

Nr 45.

Ankom till riksdagens kansli den 31 maj 1921 kl. 5 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående avgivande av sådan förklaring, som avses i art. 36 andra stycket av stadgan för Nationernas Förbunds fasta domstol.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Klefbeck,*) Hellberg, Strömberg, Ljunggren,*) K. J. Ekman, Reuterskiöld, Lyberg,*) Larsén, Magnusson i Tumhult, Jansson i Edsbäcken,*) af Ekenstam, Sävström, Nilsson i Antnäs,*) Hansson i Gårda, Persson i Tofta,*) Hansson i Sölvesborg*) och Olsson i Golvvasta.*)

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Till konstitutionsutskottets handläggning hava båda kamrarna hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 146, vari Kungl. Maj:t föreslagit, »att riksdagen må samtycka till, att Kungl. Maj:t för Sveriges del avgiver sådan förklaring, som avses i art. 36, 2:dra stycket, av stadgan för Nationernas Förbunds fasta domstol, med iakttagande därav, att giltigheten av sagda förklaring begränsas till en tid av fem år, ävensom att förklaringen uttryckligen uppställer fordran på ömsesidighet».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till det propositionen bifogade utdraget av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden den 4 mars 1921.

Bihang till riksdagens protokoll 1921. 5 saml. 30 häft. (Nr 45.)

1

Utskottets
yttrande.

Art. 36 i stadgan för den fasta mellanfolkliga domstolen inom Nationernas Förbund är av följande lydelse:

»Domstolen är behörig i alla mål, som underställas densamma av parterna, ävensom i alla fall, som särskilt angivas i gällande fördrag och överenskommelser.

Förbundets medlemmar och de stater, som omförmälas i bilagan till förbundsakten, kunna, antingen vid undertecknandet eller vid ratificerandet av det protokoll, vartill denna stadga är fogad, eller senare förklara sig omedelbart, *ipso facto* och utan särskild överenskommelse i förhållande till varje annan medlem eller stat, som åtager sig samma förpliktelse, erkänna domstolen såsom behörig i alla eller vissa slag av rättstvister, som avse:

- a) tolkning av fördrag;
- b) internationellt-rättsliga spörsmål;
- c) förefintligheten av någon omständighet, som, därest den konstateras, skulle innebära åsidosättande av en internationell förpliktelse;
- d) storleken och arten av den gottgörelse, som bör givas i fall av dylik förpliktelses åsidosättande.

Här avsedda förklaring kan avgivas antingen utan villkor eller ock under förutsättning av ömsesidighet från flera eller vissa medlemmars eller staters sida eller för viss bestämd tid.

I händelse av meningsskiljaktighet rörande domstolens behörighet tillkommer avgörandet domstolen.»

Förevarande förslag om att riksdagen måtte samtycka till, att Kungl. Maj:t avgiver en sådan förklaring, varom i den citerade artikelns andra stycke stadgas, anser sig utskottet böra tillstyrka. Avgivandet av denna förklaring utgör, anser utskottet, ett steg i samma riktning, vari vårt land genom anslutningen till Nationernas Förbund inslagit. Till den i propositionen givna motiveringen vill utskottet endast tillägga, att, enligt vad utskottet inhämtat, sedan förevarande proposition avgivits, Danmarks och Schweiz' riksdagar anslutit sig till förslag om avgivandet av dylika förklaringar för dessa staters del. Proposition i frågan har även i Norge avgivits.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen må samtycka till, att Kungl. Maj:t för Sveriges del avgiver sådan förklaring, som avses i art. 36, 2:dra stycket, av stadgan för Nationernas Förbunds fasta domstol, med iakttagande därav, att gil-

tigheten av sagda förklaring begränsas till en tid av fem år, ävensom att förklaringen uttryckligen uppställer fordran på ömsesidighet.

Stockholm den 31 maj 1921.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer

1) av herr *K. J. Ekman*.

2) av herr *Reuterskiöld*, som ansett, att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

»Genom beslut av folkförbundets delegeradeförsamling 13 dec. 1920 godkändes ett jämlikt folkförbundsaktens art. 14 upprättat förslag till statuter för en ständig internationell domstol, och bestämdes, att domstolen skulle enligt dessa statuter träda i verksamhet, *så snart det protokoll, som över beslutet upprättades 16 dec. s. å. och undertecknades, blivit av mer än hälften av folkförbundets medlemmar ratificerat*. Domstolen skall vara behörig, jämlikt statuternas art. 36, *dels* i alla mål, som underställas densamma efter beslut av båda parterna, *dels* i alla fall, som särskilt i gällande fördrag angivits, *dels* slutligen, *därest uttrycklig förklaring härom av en stat avgives*, även oberoende av särskilda fördrag i de fall, som samma art. 36 uppräknar. Tillfälle till avgivande av sådan förklaring gavs medlemmarna av förbundet genom en till protokollet fogad fakultativ tilläggsbestämmelse (»disposition facultative»), som fick särskilt undertecknas vare sig samtidigt med undertecknandet eller ratificerandet av protokollet eller ock därefter.

Protokollet underskrevs omedelbart av 24 medlemmar — bland dem Sverige, Danmark, Norge, Nederländerna, Schweiz, Brittiska riket, Frankrike och Italien — varemot den fakultativa tilläggsbestämmelsen *samtidigt* undertecknades allenast av 7 medlemmar: bland dessa voro av de ovan angivna protokollsundertecknarne endast två, Danmark och Schweiz — båda under förbehåll såväl om särskild ratifikation härav som angående

bundenhet av tilläggsbestämmelsen för allenast 5 år och blott gent emot sådana folkförbundsmedlemmar eller stater, som själva godkänt denna bestämmelse. Sedermera har icke, så vitt känt, någon ytterligare underskrift erhållits, och utskottet nödgas därför erinra, att det uttalande, som i propositionen återfinnes å sid. 10 därom, att sådan förklaring, varom här är fråga, 'enligt ingångna underrättelser' avgivits av 'regeringarna' i vissa stater, så till vida synes vilseledande, som *varken den fakultativa tilläggsbestämmelsen eller protokollet vid tiden för propositionens avgivande av någon främmande stat ratificerats eller föranlett annan särskild regeringsförklaring*. Under den tid, propositionen, i enlighet med antydda önskningsar, vilat å utskottets bord, lär emellertid Danmarks riksdag hava bifallit ett förslag av regeringen om samtycke till ratifikation av såväl protokollet som den fakultativa tilläggsbestämmelsen, liksom i Schweiz folkrepresentationen godkänt en liknande regeringsframställning, ehuru beslutet ej blir gällande, innan referendumfristen utgår den 19 juli 1921. Av de makter, vilka i *likhet med Sverige* allenast underskrivit protokollet, har utom Sverige, vars regering på de i propositionen sid. 3 anförda skäl, dem utskottet dock ej kan finna tillräckliga, utan riksdagens hörande beslutit ratifikation av sagda protokoll, *ingen enda hittills ratificerat*, så vitt till utskottets kännedom kommit, om än i Norge förslag härom torde föreligga.

Kungl. Maj:ts förevarande proposition avser nu, att riksdagen skulle samtycka till avgivande för Sveriges del av en sådan förklaring, som är i den fakultativa tilläggsbestämmelsen åsyftad, dock under förbehåll, i likhet med Danmark och Schweiz, om dels ömsesidighet, dels 5-årsbegränsning. Innan utskottet ingår i närmare prövning av detta förslag, nödgas utskottet något beröra den tolkning av och redogörelse för innebörden av den föreslagna förklaring, som i statsrådet vid ärendets behandling genom föredraganden lämnats.

Beträffande först den i propositionen sid. 4 och 5 berörda frågan om domstolsstatuternas art. 36, vilken i den fakultativa tilläggsförklaringen avses, och art. 13 i folkförbundsakten av 1919, kan utskottet icke finna riktig eller välgrundad den där givna förklaringen, att avfattningen av art. 13 skulle lämna rum för den invändning från en förbundsmedlems sida, att allenast *en uppkommen tvistefråga*, ehuru tillhörande någon av de i artikeln uppräknade kategorier, dock i det speciella fallet ej vore ägnad för rättsligt avgörande, oaktat förbundets medlemmar genom uppräknningen i sagda art. 13 av tvister, som i allmänhet äro ägnade att avgöras av domstol, givit en utfästelse att för sådana tvisters lösande regelmässigt underkasta sig domstolsförfarande, vare sig inför skiljedom-

stol eller inför den nya ständiga domstolen. Utskottet vill, med avseende härå, erinra, att redan i Haagkonventionen angående fredligt biläggande av mellanfolkliga tvister art. 38 de fördragsslutande makterna förklarat sig erkänna skiljedom såsom det tjänligaste och rättvisaste sättet för slitande av tvister av viss angiven natur, så snart dessa ej blivit lösta på diplomatisk väg, och att det förty vore önskligt, att fördragsmakterna i tvister rörande sådana frågor i förekommande fall anlidade skiljedom så långt möjligt, men att detta erkännande *aldrig uppfattats såsom en utfästelse* att regelmässigt för sådana tvisters lösande underkasta sig domstolsförfarande under förbehåll om viss invändning i det speciella fallet. Tvärtom har detta stadgande fastmera alltid betraktats *blott som ett direktiv för fördragsmakterna vid avslutandet av de partikulära skiljedomskonventioner, genom vilka först en verklig förpliktelse, under dylikt förbehåll, uppkommit*. Den förpliktelse härutöver, som möjligen kan genom folkförbundsaktens art. 13 hava uppstått, innebär, efter utskottets mening, ingenting annat eller mera än ett åtagande att, — *även om skiljedomskonvention med motparten icke förefinnes* — vid uppkommande tvist taga under övervägande, huruvida densamma bör anses tillhöra dem, som i samma art. 13 förklarats 'généralement susceptibles de solution arbitrale', eller eljes ägnad för skiljedom. Skillnaden blir den, att enligt den här givna tolkningen en stats *allmänna* förpliktelse icke uppstår förrän genom partikulärkonvention med viss annan stat angående skiljedom i vissa fall, men enligt propositionen skulle bestå redan i kraft av art. 13 i folkförbundsakten, vilken alltså skulle göra dylika partikulärkonventioner obehövlige. Av förbundsaktens art. 14, vilken bland annat innehåller att den ständiga domstol, som skall upprättas av förbundet, skall vara behörig att döma i alla mellanfolkliga tvister, parterna draga inför densamma, framgår dock klart, att även denna akt grundar den institutionella, eller s. k. obligatoriska, skiljedomen på partikulärkonventioner.

Vad härefter angår de olika fall av tvister, som i domstolsstatuternas art. 36, liksom i folkförbundsaktens art. 13, avses skola, oberoende av partikulärkonventioner genom en generell förklaring, med eller utan förbehåll underläggas den ständiga domstolens behörighet, och sålunda kunna utan kompromissavtal in casu genom stämning dragas inför densamma, uttalas i propositionen å sid. 9, att särskilt en av de där uppräknade kategorierna av tvister, nämligen 'den under b) angivna, »internationellt rättsliga spørsmål» («tout point de droit international») fått en ganska obestämd avfattning', men 'att göra undantag beträffande denna kategori synes så mycket mindre kunna ifrågasättas, som helt visst flertalet upp-

kommande tvistefrågor icke skulle kunna hänföras till någon annan av de angivna grupperna'.

Utskottet måste med avseende härå framhålla, att det, tvärtemot sist anförda uttalande i propositionen, synes utskottet, som skulle, även om ifrågavarande kategori av tvister undantages i en eventuell svensk förklaring, 'flertalet uppkommande tvistefrågor' dock utan svårighet 'kunna hänföras till någon annan' kategori, och att för den skull, om den avfattning, bestämmelsen fått, anses tvivelaktig, det knappast borde möta något hinder att genom förklaringen utesluta densammas tillämplighet. Folkförbundsaktens art. 13 stadgar, att till de i allmänhet för skiljedomsavgörande lämpade tvisterna höra bl. a. 'les différends relatifs à tout point de droit international' ('disputes as to any question of international law'), varmed alltså bör förstås vad i propositionen kallats 'internationellträttsliga spörsmål', eller riktigare 'tvister, så vitt som de hänföra sig till någon internationellt rättslig punkt', d. v. s., såsom sammanhanget med det föregående och det efterföljande ger vid handen, varje tvist, vilken, utan att avse tolkning av fördrag eller förefintligheten av vissa för ett påstått brytande av någon internationell förpliktelse betydelsefulla omständigheter, rör sig kring något som helst moment av folkrättslig natur. När därför domstolsstatuternas art. 36 bland de *rätts-tvister*, i motsats till intressetvister, som skola falla under den ständiga domstolen, även omtalar under 'b) tout point de droit international', så måste detta uttryck hava samma innebörd som i folkförbundsaktens art. 13: det torde härav följa, att uttrycket i själva verket kan omfatta allt, som blivit internationellträttsligt reglerat. Men härvid uppstår den betänkligheten, att en internationellträttslig reglering sker icke allenast eller ens oftast genom skrivna fördrag eller andra akter, utan genom sedvänja, som i stor utsträckning för sitt konstaterande beror av doktrinen. Det synes utskottet, som skulle en dylik utsträckning av den ifrågasatta förpliktelsen icke vara med klok försiktighet förenlig.

Övergår utskottet härefter till frågan, om den kungl. propositionen bör av riksdagen bifallas eller ej, följer av vad nyss utvecklats, att utskottet icke anser sig kunna tillstyrka en svensk förklarings avgivande, som skulle omfatta även den omhandlade kategorien b) i art. 36. Men utskottet, som principiellt icke har något att erinra mot fullföljandet av den fredens och skiljedomsförfarandets väg, som Sverige bland de första beträtt, måste dock i denna fråga dessutom erinra, att så länge ej tillräckligt många medlemmar ratificerat själva protokollet, varken domstolsstatuterna eller den fakultativa tilläggsbestämmelsen träda i kraft och att, då Sverige först av alla ratificerat protokollet, det knappast kan

anses föreligga något behov eller någon anledning att, innan det visat sig, huruvida över huvud domstolen träder i funktion, taga något ytterligare steg i denna sak. Helt annorlunda ställer sig saken för de stater, som från början undertecknat båda urkunderna och därför icke gärna kunna ratificera den ena, men ej den andra. Härtill kommer att, då förklaringen för Sveriges del skulle gälla blott för fem år från avgivandets datum, det lätt kan inträffa, att dess giltighet utlöper, innan den någonsin trätt i tillämpning. Utskottet vill slutligen framhålla, att, efter utskottets tanke, det säkraste och riktigaste medlet till vidare utveckling av den internationella rättsordningen, så länge folkförbundets ständiga domstol ej av stormakterna ratificerats, ges genom nya partikulärkonventioner angående skiljedom och vad därmed sammanhänger. Först när på denna väg en allmännare samstämmighet uppnåtts angående vad som bör falla under domstolsförfarandet, torde tiden vara inne att avge generella förklaringar.

Med stöd av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen, med förklaring att den av Kungl. Maj:t i prop. nr 146 väckta principfrågan synes tarva ytterligare utredning, för närvarande icke måtte bifalla vad Kungl. Maj:t i samma prop. föreslagit.»
