

»INTERNATIONELL NYORDNING»

Av ledamoten av Haagdomstolen, minister R. ERICH

DEN frejdade förkämpan för Finlands hotade och kränkta rätt, en typisk förespråkare för rättsstatens idé, Leo Mechelin, som ju gick ur tiden kort före utbrottet av det första världskrigets stormar, var hängiven såväl rättens som fredens stora sak. Parollen »la paix par le droit», »freden grundad på rätten», hade han, den store idealisten, tillägnat sig som ledstjärna för sin politiska verksamhet, som visserligen, i följd av Finlands dåvarande statsrättsliga ställning, blott i mycket begränsat omfång och utan någon officiell karaktär kunde äga rum utanför landets gränser.

Samma tanke, »freden grundad på rätten», har gjort sig gällande i de planer på internationell organisation, som i olika tider sett dagen. Vilken uppfattning man än kunnat hysa om vissa positiva egenskaper hos och verkningar av kriget såsom faktor i den historiska utvecklingen, har det redan mycket tidigt fastslagits, att kriget till sitt väsen är oåtkomligt för och oförenligt med all *rättslig* ordning. Då man emellertid i den praktiska politiken, såväl den inre som den mellanfolkliga, alltid har att räkna med en nödvungen utövning av väpnad makt för upprätthållandet av en viss ordning, har det gällt att söka på något sätt begränsa den oinskränkta utövningen av våld. Redan Hugo Grotius (och redan tidigare några av hans föregångare) ville göra en åtskillnad mellan det sakligt berättigade och det oberättigade kriget, men denna åtskillnad skulle i praktiken framstå såsom föga användbar, åtminstone så länge det icke ges någon internationell instans med behörighet att auktoritativt uttala sig i saken. Nationernas Förbunds rättsordning ville tillåta kriget endast med många inskränkningar och undantag och det först efter det de olikartade utvägarna för en fredlig lösning visat sig vara otjänliga. Ett krigsutbrott skulle med olika slags medel av politisk och rättslig natur så vitt möjligt förebyggas och förhindras. I alla de fall då en viss stat kunde, med ledning av allmänna kriterier, anses såsom skyldig

till ett krigsutbrott, skulle förbundets övriga medlemmar vara förpliktade att ingripa, under alla omständigheter genom att utöva s. k. ekonomiska sanktioner och genom att åtminstone underlätta de av vissa närmast intresserade makter utförda sanktionsåtgärderna av militär natur. Även under ett pågående krig skulle det åligga förbundets organ att söka få till stånd ett slut på vapenleken och möjliggöra en fredlig uppgörelse. Om alla ansträngningar i detta syfte misslyckats, skulle det, enligt vad vissa stadganden i förbundsakten samt senare tillkomna överenskommelser vidhandgiva, tillkomma förbundet att i viss mån även övervaka själva fredsslutet, så att icke ens den skyldigbefunna parten behövde befara en orättrådlig, med elementära statliga rättigheter och intressen oförenlig behandling. — En humanisering av själva krigföringen kom vid sådant förhållande att framstå såsom en uppgift av sekundär betydelse, då man ju utgick ifrån att krig i allmänhet borde kunna förebyggas eller till sin omfattning begränsas.

Nationernas förbunds organisation förverkligade i viss mån, om än ofullständigt, de långt drivna förhoppningar, som man under det första världskriget förbundit med den motsedda fredsorganisationen efter kriget. Nationernas förbund sökte genomföra en syntes av makt och rätt och uppnådde i detta avseende vissa betydande resultat, som icke borde få i ett senare utvecklingsskede tillspilloges. Denna syntes uppnåddes dock i huvudsak *i princip*, ty då det gällde att i praktiken omsätta i och för sig riktiga grundsatser, kom förbundet i allmänhet till korta, detta väsentligen i följd av det motstånd dess politiska maktutveckling rönt från stormakts-håll. Icke utan en viss anslutning till den gamla läran om »berättigade» och »oberättigade» krig började man, och det även utanför Nationernas förbund, att såsom kriterium på orättmätigheten av ett krig fastslå dess egenskap av »angrepps-krig». Redan den omständigheten, att i ett konkret fall uppfattningarna om ansvarigheten för ett krigsutbrott i hög grad gå åtskils samt att definitionerna på begreppet »angrepp» med nödvändighet bli mer eller mindre svävande och t. o. m. vilseledande, medförde likväl, bortsett från andra omständigheter, att denna distinktion förblev skäligen betydelselös.

Det kan vara någorlunda lätt att uppgöra imponerande och väl genomtänkta utkast till en universell organisation av staternas gemenskap, men ju bättre ett förslag i princip kan synas vara, desto sämre utsikter har det ofta att bli realiserat i den praktiska politiken. Även under detta krig har man, icke minst i Amerika,

sysslat med planer i sådant syfte och speciellt *ett* mycket uppmärksammat och i många avseenden förtjänstfullt förslag, uppgjort av ett stort antal sakkunnige, såg dagen för några månader sedan. Självfallet måste det också förhålla sig så, att om ett antal verkliga experter med teoretisk och praktisk utbildning i rättsliga, politiska och ekonomiska frågor få ägna sina krafter åt utarbetandet av ett enhetligt och konsekvent genomtänkt förslag, så föreligger det stora utsikter att detta i princip och trots meningskiljaktigheter skall bli ganska tillfredsställande, men så snart de praktiska statsmännens åsikter bryta sig mot varandra, få de systematiska och även de s. a. s. ideella synpunkterna ge vika för de uppgörelser i kompromissandets tecken, som kunna framträda i det slutliga resultatet. Då bortser man gärna även från de spekulativa hänsyn, som äro ägnade att vålla de teoretiskt betonade experterna huvudbry. I vilken kategori skall en avsedd universell förbindelse stater emellan inordnas? Skall en verklig »överstat» framgå ur organisationsplanerna eller skall organisationen motsvara begreppet statsförbund? Och, i samband därmed, intill vilken gräns är staternas suveränitet i vedertagen betydelse förenlig med nyordningen? — allt detta är frågor, i vilka de praktiska politikerna kunna vara benägna att med ett maktspråk avhugga den gordiska knuten och överlämna åt teoretikerna att i efterhand utreda begreppen — eller att konstatera inkonsekvenserna.

Om och när en verklig internationell »nyordning» skall komma till stånd, ligger ännu i vida fältet. I vad mån skola de synpunkter, som förestavas av rätt och billighet, förmå göra sig gällande gentemot det rena maktbegäret och maktfördelningsintressen, särskilt i förhållandet mellan stormakterna? Vilka garantier för fredstillståndets upprätthållande skola kunna ernås? Huru skall stormakterna kunna tillförsäkras det större mått av inflytande, de helt naturligt göra anspråk på, utan att de s. k. småstaternas intressen samtidigt otillbörligen åsidosättas? Huru skall en handlingsduglig exekutiv eller verkställande myndighet kunna skapas och huru skall den förmå fungera, även gentemot de styrande stormakterna själva, utan att solidariteten staterna emellan och särskilt inom det »regerande» trygghetsrådet, ohjälpligen brytes och utan att organisationens bestånd vedervågas?

Sådana problem inställa sig självmant så snart det blir fråga om mellanstatlig nyordning. Det »totala kriget» har måhända dels underlättat, dels försvårat en plausibel lösning av uppgiften, underlättat den såtillvida, som det med skäl kan sägas, att det fordras

kraftiga medel, fordras en effektiv makt bakom de välklingande försäkringarna och förpliktelserna, för att hålla *Bellona*, krigsgudinnan, säkert bunden. »Ont måste med ont förgöras», d. v. s. det kräves icke blott en levande solidaritet, utan också ett fast exekutivt internationellt organ för att på fullt allvar bemästra det »totala» kriget. Å andra sidan kan en relativt tillfredsställande lösning av uppgiften försvåras därigenom, att en stark koncentration av makt- och tvångspolitiken låter de *rättspolitiska* synpunkterna träda i bakgrunden. Den syntes av rätt och makt, som för så mången hägrat såsom idealet för en internationell organisation, blir då mycket svårare att förverkliga. Fredens upprätthållande måste om det gäller, ske t. o. m. på bekostnad av rätt och saklig rättvisa. »Sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas.» »Detta vill och detta befäller jag; min vilja må gälla i stället för rättvisa och ett förnuftigt avvägande av tvister och meningsskiljaktigheter.» Det är fara förhanden att ett valspråk i stil med detta får i realiteten ersätta lösenordet: »la paix par le droit».

Det är då särskilt de s. k. små staterna, som med oro spörja, huru deras framtid skall gestalta sig. Erfarenheterna från det totala kriget ha lärt dem, att små stater icke ens i den omfattning detta tidigare varit möjligt, förmå i det internationella livet göra sig gällande såsom *självbestående individuella politiska maktfaktorer*, något som självfallet icke innebär, att de borde eller kunde upphöra att existera såsom självständiga stater. Det torde kunna sägas, att den egenskap, som ofta betecknas såsom statens militärhöghet, under inflytande av det totala kriget, som ju alltid är ett stormaktskrig, realiter gått förlorad för de »små» staterna. Men i händelse *verkliga* garantier saknas för deras bestånd och trygghet, alltså även för deras rätt att i händelse av utomstående makters konflikter välja neutralitetens väg och inskränka sig till att hävda sitt eget oberoende, då äro de »små» staterna utsatta för alla de äventyrligheter, som måste vara förenade även med en stormaktshegemoni, så betryggad denna än i yttre måtto må te sig. — Härtill kommer emellertid, att stormakterna av allt att döma icke ens i princip vilja medge de »små» staterna någon rätt att under en sådan aktion med väpnad makt, som kommer att ersätta kriget i nuvarande bemärkelse, bevara sin neutralitet.

Det är just en sådan organiserad stormaktshegemoni, som världen enligt de senast bekantgjorda preliminära förslagen till trygghetsorganisation skulle begåvas med. Mycken politisk grumlighet, avsiktlig eller oavsiktlig, mycket konturlöst ordsvammel karakte-

riserar än så länge det preliminära alster, som utgått ur den storpolitiska verkstaden och man skall utan svårighet kunna konstatera, att vissa frågor av kardinal betydelse uppenbarligen lämnats mer eller mindre öppna på den grund att man icke kunnat uppnå nödig enighet beträffande desamma. Säkert är i varje fall, att det nu föreliggande utkastet kännetecknas av en stormaktsoligarki, betydligt starkare betonad än den, som kunde konstateras i Nationernas förbunds rättsordning.¹ Man har velat draga försorg om att icke ens de i det exekutiva organet, det s. k. trygghetsrådet, representerade staterna av andra rang, m. a. o. de icke-permanenta medlemmarna, skola förmå med avgörande verkan motstå världsmakternas enhälliga vilja, detta icke ens i händelse de icke-permanentas antal senare komme att ökas. Detta *kan* ur en viss synpunkt motiveras därmed, att i händelse de presumerade fyra eller fem »stora» funne sin rörelsefrihet alltför mycket begränsad i följd av de övrigas »egenmäktighet», så kunde de föredraga att i en »inring» fatta månet avgörande av kapital betydelse; ett sådant förfarande var nog icke okänt inom — och utanför — Nationernas förbund.

Av ännu större betydelse är frågan, huruvida allvarliga konflikter själva världsmakterna emellan skola kunna biläggas utan användning av sådana medel, som sannolikt komme att leda till en upplösning av hela förbundet. I sådana verkligen kritiska situationer *borde* det slutligen avgörande ordet tillkomma en objektivt prövande och *beslutande* rättspolitisk instans, även om densamma icke i allo skulle kunna hava karaktären av domstol. *En sådan lösning* skulle sakligt motsvara valspråket: »freden grundad på rätten», men tyvärr har man väl ingen anledning att i detta hänseende hänge sig åt några illusioner. Makterna vilja nog icke avstå från att hävda sina individuella maktpolitiska anspråk; avgöranden enligt objektiv rätt, resp. rättvisa och billighet, skall få intaga en framskjuten ställning i sekundära frågor, men så snart det gäller vitala frågor, skall maktpolitiken dominera. I varje fall är den »fredspolitik», som nyligen inaugurerats, ägnad att bestyrka detta antagande.

Icke utan samband härmed står frågan om de »små», principiellt

¹ Redan om denna och speciellt om Wilsons definitiva ställningstagande till stormaktshegemonin yttrar Robert Lansing i sitt bekanta arbete *The peace negotiations* (1921), s. 139, kanske med en viss överdrift, bl. a.: »In his eagerness to make the world safe for democracy he (Wilson) abandoned international democracy and became the advocate of international autocracy.»

såsom »likställda» förklarade staternas framtida ställning. Så framt det icke skall vara dem tillåtet att i förekommande fall bevara sin neutralitet, komma de i egenskap av mer eller mindre omyndiga »tjänande» stater stå till de verkliga »makternas» förfogande, men riskerna för de små staterna ökas i högsta grad, så snart inom själva »makternas» krets en ödesdiger konflikt hotar att utbryta eller redan utbrutit. Häremot kan ju invändas, att det komme att vara de utanför de »förenade staternas» förbund stående staterna obetaget att icke ansluta sig till det nya förbundet, men sannolikt komme deras läge i sådant fall att gestalta sig ytterst ogynnsamt, i längden ohållbart.

»Det bästa är ofta det godas fiende», heter det och likaså: »politiken är det möjligas statskonst». I ett fall sådant som det nu ifrågavarande får man nog åtnöjas med en *jämförelsevis* tillfredsställande lösning av det internationella organisationsproblemet, men detta innebär självfallet icke att det ena eller andra förslaget, låt vara ett vida omsorgsfullare utarbetat än det nu föreliggande, borde kritiklöst anammas av de stater, som icke få tillfälle till direkt medverkan. Frågan om »internationell nyordning» är faktiskt för hela mänskligheten av den vitala betydelse, att ingen stat och intet folk kan behandla den såsom ovidkommande eller borde uteslutas från möjligheten att åtminstone göra sin stämma hörd. Kommer en verklig internationell nyordning till stånd, så skall den, icke minst under inflytande av världskrigets mentalitet, vidlådas betydande brister. Så mycket angelägnare är det då att de statuter, som skola i detalj reglera den framtida regimen, äro så avfattade, att de själva kunna i föreskriven ordning och utan alltför försvårande omgångar underkastas revision. Detsamma måste i vissa avseenden gälla även beträffande de speciella efterkrigsuppgörelser, som föregått nyordningen. Skall kriget i framtiden upphöra att vara den stora omgestaltande kraften i det mellanfolkliga samlivet, så måste det i stället ges ett fredligt förfarande, som i viss mån fullgör liknande funktioner, men utan att vara förenat med krigets oberäkneliga, ödeläggande samt med rättvisa och billighet oförenliga verkningar. Då kan möjligen den internationella solidaritet förverkligas, som *borde* vara den bärande kraften i »nyordningen» och i den kollektiva tryggheten.