

N:o 12.

Ank. till Riksd. kausli den 7 maj 1890, kl. 7 e. m.

Första Kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande n:o 4, i anledning af väckt motion angående skrifvelse till Konungen i fråga om afgörande genom skiljedomstol af tvister, som kunna uppkomma emellan Sverige och främmande magter.

Uti motion n:o 50 meddelar herr *Borg*, att till Norges storting blifvit af tio ledamöter inlemnadt ett skrifvelseförslag till Konungen, hvori bland annat anhålles, att Konungen ville söka afsluta öfverenskommelse med främmande magter om afgörande medelst skiljedomstol af alla tvistigheter, som kunna uppstå mellan Norge och dessa magter, hvilket adressförslag blifvit af stortinget antaget »med den öfverväldigande majoriteten af 89 röster mot 24»;

att redan 1887 ledamöter af engelska under- och öfverhuset, bland andra Gladstone, John Bright, Spurgeon, Manning, Newman Hall och Londons Lord Mayor i en adress till presidenten i Nordamerikas Förenta Stater anhöllo om hans medverkan till en fortfarande skiljedomstraktat emellan nämnda stater och England, hvilken anhållan för-anledde till den af kongressens båda hus antagna s. k. »Scherman-resolutionen, som har följande lydelse:

Bih. till Riksd. Prot. 1890. 8 Saml. 2 Afd. 1 Band. 11 Häft.

»Att presidenten må, och härmed uppmanas han dertill, tid efter annan, så snart tillfälle erbjudes, inleda underhandlingar med hvarje styrelse, med hvilken Förenta Staterna hafva eller böra hafva diplomatiska förbindelser, i ändamål att alla stridigheter och oenigheter mellan tvenne styrelser, hvilka icke kunna biläggas på diplomatisk väg, måtte hänskjutas till skiljedomstol och på detta sätt fredligt biläggas.»

att förslag om afslutande af skiljedomstraktater under de två senare åren väckts i franska deputerade kammaren af Frédéric Passy, och i spanska riksdagen af granden af Spanien Margoartore, samt i italienska parlamentet genom bildande af en komité för behandling af frågan om en parlamentarisk fredsförening;

att vid den 2:dra interparlamentariska fredskongressen i Paris 1889 fattades, bland annat, det beslut »att anbefalla å nyo och inträngande alla civiliserade regeringar afslutning af traktater, hvarigenom de förpligta sig att medelst skiljedomstol afgöra alla stridigheter, som ibland dem kunna uppstå, dock utan att derigenom staternas sjelfständighet kränkes eller någon inblandning sker i deras inre författning»;

att i den permanenta interparlamentariska komité, som vid sistnämnda tillfälle valdes, befinnas Jules Simon, Ruggiero, Bonghi, Scherman och Ch. Buls.

Denna historik anser motionären visa att meningsströmningen för internationella skiljedomstolar och skiljedomstraktater är ganska stark i de förnämsta kulturlanden.

Till stöd för sitt förslag angående en med förstnämnda adress öfverensstämmande skrifvelse till Kongl. Maj:t af innehåll att Kongl. Maj:t »ville söka uppgöra sådana öfverenskommelser med främmande magter, hvarigenom alla tvister, som emellan nämnda magter och Sverige kunna uppkomma, skola afgöras genom skiljedomstol», åberopar motionären de i denna adress anförda motiv, nemligen, bland annat, *att* krig, i mer än 50 fall, skulle hafva förhindrats under vårt århundrade genom de tvistande parternas öfverenskommelse om stridsfrågans hänskjutande till skiljemäns dom, hvilken alla parterna hittills utan undantag skulle hafva underkastat sig;

att den vidare utvecklingen häraf är traktater om skiljedom i alla tvistigheter, hvilken tanke icke heller är främmande för det civiliserade Europa;

att, på samma sätt som för länge sedan lag och dom trädt i stället för näfrätten till att slita tvist man och man emellan, tränger sig i förhållande folken emellan tanken om stridigheters afgörande genom skiljedom fram med oemotståndlig magt — under det krig inför det all-

männa medvetandet står såsom en forntidens lemning af barbari och en förbannelse för människosläktet, och detta i synnerhet hos oss, som lefvat i ostörd fred i $\frac{3}{4}$ århundrade.

Utskottet har sökt att egna ofvanstående förslag skyldig uppmärksamhet, så mycket hellre som utskottet delar motionärens innerliga önskan, att alla tvister med främmande magter måtte, så vidt ske kan, fredligt biläggas, men, ehuru utskottet, likasom motionären, hyser den största afsky för krig och en liflig öfvertygelse derom, att skiljedom är ett, inom vissa gräuser, värdefullt medel till internationella tvisters lösning, så håller utskottet likväl före, att det sätt för denna frågas främjande, hvilket motionären föreslagit, måste anses mindre lämpligt att befordra det dermed afsedda syftemålet.

Endast en del af de internationella tvistefrågorna kunna nemligen antagas blifva föremål för skiljedoms afgörande och bland dem företrädesvis sådana, som äro af mera oväsentlig art. De tvister deremot, som beröra folkens sjelfständighet, ära och suveränitetsrätt, torde hädanefter såsom hittills icke i regel kunna slitas annorledes än medelst krig, hvilket således eger djupare liggande rötter än att de kunna helt och hållet uppryckas af internationella skiljemän.

Ett i vissa fall oöfverstigligt hinder för internationella skiljedoms-traktater möter jemväl i det förhållandet, att någon på alla frågor tillämplig folkrätt ännu icke blifvit erkänd, än mindre kodifierad, hvarför allmängiltiga rätts- och processregler folken emellan ännu saknas. Häraf följer, att det vid skiljedoms-traktaters tillämpning ofta måste uppstå tvist huruvida en uppkommen stridsfråga faller under skiljedoms pröfning samt att dylika traktater lätt kunna blifva vådliga för mindre stater, emedan motparten derigenom lättare frestas att vädja till skiljedom för att möjligen kunna tillvinna sig fördelar, som han eljest icke utan krig kunnat uppnå, och icke utan skiljedoms-traktat skulle hafva ifrågasatt.

Någon omfattande erfarenhet om skiljedoms-traktaters förmåga att betrygga den allmänna freden förefinnes visserligen icke, då någon allmän eller för hela Europa gemensam skiljedoms-förening icke funnits, men såsom ett synnerligen lärorikt exempel härpå erbjuder sig utvecklingen af det freds- och statsförbund af 37 stater, hvilket år 1815 bildades under namn af Tyska förbundet. — Af dess historia, ehuru inom

en trängre ram, torde man dock erhålla tillräcklig ledning för bedömande af huru en större skiljedomsförenings öden sannolikt skulle komma att gestalta sig.

Dessa sjelfständiga stater styrdes, såsom känt är, af en förbunds-församling, enligt en förbunds-författning, hvilken bland annat förbjöd staterna att bekriga hvarandra och påbjöd alla tvisters afgörande af en kompromissrätt. Likväl undandrog sig tid efter annan flere af staterna att åtlyda kompromissrättens beslut, till dess slutligen år 1866 en af dem förklarade, att den då uppkomna tvisten icke hörde under rättens pröfning, hvilket hade till påföljd det allmänna krig som ändades med förbundets upplösning genom fredspreliminärerna i Nikolsburg.

Ej heller Nordamerikas Förenta Stater hafva kunnat undvika ett synnerligen förhärjande krig, oaktadt deras förbund grundats på bestämmelsen derom att alla tvister dem emellan skulle afgöras af general-kongressen såsom skiljedomare. Och likväl omfattade hvar och en af nämnda skiljedomsföreningar stater af hufvudsakligen samma folkstam med samma språk!

Utskottet har vidare funnit sig böra anmärka, att de af motionären anförda skälen för den föreslagna skrifvelsen icke äro fullt exakta, till bestyrkande hvaraf exempelvis må anföras, dels att stortinget *icke*, såsom uppgifvits, antagit den föreslagna adressen i oförändrad form, utan på 2:ne ställen uteslutit ordet »alla», der det förekommer i fråga om »lösning af alla tvistigheter, som kunna uppstå med främmande magter», hvarigenom det väsentligt modifierade uttrycket blifvit obestämdt, dels att uppgiften om att mer än 50 krig i vårt århundrade förhindrats genom öfverenskommelse om skiljedom visserligen icke kan med bevis vederläggas, men dock torde grundas på en missuppfattning, då de flesta af de nämnda 50 tvisterna, hvilka bilagts genom skiljedom, uppenbarligen icke skulle hafva ledt till krigiska förvecklingar.

Då utskottet saknat närmare kännedom derom, huru vida tanken på afgörandet medelst skiljedom af stridigheter mellan folken på sista tiden mer och mer »trängt sig fram med oemotståndlig magt», på sätt af motionären uppgifvits, har utskottet, som ansett sig böra söka upplysning härom hos kongl. utrikesdepartementet, fått af hans excellens utrikesministern emottaga en benäget meddelad promemoria af följande lydelse:

»P. M.

Frågan om möjligheten att genom skiljedomstolar förekomma krig har varit afhandlad så långt tillbaka som historien går.

Plutarch berättar härom följande:

»Då tänkte alla greker att man borde göra en allmän fred och för sådant ändamål afsändes från alla städer i Grekland ambassadörer och ombud till Lacedemon.»

»Slutet blef att de skulle i godo uppgöra alla tvister de hade, om dessa tvister kunde uppgöras på fredlig väg, och de tvister, som ej kunde uppgöras genom vanlig öfverenskommelse, skulle vapnen afgöra, emedan det var mycket svårt att utreda, lösa och avsluta alla de tvister, som de hade sig emellan.»

Vid kongressen i Paris 1856 upptogs frågan på förslag af Englands utrikesminister lord Clarendon, men han förklarade dervid tillika, att afsigten icke var att begränsa regeringarnas handlingsfrihet, utan endast att lemna dem tillfälle att icke gripa till vapen i de fall, då tvisterna kunde på annat sätt biläggas.

De vid kongressen representerade magter fattade derefter följande beslut, till hvilket senare anmälts anslutning för nästan alla magter i Europa och äfven för de Förenade Rikena:

Det heter i kongressens protokoll, att ombuden icke tvekade »att i sina regeringars namn uttrycka en önskan, att de stater, mellan hvilka en allvarlig tvistighet uppkommer, innan de gripa till vapen, må anlita en vänskaplig magts bona officia, för så vidt omständigheterna så medgifva».

Italienske deputeraden Mancini, som senare blef konseljpresident, väckte den 24 november 1873 motion i ämnet i italienska parlamentet, men han inskränkte sig till att föreslå skiljedom för tvister om tolkning af traktater och för sådana tvister »som vore möjliga att afgöra genom skiljedom». Hvad han åsyftade med denna inskränkning, framgår af motiveringen för hans förslag, i hvilken han framhöll, att frågor om ett folks tillvaro och oberoende som nation icke kunde blifva föremål för skiljedom.

Så vidt känt, har mellan europeiska stater icke någon gång fråga varit å bane att till skiljedomstols afgörande öfverlemna tvister af *alla* slag, och det enda exempel på ett förslag med en dylik omfattning, som i öfrigt torde förtjena omnämmande, är det förslag till konvention, som schweiziska regeringen år 1883 genom sin minister i Washington öfverlemnade till Förenade Staternas regering. Enligt detta förslag, afsedt att blifva gällande för en tid af 30 år, skulle alla mellan de två magterna uppkommande tvister afgöras af skiljedomstol, oafsedt »tvistens orsak, natur och föremål». Förslaget blef emellertid

utan påföljd, och sedan sex år förflutit, utan att amerikanska regeringen ingått i underhandlingar om detsamma, förklarade schweiziska förbundsrådet i sin årsberättelse för 1889, att schweiziska regeringen under sådana omständigheter afstått från att vid skedd utnämning af ny schweizisk minister i Washington lemna honom något uppdrag att åter upptaga förhandlingarne.

Den allmänna åsigten kan så i Europa som i Amerika sägas vara den, att öfverenskommelser om tvisters öfverlemnande till skiljedomstol icke kunna eller böra omfatta alla tvister, utan att från skiljedomstols pröfning måste undantagas tvister, som röra ett folks tillvaro och oberoende. Det är icke möjligt att på förhand angifva eller uppräknat alla frågor, som kunna ega en sådan innebörd, men såsom exempel på frågor af dylik beskaffenhet må anföras frågor om i ett land bosatta personers medborgarrätt, om gränserna för en stats land- eller vattenområde, om ett neutralt lands rättigheter och skyldigheter, om rättigheten att lemna politiska flyktingar asyl m. fl. Fall hafva emellertid förekommit, då på grund af särskilda konventioner frågor om gränsregleringar, medborgarrätt och neutralitet blifvit afgjorda genom skiljedom. Förenta Staterna och Spanien öfverenskommo t. ex. 1871 om inrättande af en skiljedomstol i Washington för afgörande af reklamationer uppgående till ett uppgifvet belopp af öfver 110 millioner kronor, och vid denna domstol, som med längre afbrott fortfor till 1883, voro hufvudfrågorna tvister om medborgarrätt. De tvistefrågor mellan England och Förenta Staterna, som efter sju års underhandlingar slutligen år 1872 underställdes den bekanta skiljedomstolen i Genève, rörde hufvudsakligen frågor om en neutral stats skyldigheter.

I båda de nu nämnda fallen hafva dock de frågor, som handlades af skiljedomstolen, varit bestämdt begränsade, och särskilda regler hafva dessutom varit gifna för frågornas afgörande. Det är äfven i allmänhet vanligt att detta försigtighetsmått vidtages på förhand, innan öfverenskommelse om skiljedomstol träffas, men i ett par fall hafva dock öfverenskommelser med större omfattning blifvit afslutade.

Så afslöto t. ex. England och Italien den 15 juni 1883 öfverenskommelse, att tvister om tolkningar af den samma dag mellan dessa länder undertecknade handelstraktat skulle afgöras genom skiljedom, när försök att afgöra dem direkt genom vänskaplig uppgörelse visat sig fruktlösa. En deklaration af liknande innehåll afslöts den 18 januari 1887 mellan de förenade rikena och Spanien. Dessa öfverenskommelser hafva den olägenheten, att då de icke innehålla någon bestämd föreskrift, att skiljedomstolen ovilkorligen skall sammanträda, så snart

den ena parten derom gör anhållan, eller att alla tvister om domstolens kompetens skola afgöras af domstolen, ny tvist i hvarje fall är möjlig, huru vida inga ytterligare försök till vänskaplig öfverenskommelse kunna göras, huru vida tvisten verkligen rör den ifrågavarande traktaten, eller i allmänhet huru vida en inträffad meningsskiljaktighet verkligen är en sådan tvist, som enligt öfverenskommelsen skall afgöras genom skiljedom. Sådana tvister kunna visserligen äfven uppkomma, när skiljedomstolen tillsättes på grund af en för ett särskildt fall afslutad kompromissakt, huru väl densamma än affattas, men sannolikheten för att de uppkomma är naturligtvis mycket större, om öfverenskommelsen affattas i mera allmänna ordalag, och mindre stater böra särskildt undvika att avsluta fördrag innehållande oklara bestämmelser.

»Institut de droit international», ett högt ansedt sällskap i Belgien, som bland sina medlemmar räknar rättslärde i nästan alla länder, antog visserligen redan i augusti 1875 enhälligt ett förslag till reglemente för skiljedomstolar, innehållande bland annat i art. 14 följande stadgande: »Om tvifvel rörande domstolens kompetens uppkommer till följd af tolkningen af en klausul i kompromissakten, skola parterna anses hafva bemyndigat domstolen att afgöra frågan, med mindre än att en häremot stridande klausul finnes», och enligt institutets åsigt skulle således hvarje tvist om kompromissaktens tillämplighet rättligen böra hänskjutas till skiljedomstolens eget afgörande, men en dylik af rättslärde afgifven förklaring kan icke anses ega vitsord i fråga om folkrättens ståndpunkt i närvarande tid, så snart prejudikat finnas, som visa att i verkligheten, då dylika tvister förekommit, en helt annan praxis gjort sig gällande.

Frågor om domstolens kompetens förekommo både vid den omnämnda domstolen i Genève och vid den i Washington, och vid båda dessa tillfällen blef kompetensfrågan icke afgjord af domstolarne. En dylik tvist förekom äfven mellan Frankrike och Förenta Staterna rörande tolkningen af den mellan dessa stater den 15 januari 1880 afslutade konvention om skiljedomstol för afgörande af franske medborgares reklamationer mot Förenta Staterna, och äfven den tvisten afgjordes icke genom domstolen, utan genom direkt öfverenskommelse mellan de respektive regeringarne.

Det synes äfven nödvändigt för hvarje stat, att, innan skiljedom antages, på förhand göra sig reda för vidden af den ansvars-skyldighet, som derigenom kan uppkomma, men en dylik beräkning blifver fullkomligt omöjlig, om kompromissakten genom domstolens

tolkning kan erhålla vidsträcktare omfång, än som ursprungligen varit afsedt, och ansvarsskyldigheten derigenom till och med mångdubblas.

Sedan skiljedom fallit, är det för sent att framställa invändningar, som man haft tillfälle till och bort göra förut, och ehuru åtminstone en af parterna vanligen varit missnöjd med utgången, hafva afgifna skiljedomar, utom i ett par mycket utomordentliga fall, alltid blifvit godkända.

Stockholm den 1 maj 1890.

C. Lewenhaupt.

Minister för utrikes ärendena.»

Så värdefull än skiljedomsinstitutionen redan är och huru mycket den framdeles må kunna än vidare utvecklas för slitande på fredlig väg af vissa internationella tvister, så torde af det ofvan anförda dock framgå, att det för de mindre staterna utgör en fara att öfverskatta de mellanfolkliga skiljedomstolarnes betydelse samt att om dem utbreda den opinionen, att de skulle kunna medföra ett säkert skyddsmedel mot krig och en befrielse från de uppoffringar, som krävas för statens försvar.

Ett försök af en liten stat såsom Sverige, att bland andra stater uppträda som banérförare för skiljedomsidén, hvilken flere stormagter förklarat sig ur stånd att hastigt främja, skulle enligt utskottets förmening, ingalunda lända saken till fromma, men fast hellre ställa landet i en egendomlig dager, särskildt med hänsyn dertill att vårt folk under det senaste förflutna tre fjerdedels seklets oafbrutna fred icke mägtat ställa sitt försvarsväsen i nöjaktigt skick.

Då det för öfrigt är allom bekant och framgår af alla förhållanden, att landets regering hyser de fredligaste afsigter och jemväl lifligt befrämjar skiljedomsidén, der sådant är möjligt, saknar Riksdagen enligt utskottets mening all anledning att afgifva ett sådant uttalande som det här ifrågavarande.

På grund häraf anser sig utskottet, under erkännande af det i motionen uttalade välmenta syftet, böra hemställa,

att den ifrågavarande motionen icke må till någon Första Kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 3 maj 1890.

På utskottets vägnar:

LARS BERG.