom östblocket

<sup>2</sup> »Actually the Soviet argument seems to confuse the words 'review' and 'revision'.» Att märka är att artikel 109 av FN:s stadga i sin engelska avfattning har ordet reviewing och i sin franska ordet revision. Samma ordval gå igen i den engelska och den franska texten av sex(sju)maktsförslaget, vilket antogs av generalförsamlingen (to review the Charter, de reviser la Charte). Under debatten inom generalförsamlingen bragte man emellertid icke 'review' och 'revision' i motsatsförhållande.

förklarar att de icke komma att delta i den förberedande kommitténs arbete och då det torde kunna antagas att de sex ytterligare stater, som efter invalen av nya medlemmar tillhöra östblocket inom FN (Albanien, Bulgarien, Rumänien, Ukraina, Ungern och Vitryssland), skola intaga samma hållning, torde de medlemmar av kommittén, som bliva representerade i dess arbete, komma att uppgå till 67.

Ytterligare har generalförsamlingen och säkerhetsrådet anmodat

3) kommittén att inkomma med betänkande och förslag till generalförsamlingens tolfte session (på hösten 1957) och

4) generalsekreteraren att fullständiga den publikation, varom han anmodats 1953, och att före generalförsamlingens tolfte sammanträde på lämpligt sätt utarbeta och distribuera supplement till the Repertory of Practice of United Nations Organs.

**Underutskottet för FN:s stadga inom den amerikanska senatens utrikesutskott. Det slutliga betänkandet.**

Såsom redan är angivet<sup>1</sup> lämnade det underutskott inom den amerikanska senatens utrikesutskott, vilket utsågs på grund av senatens resolution den 28 juli 1953, sitt slutliga betänkande först efter det att frågan om en generalkonferens för översyn av FN-stadgan behandlats av FN. Betänkandet<sup>2</sup> är daterat den 23 april 1956 (legislative day 9 april). Efter en allmänt hållen inledning framställer utskottet en serie rekommendationer, av vilka var och en är försedd med motivering. De flesta rekommendationerna stå icke i direkt samband med stadgans ordalydelse — underutskottets uppdrag gick ju även utanför stadgans ram<sup>3</sup> — men rekommendationerna hänga så nära ihop att de samtliga böra anges. Den följande framställningen begränsar sig i allmänhet till själva rekommendationerna. På ett par punkter beröres emellertid motiveringen.

Till en början säger sig underutskottet icke finna anledning att taga avstånd från FN:s beslut att sammankalla en förberedande kommitté men det förväntar (would expect) att Förenta Staternas president håller senaten underkunnig om viktiga steg som tagas i samband med den förberedande kommitténs arbete, så att senatens synpunkter kunna tagas i betraktande vid bestämmandet av Förenta Staternas hållning.

Om Förenta Staternas president skulle anse ytterligare defensiva avtal (arrangements) vara av vikt (essential) för nationens intressen, tillråder underutskottet en undersökning av möjligheterna att sammanlänka de särskilda regionala och andra defensiva fördrag, i vilka Förenta Staterna deltaga. Ett sammanförande av regionala avtal skulle icke förändra den grundläggande strukturen av sanktionerna inom FN (the basic enforcement structure of the United Nations) och icke erfordra någon revision av stadgan.

I resolution den 11 juni 1948 (Vandenbergresolutionen) angav senaten att Förenta Staternas regering borde särskilt eftersträva en frivillig överenskommelse om borttagande av vetorätten från alla frågor om fredligt utjämning av internationella tvister och situationer och om intagande av nya medlemmar i FN. I fråga om utjämning av internationella tvister och situationer förordar underutskottet att strävanden göras i den i Vandenbergresolutionen angivna riktningen. I medlemskapsfrågan föreslår underutskottet ett övervägande av ändringar i stadgans bestämmelser — i ljuset av de flesta medlemsstaters önskan att göra FN verkligt universellt ha enligt underutskottets uppfattning kvalifikationsreglerna i artikel 4 för att en stat skall kunna bli medlem av FN visat sig meningslösa — samt bekräftar (reaffirms) även

<sup>1</sup> Ovan s. 66.

<sup>2</sup> Senate Report 1797. 84th Congr. 2d Session.

<sup>3</sup> Ovan s. 66.

Vanderbergresolutionens uttalande att vetorätten i dylika frågor bör upphävas, om även övriga ständiga medlemmar av säkerhetsrådet reciprokt avstå sin vetorätt. Utskottet säger sig dock med största oro skola se, om representanter för en stat, som underlåter att ansluta sig till elementära fordringar på internationellt uppträdande, skulle taga plats i FN.

Med undantag av då det gäller fredligt biläggande av tvister och situationer bör vetorätten bli orubbad. Det skulle emellertid kunna vara givande att undersöka möjligheten att förstora listan på frågor, som enligt frivillig överenskommelse anses vara av procedurnatur (the possibility of enlarging the list of questions which may be regarded by voluntary agreement as procedural) och därigenom icke underkastade vetorätten, detta efter linjer framställda av Förenta Staterna 1948 (enligt artikel 27 mom 2 av FN:s stadga finnes icke vetorätt i procedurfrågor).<sup>1</sup>

Enligt underutskottet bör man klargöra stadgans föreskrifter om mänskliga rättigheter för att stryka under (emphasize) den frivilliga naturen av de åtaganden som ligga i bestämmelserna i fråga. Bestämmelserna finnas särskilt i artiklarna 55 och 56. Enligt artikel 55 skall FN främja bl. a. allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk och religion. Enligt artikel 56 förbinda sig alla medlemmar av FN att såväl samfällt som var för sig vidtaga åtgärder i samarbete med organisationen för att uppnå i artikel 55 angivna ändamål. I motiveringen för sin rekommendation anför underutskottet att överdomstolar i Förenta Staterna visserligen icke uttalat att stadgans bestämmelser om mänskliga rättigheter kunna göra existerande inre amerikansk lag kraftlös eller överflytta rättigheter från förbundsstaterna till federationen men att en lägre domstol i Kalifornien vid ett tillfälle ansett att nyssnämnda två artiklar inverkat på Förenta Staternas inre rättssystem. Ytterligare förordar underutskottet ett klagörande av att stadgans bestämmelser om mänskliga rättigheter eller på basis av dessa bestämmelser slutna fördrag icke kunna tjäna som grund för att reducera den standard i fråga om mänskliga rättigheter, som finnes i Förenta Staterna. Att så är fallet anser underutskottet redan nu vara klart men det säger i sin motivering att en direkt bestämmelse kunde införas i stadgan att varken dennas bestämmelser om mänskliga rättigheter eller fördrag, som slutits på grundval av dessa bestämmelser, kunna användas för att sänka den standard i fråga om mänskliga rättigheter, som finnes i någon medlemsstat.

Underutskottet förordar att uppmärksamhet ägnas åt att skapa en relation mellan rätten att rösta och de förpliktelser, som följa med denna rätt (a relationship between the privilege of voting and the responsibilities of voting). Underutskottet ifrågasätter det tillbörliga i att en stat röstar för åtgärder (for a course of action), för vilkas genomförande staten kanske icke är villig att hjälpa till inom gränserna

<sup>1</sup> Någon lista på frågor, som genom frivillig överenskommelse anses vara eller böra behandlas som procedurfrågor finnes icke men däremot har säkerhetsrådet, där vetorätten göres gällande, haft en rätt omfattande praxis rörande skillnaden mellan procedur- och andra frågor. Underutskottets mening är tydligen att den lista på procedurfrågor, som med utgångspunkt från denna praxis kan upprättas, skall vidgas genom frivillig överenskommelse.

för sin förmåga. Det betvivlar möjligheten (the practicability) för närvarande att ersätta regeln »en stat en röst» med ett system av vägda röster, men anser det orealistiskt att förvänta sig att stater, som fullt bidra till genomförande av beslut (to the purposes of resolutions), länge komma att godtaga rekommendationer från stater, vilka äro villiga att understödja ett program »i princip» men icke vilja det ens till gränsen för sin förmåga, då det gäller programmets genomförande i verkligheten (in substance).

I detta sammanhang föreslår underutskottet en undersökning i ändamål att fastställa Ukrainas och Vitrysslands förmåga (capacity) till en oberoende röstning i generalförsamlingen.

Underutskottet rekommenderar ett vidsträckt användande av den Internationella domstolens dömande verksamhet för slitande av internationella tvister och att man vid tolkning av stadgan mera inhämtar rådgivande uttalanden från domstolen.

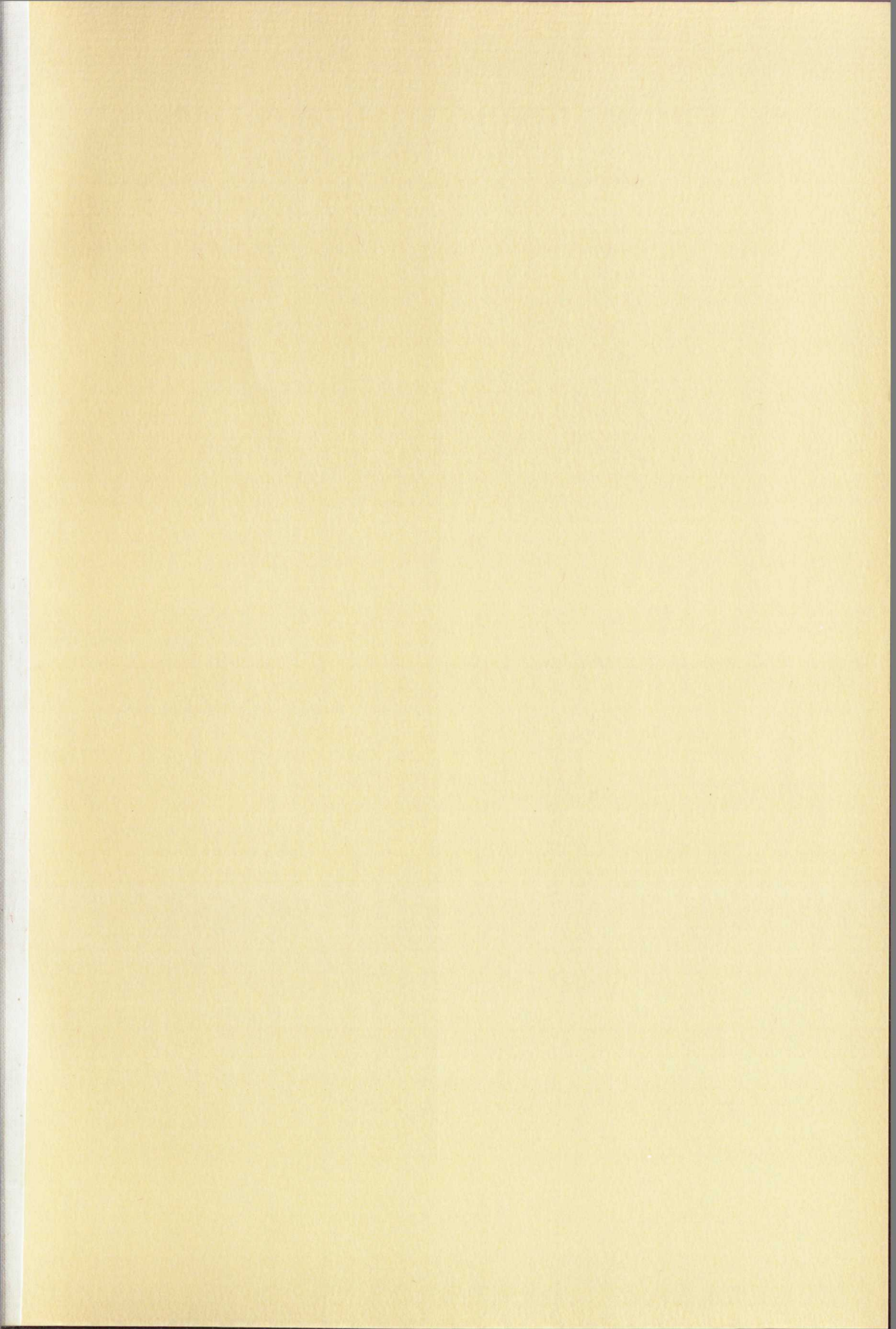
FN:s samordnande auktoritet över fackorganen (the specialized agencies) bör enligt underutskottet utsträckas och samtidigt FN:s egen verksamhet inskränkas (be curtailed) på fält, där den strävar att konkurrera med arbetet inom dessa organ. Oavsett den nuvarande otidligheten i fråga om Förenta Nationernas egen och fackorganens auktoritet bör Förenta Staternas regering kunna taga mera effektiva steg till samordning av Förenta Staternas politik inom fackorganen och i själva FN. Underutskottet förordar i detta hänseende tillsättande av en särskild senatskommitté för att undersöka den utrikespolitiska sidan av Förenta Staternas deltagande i fackorganen.

Underutskottet rekommenderar ett understödjande av FN:s djupa intresse att övervaka förvaltarskapens framsteg mot självstyrelse. I fråga om andra beroende områden bör däremot klart erkännas att ansvaret för att utvecklingen går mot samma mål i första hand ligger hos folken inom de underlydande områdena och hos de administrerande makterna.

Generalsekretarens och sekretariatets liksom även FN:s status bör enligt utskottet i huvudsak (essentially) bli oförändrad men utskottet rekommenderar att man bör söka klargöra förhållandet mellan en tjänstemans inom FN plikter och privilegier som medborgare i sitt eget land och såsom anställd vid FN.

Underutskottet tillråder till slut försök att få till stånd en nedsättning av procentsatsen för Förenta Staternas bidrag till FN:s ordinarie budget samt en bestämmelse att de ständiga ledamöterna av säkerhetsrådet skola inbördes betala lika höga bidrag. Beträffande frivilligt åtagna åtgärder och tvångsåtgärder (enforcement actions) bör man försöka utarbeta sätt att bringa befogenheten att kontrollera planer och åtgärder i relation till medlemmarnas villighet att fullgöra sitt ansvar beträffande dem. I motiven till dessa förslag anför underutskottet bl. a. att en konferens för översyn av FN:s stadga bör taga upp frågan om bestämmande av ett maximum för den procentsats av hela FN:s budget till vilken en stat kan bli upptaxerad. Då de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet, vilka på grund av sin storlek och makt fått en särskild ställning i prestige och auktoritet i FN, dela lika privilegier, böra de också på lika basis dela det ekonomiska ansvaret.





# Statens offentliga utredningar 1956

## Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

### Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk. [25]  
Rådhusrätts sammansättning i brottmål. [23]

### Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. [35]

### Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]  
Kommunalförbund och indelningsändringar. [19]

### Statens och kommunernas finansväsen.

Förenklad statsbidragsgivning. [8]  
Tulltaxa. Förslag av 1952 års tulltaxekommitté. 1. Allmänna synpunkter. [14] 2. Detaljmotivering. [15]  
3. Taxan. [16]  
Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. [23]  
Nya kommunala ortsavdrag. [41]

### Politi.

### Nationalekonomi och socialpolitik.

Åldringsvård. [1]  
Statsägda aktieföretag i Sverige. [6]  
Pennyvärdeundersökningen. 3. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. [10]  
Utredningen om kortare arbetstid. [20] Bilagor. [21]  
Statsägda företag i utlandet. [24]  
Remissyttranden. [31]  
Hemmen och samhällsplaneringen. [32]  
Statens byggnadsbesparingsutrednings betänkande. 1. Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov. [39]  
Riktlinjer för bostadspolitiken. [40]  
Zigenarfrågan. [43]

### Hälso- och sjukvård.

Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. [27]  
Lag om rätt att utöva läkekonsten. [29]  
Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. [34]  
Alkoholprovet. [37]  
Strålskydd. [38]

### Allmänt näringsväsen.

Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. [9]

### Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Fiskhandeln i Sverige. [2]  
Statens stöd åt växtförädlingen m. m. [4]  
Fiskeområde. [17]

### Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Skogsindustrins utbyggnad. [33]  
Skogsbrukets arbetsmarknad. [36]

### Industri.

Atomenergin. [11]

### Handel och sjöfart.

### Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. [5]

### Bank-, kredit- och penningväsen.

### Försäkringsväsen.

### Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.

### Andlig odling i övrigt.

Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]  
Bihang till kyrkohandboken. [12]  
Konstbildning i Sverige. [13]  
Seminarieorganisationen. 1. [18]  
Alternativt aftonsångsritual. [22]  
Byggnadsminnen. [26]  
Prästvalslag. [30]  
Staten och de politiska ungdomsorganisationerna. [42]

### Försvarsväsen.

### Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Översyn av Förenta Nationernas stadga. [44]