

ETT NORDISKT UNIONSFÖRFATTNINGSPROBLEM

Av jur. och fil. kand. SVANTE BERGSTRÖM, Uppsala

UNDER detta och föregående år har frågan om en nordisk politisk samorganisation blivit föremål för en allt livligare debatt. Åtskilliga inlägg har gjorts, främst från danskt, finskt och svenskt håll. På svensk sida har man kanske främst att uppmärksamma en bok, som inte direkt handlar om den nordiska frågan, nämligen professor Herbert Tingstens instruktiva skrift »Samtidens förbundsstater». Sambandet med den nordiska frågan framgår dock klart av företalet: »En redogörelse för samtidens viktigaste federationer har ansetts kunna tjäna till belysning av det nordiska problemet.» Det följande är ett försök att främst med ledning av Tingstens bok sammanfatta några av de väsentliga synpunkterna i debatten om en nordisk unionsbildning. Problemet: union eller ej? kommer endast att behandlas i förbigående. I stället kommer huvudvikten att läggas på ett annat problem: hur skall författningsbestämmelserna utformas, om en union av något slag kommer till stånd? Vilka författningsbestämmelser svarar mot vissa givna politiska situationer, mot vissa givna politiska mål? En behandling av ämnet efter dessa linjer förutsätter inte, att unionsfrågan redan är löst i positiv riktning. Vid bedömning av frågan: union eller ej? är det nämligen av värde, att man har en något så när konkret föreställning om hur alternativet union ser ut.

Inledningsvis skall dock med hänvisning till andra federationers historia några synpunkter ges på frågan om huruvida en nordisk federation under förhandenvarande omständigheter kan och bör komma till stånd. Man har ibland fäst sig vid att en nordisk unionsbildning i särskilt hög grad är beroende av utomstående maktens inställning till frågan. Av denna orsak skulle en positiv lösning vara föga trolig. Utan att dra en direkt historisk parallell kan man då ha skäl att påpeka, att Schweiz fick sin första verkligt federativa författning under fransk ledning år 1798. Hur kriget än utfaller, kan Norden knappast isolera sig från efter-

krigstidens internationella samarbete. Vissa tecken tyder på att även utomstående makter tänker sig, att Nordens medverkan i detta samarbete lämpligast sker inom en regional organisation, omfattande hela eller större delen av Norden. Det är därför inte uteslutet, att exempelvis de meningsskiljaktigheter beträffande Nordens framtida organisation, som otvivelaktigt råder mellan norsk och svensk opinion, kommer att sakna praktisk betydelse.

Vad som nu sagts grundar sig naturligtvis på mycket osäkra premisser. Däremot förefaller det ganska sannolikt, att en partiell lösning av det nordiska samarbetsproblemet under alla förhållanden blir aktuell. Även om ett större nordiskt unionsprojekt kommer att avföras från dagordningen, blir diskussionen av betydelse för de mera begränsade samordningsplanerna. Intet hindrar, att man utarbetar statuter, som tar sikte på hela Norden, fastän alla stater inte inträder i förbundet. När de kanadensiska och australiska unionerna bildades, stannade vissa tilltänkta unionsstater till en början utanför. Författningstexterna hade emellertid avfattats så, att dessa stater senare kunde ansluta sig, utan att några större svårigheter av författningsteknisk art uppstod.

Ett argument mot nordisk unionsbildning, som ofta anföres, är, att den nordiska gemenskaps känslan ännu inte vuxit sig tillräckligt stark. Man måste invänta den tidpunkt, då alla känslomässiga hinder för ett samgående bortfallit. Av historiska erfarenheter att döma är denna uppfattning inte helt realistisk. I lord Selbornes berömda memorandum av år 1907, som har stor del i Sydafrikanska unionens bildande, framhålles, att man måste undanröja föreställningen om att enandet »plötsligt skall komma som en regnskur och kunna uppnås utan mödosamma ansträngningar». Resultatet nås i stället främst genom reflekterade och systematiska aktioner från personer, som är övertygade om nödvändigheten av ett enande. I Australien kritiserades unionsbildningens förespråkare för att de ville tvinga fram enheten genom en organisation, i stället för att låta den växa fram. En federation, som inte byggde på en redan vunnen känsla av nationell gemenskap, vore av ringa eller intet värde. Framstående politiker hävdade, att det vore otänkbart, att en koloni skulle vilja ställa sin försvarsmakt till förfogande utanför koloniens gränser — ett argument, som inte heller är okänt från den nordiska debatten. »Överallt framstår som karakteristiskt för utvecklingen», säger Tingsten i en sammanfattning, »att förbunden kommit till stånd först efter långvariga slitningar och svåra uppgörelser, men att de efter sin till-

komst inom kort tett sig såsom nödvändiga resultat av vissa objektiva faktorer och så gott som generellt godtagits utan tvekan eller opposition.» Inte minst genom att partier, folkrörelser, organisationer och privata företag snabbt anpassat sin verksamhet efter de nya förhållandena, »har en allmän nationalkänsla, som till en början fanns blott som en svag tendens, efter hand blivit en realitet för alla».

Om man oavsett graden av aktualitet ändock diskuterar en nordisk unions författningsproblem, vilka problem är då värda att tas upp till behandling? Det är visserligen tacknämligt att framlägga idealförfattningar, men därmed är inte mycket vunnet för belysning av aktuella spörsmål. Viktigare är väl att söka upp de problem, som går tillbaka på större principiella meningsbrytningar, och som måste lösas på ett eller annat sätt, för att federationstanken skall vinna allmänare anslutning.

Det första problem, som möter i en sådan realistisk diskussion, är formen för en nordisk union: statsförbund eller förbundsstat? Statsförbundet betecknar som bekant en sammanslutning av självständiga stater, som samverkar genom folkrättsliga avtal, medan förbundsstaten är en sammanslutning av stater, som har avstått från sin fulla självständighet till förmån för en överstat och som samverkar inom ramen för en gemensam, statsrättslig författning.

Det gäller att välja den form, som närmast motsvarar den art av samverkan mellan de nordiska staterna, som man har tänkt sig. Enighet råder väl om att det är den försvarspolitiska samverkan, som är *raison d'être* för en nordisk union. Om inte ett starkt utrikespolitiskt hot förefinnes, eller kan väntas, blir en nordisk union knappast aktuell. Under sådana förhållanden måste de försvarspolitiska synpunkterna väga tungt vid bestämmande av unionens form. I princip motsvarar statsförbund och förbundsstat olika slag av försvarspolitisk samverkan. Statsförbundet medger egentligen blott samverkan från fall till fall, medan en obligatorisk samverkan kräver en förbundsstat. Unionsbildningen får väl fattas som ett kontrakt, och om kontrahenterna förbinder sig, att, vad som än må hända, lämna militär hjälp, måste det vara av fundamental betydelse för en kontraktsslutande part, att det finns starka garantier för att kontraktets bestämmelser verkligen uppfylles. Enligt mångas åsikt, bestyrkt av åtskilliga historiska erfarenheter, ger ett statsförbund i allmänhet inte de erforderliga garantierna. Det är så lösligt organiserat, att det lätt brister sönder i en kritisk

situation. Då det dessutom har en mycket tungrodd organisation, passar det inte särskilt väl som instrument för militär samverkan i krig eller krigsfara.

Vill man endast binda sig för en relativt begränsad försvarspolitisk samverkan, är statsförbundet den rätta formen. Önskar man däremot en längre gående allians, är förbundsstaten den naturliga formen. Emellertid fordrar den säkerhet, som förbundsstaten ger, stora offer från medlemmarnas sida, främst av självständigheten, som särskilt för stater med en lång och ärorik historia, med hävdvunna statsformer, dynastier, o. s. v. måste te sig föga tilltalande. Kan man inte komma ifrån detta offer genom att konstruera en mellanform, som bevarar självständigheten men som samtidigt ger garantier för en vidsträckt försvarssamverkan?

Man vågar knappast besvara den frågan jakande. Visserligen har Brittiska imperiet ibland åberopats som ett statsförbund, som uppfyller de ställda kraven. Imperiets försvarssamverkan har visserligen fungerat väl under pågående krig, men man får inte glömma, att en av dominions, Irland, undandragit sig de gemensamma krigsansträngningarna. En sådan eventualitet måste man ta med i beräkningen inom ett statsförbund, exempelvis vid en avsevärd förändring av de politiska förutsättningar, som ligger till grund för ett avtal om oreserverad försvarssamverkan. Måhända kan man dock ta risken, och lita till att den bristande säkerheten utfylles med en konstitutionell sedvänja av den innebörden, att samverkan sker även under svåra tider, en sedvänja, som i likhet med många andra konstitutionella institut skall genom att en längre tid tillämpas få samma stadga som skriven lag.

De flesta broschyrförfattare har förordat förbundsstaten, men man har en känsla av att den allmänna opinionen till sin majoritet i varje fall inte vill sträcka sig längre än till ett statsförbund. Det är möjligt, att man skall kunna samla de flesta unionsanhängare kring tanken på ett statsförbund av något slag. Man får dock inte bortse från att det kan finnas en stark opinion, som önskar antingen en förbundsstat, som ger maximum av försvarspolitisk säkerhet, eller också ingen union alls. I senare fallet skulle säkerheten sökas på annat håll.

Det andra komplex av författningsproblem, som skall behandlas här, är de stora linjerna till en författning för den förbundsstat, med vilken man rör sig i diskussionen. Principen måste vara att skapa en författning, som ger största möjliga utrymme åt staternas

självständighet utan att därigenom äventyra förbundsstatens ändamål.

En första fråga blir då, huruvida bestämmelser om utträdesrätt är förenliga med förbundsstatens ändamål. Sådana bestämmelser — ehuru av tvivelaktigt praktiskt värde — är kända endast från en federativ författning, nämligen Sovjetunionens. I övriga federationer är utträdesrätten ett intrikat tolkningsspörsmål. Secessionssträvanden har förekommit i flera förbundsstater, ehuru oftast under tidigare perioder av federationens historia. Någon principiell invändning borde dock inte kunna riktas mot utträdesbestämmelser, om de konstrueras så, att utträde inte medges förrän efter en viss längre tid, exempelvis 10 år, och att uppsägning måste ske inom en rundligt tilltagen tid. Med tanke på tidigare nordiska erfarenheter torde det nog vara klokare att medge en legal utträdesrätt än att riskera, att utträde sker med åsidosättande av förfatningens bestämmelser.

Författningsdiskussionen domineras i övrigt av två avvägningsfrågor: förhållandet mellan delstaterna och unionen samt det inbördes förhållandet mellan staterna. I viss mån sammanfaller dessa problem. En centraliserad förbundsstat anses nämligen gynna de större och starkare staterna på de mindre och svagares bekostnad.

De försvarspolitiska synpunkterna måste noga beaktas även vid kompetensfördelningen mellan unionen och delstaterna. Så torde en fullmaktslagstiftning vara oundviklig, som i kritiska situationer koncentrerar makten till de unionella organen. En dylik anordning är känd från uttryckliga stadganden eller praxis i de flesta förbundsstater. »Det är ingen överdrift att påstå», säger Tingsten, »att under förra världskriget flertalet federationer, såsom Förenta staterna, Schweiz och Kanada provisoriskt förvandlades till enhetsstater.» Detsamma gäller väl även under detta krig.

Den normala kompetensfördelningen föreslås i regel gå ut på att unionen tilldelas försvars-, utrikes- och handelsfrågor, medan övriga frågor lämnas till delstaternas avgörande. Till detta försvarspolitiskt betingade komplex hör väl även viktigare kommunikationsfrågor. Under unionella handelsfrågor får vissa finansfrågor anses ingå, såsom tullar och myntväsen, medan exempelvis inomstatlig handel får räknas till delstaternas kompetens. Åtminstone på vissa områden, såsom civil-, straff- och processrätt samt socialpolitik, borde den i många förbundsstater prövade ordningen, kunna genomföras, att unionen erhåller fakultativ lag-

stiftningskompetens, d. v. s. möjlighet men inte skyldighet att lagstifta.

Det är ogörligt att fastställa enkla och undantagslösa kompetensregler. Önskar man samla så många grupper som möjligt kring unionstanken, gäller det att göra en noggrann inventering av de särkrav, som kan tänkas göra anspråk på beaktande. Svårigheten är att sovra. Förbundsstaten kan komma att gå mot sin upplösning, om de unionella organen blir alltför betydelselösa, såsom i U. S. A. under tiden närmast efter frihetskriget. Å andra sidan kan man peka på långtgående decentraliseringstendenser t. o. m. i starkt centraliserade förbundsstater som Schweiz, där kantonerna har rätt att sluta vissa fördrag, i polis- och trafikfrågor, med utländsk makt, låt vara att förbundsrådets godkännande skall inhämtas. Ett särkrav, som givetvis måste beaktas inom en nordisk union, är att särskild hänsyn måste tagas till det finska språket. — Tullgränserna torde inte helt kunna borttas. Man kommer att fordra fortsatt tullskydd mot Danmarks jordbruk i de övriga nordiska länderna, och ett motsvarande skydd kommer att krävas mot den konkurrenskraftiga svenska industrien. Möjligen kan en del undantag från kompetensfördelningens huvudregler konstrueras som övergångsbestämmelser.

Det inbördes förhållandet mellan delstaterna aktualiseras främst vid sammansättningen av de unionella organen, särskilt parlament och regering. Den nordiska historiens vittnesbörd talar för att ingen stat får ges möjlighet att dominera över de andra. Inte minst i Sverige, där man har allt skäl att frita sig från misstanken för dominanssträvanden, ser man med sympati på ett förslag, som Aarhus universitets rektor, professor Rasting, framlagt, och som går ut på att »förbundsdagen» skall bestå av lika antal medlemmar från de fem nordiska länderna. Men ligger den största faran inom en federation som den nordiska med — fränsett Island — så likstora medlemmar däri, att en stat kan komma att dominera över de andra? Är det inte i stället så, att en varaktig motsättning kan tänkas uppstå mellan vissa grupper inom federationen i fråga om viktiga försvars- och utrikespolitiska frågor? Även om man i så måtto inskränker likställigheten, att man föreskriver en lika stor representation för de fyra större staterna i unionsparlamentet och en mindre för Island, är de tre väststaterna på förhand tillförsäkrade majoriteten vid alla avgöranden, en dominans, som Finland med sitt starka betonande av den östra landgränsen knappast skulle vilja acceptera utan vidare. En mera tillfredsställande av-

vägning av dessa intressen skulle möjligen åstadkommas genom en så enkel föreskrift som representation i proportion till folkmängden. Jämvikt skulle då råda i en situation, som inte är otänkbar, nämligen att en kvalificerad svensk majoritet understöder de finska synpunkterna, medan den svenska minoriteten ansluter sig till de västra staternas uppfattning. Men därigenom blir Sverige — utan egen förskyllan — tungan på vågen, och man har försyndat sig mot regeln, att ingen stat får ges möjlighet att dominera över de andra.

En närliggande lösning av detta ömtåliga problem är ett tvåkammerssystem — om också ett enkammersystem skulle vara betydligt enklare att inpassa i författningen. Liksom fallet är i flertalet federationer skulle staterna då vara representerade i den ena kammaren med lika antal medlemmar och i den andra kammaren i proportion till sin folkmängd. De flesta broschyrförfattare har förordat ett tvåkammerssystem, men sammansättning och valsystem har varit föremål för de mest skiftande förslag.

En garanti, som erfarenhetsmässigt får anses nödvändig för delstaterna, är en författningens rätt för varje stat att bli representerad i unionsregeringen. Däremot torde det vara praktiskt olämpligt att föreskriva ett bestämt kvottal för denna representation.

Det är ingalunda någon lätt uppgift att i en författning sammanföra tre ärftliga monarkier, en republik samt Island med sitt för närvarande säregna statskick. Detta visar inte minst det faktum, att så gott som varje författare, som hittills yttrat sig i saken, har haft ett eget förslag till lösning av frågan om statschefen. Det skall väl dock inte vara omöjligt, att varje stat bibehåller sitt eget statskick. Brittiska imperiet innehåller både monarkier och en republik. Hur sedan unionens statskick skall utformas — utöver vad som tidigare sagts om regering och parlament — är väl knappast en fråga av den svårighetsgrad, att dess lösande är direkt avgörande för unionens vara eller icke vara. Några större mellanstatliga meningsskiljaktigheter kommer väl knappast att uppkomma på denna punkt. I stället får man väl räkna med motsättningar mellan partier eller grupper inom staterna.

Erfarenheten visar, att de främsta garantierna för att den i författningen fastslagna kompetensfördelningen respekteras, inte erhålles genom en viss sammansättning av legislaturen utan genom en förbundsdomstol samt bestämmelser om att författningsänd-

ringar skall underställas delstaterna för godkännande. En förbundsdomstol med främsta uppgift att tolka författningen synes vara en ofrånkomlig nödvändighet. Frånvaron av judiciell lagprövningsrätt i Schweiz har sålunda medfört vissa ganska uppenbara nackdelar. En ingående behandling måste dock ägnas frågan om domstolens tolkningsmetoder, med hänsyn till att erfarenheterna, särskilt från U. S. A., inte är gynnsamma. I vad gäller författningsändringar, kan man lämpligen uppta en australisk bestämmelse av i stort sett den innebörden, att en författningsändring, som speciellt berör en viss stats ställning i unionen, skall för att bli giltig godkännas av den berörda staten genom folkomröstning eller omröstning i statens parlament. Om så befinnes oundgängligen nödvändigt, kan detta statliga veto utvidgas till att omfatta alla författningsändringar, även om man då enligt hittills gjorda erfarenheter får räkna med att en anpassning av författningen efter förändrade förhållanden kommer att betydligt försvåras.