

## Nr 208.

Godkänd av första kammaren den 6 juni 1922.

Godkänd av andra kammaren den 7 juni 1922.

*Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av ett mellan Sverige och Ryssland avslutet preliminärt avtal ävensom i ämnet väckta motioner.*

(Första särskilda utskottets utlåtande nr 1.)

### Till Konungen.

Genom en den 3 mars 1922 dagtecknad proposition, nr 96, har Eders Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda statsrådsprotokoll samt med överlämnande av ett den 1 samma mars under förbehåll av riksdagens godkännande mellan Sverige och Ryssland avslutet preliminärt avtal, som bildade ett oskiljaktigt helt, i vars bestämmelser någon förändring icke kunde äga rum, äskat riksdagens godkännande av berörda avtal.

Riksdagen får i anledning härav till en början något erinra om de omständigheter, som lett till nuvarande situation i förhållandet mellan Sverige och Ryssland.

Vid världskrigets utbrott hade Sveriges ekonomiska förbindelser med Ryssland nått en omfattning, som ingav goda förhoppningar för framtiden. De båda ländernas läge och naturtillgångar ävensom den riktning, vari näringslivet utvecklats inom vart och ett av dem, voro ägnade att utgöra grundvalen till en för båda gagnande samverkan på det ekonomiska området. Denna samverkan hade också tagit sig ett särskilt uttryck däri, att ett ganska betydande antal svenskar bosatt sig i Ryssland för att driva handel eller industriell verksamhet.

Kriget medförde till en början en avsevärd stegring i Sveriges varuutbyte med Ryssland, men den revolutionära omvälvningen i Ryssland 1917, i förening med näringslivets undergrävande genom kriget, föranledde under åren 1917 och 1918 småningom ett fullständigt avbrott i förbindelserna. Riksdagen erinrar om, huru svenska undersåtars egendom i Ryssland beslagtogs, huru svenska regeringen fann sig nödsakad att hemkalla sina diplomatiska och konsulära representanter därstädes och anmoda där vistande svenskar att återvända hem samt huru Sveriges beskickningshus i Petrograd och svenska konsulatet i Moskva sekvestrerades av ryska regeringen. Även övriga stater avbröto förbindelserna med Ryssland, och hösten 1919 proklamerade de allierade och associerade makterna formlig blockad mot landet. Makterna inbjödo även Sverige att deltaga i denna blockad, men under hänvisning till de åtgärder, som Sverige på grund av sovjetregeringens folkrättsstridiga handlingar redan vidtagit, förklarade svenska regeringen ytterligare mått och steg icke från Sveriges sida erforderliga.

Med början av 1920 upphörde emellertid — såsom i propositionen omnämnts — denna blockad, och en allmän strävan gav sig till känna att söka i de former, som kunde befinnas möjliga, återupptaga handeln med Ryssland. Riksdagen vill fästa uppmärksamheten på, att Sverige omedelbart deltog i dessa strävanden, och att det första avtal för möjliggörande av detta återknytande av handelsförbindelserna med Ryssland, vilket överhuvud kom till stånd, var det i propositionen omnämnda s. k. Krassinavtalet av den 14 maj 1920, slutet under medverkan av de två regeringarna mellan Sveriges allmänna exportförening och de ryska kooperativa förbundens centralorgan Centrosojus. De avtal, som därefter följde mellan Ryssland och andra makter, och som i propositionen omnämlas, skilde sig från Krassinavtalet i främsta rummet däri, att de voro slutna direkt av vederbörande regeringar. I samband härmed intogs i dessa andra avtal vissa bestämmelser, som icke ägde motsvarighet i det svenska, men i stort sett följde de samma riktlinjer. De voro alla i likhet med Krassinavtalet provisoriska överenskommelser med det huvudsakliga syftet att möjliggöra handel med Ryssland, i den mån förhållandena så medgäve, och att för detta ändamål åvägbringa utväxling mellan vederbörande stater av handelsdelegationer, vilka skulle handhava de affärer, som kunde komma till stånd.

Krassinavtalet har obestriddligen till båda parternas gagn fyllt sin uppgift. Siffrorna för Sveriges export till Ryssland under senare halvåret 1920 och hela året 1921 visa en betydlig stegring vid jämförelse med närmast föregående tid. Såvitt tillgänglig statistik utvisar, har

dock under innevarande år en avmattning börjat göra sig märkbar, efter allt att döma huvudsakligen beroende på den allt starkare bristen på betalningsmedel och det alltjämt ökade nödläget i Rysslands ekonomiska liv.

I detta sammanhang vill riksdagen anmärka, att det svenska beskickningshuset i Petrograd och konsulatet i Moskva icke ännu återlämnats till svenska regeringen, ehuru detta i Krassinavtalet förutsattes skola äga rum. Av propositionen synes framgå, att man å rysk sida numera till och med uppställt det villkor för återlämnandet, att det föreslagna nya avtalet kommer till stånd.

I propositionen har lämnats en redogörelse för den framställning om ett nytt avtal mellan Sverige och Ryssland, som gjordes från rysk sida i juli 1921, samt för de förhandlingar, som med anledning härav upptogos och som omsider utmynnade i det nu föreliggande avtalet. Riksdagen finner det av denna redogörelse framgå, att sovjetregeringens ursprungliga syfte varit att uppnå ett erkännande de jure samt att erhålla en av svenska staten given eller förmedlad kredit för beställningar i Sverige. De skäl, på vilka från svensk sida dessa anspråk måste avböjas, och vilka i propositionen angivits, måste enligt riksdagens mening anses hava varit till fullo grundade. Vad beträffar erkännandet de jure, vill riksdagen redan i detta sammanhang särskilt framhålla vad som härom anförts i propositionen, nämligen att ett sådant erkännande finge betraktas såsom uteslutet, då man icke kunnat enas om en tillfredsställande lösning av frågan om återställande av den egendom, som ryska regeringen frånhänt svenska medborgare, och om ersättning för den skada, som eljest tillfogats dem genom ryska myndigheters åtgöranden. I sistnämnda fråga nöjde man sig med att i avtalet inrycka den i artikel XV givna bestämmelsen, att »alla anspråk från endera partens eller dess medborgares sida gentemot den andra parten i fråga om egendom eller rättigheter eller i fråga om förpliktelser, som åvila nuvarande eller föregående regeringar i respektive land, skola rättvist regleras i det i inledningen omförmälda avtalet eller enligt internationell uppgörelse eller på annat sätt, varom ömsesidig överenskommelse må kunna träffas».

Mot denna bakgrund har man att betrakta det avtal, som blev det slutliga resultatet av förhandlingarna och som nu framlagts till riksdagens godkännande. Det karaktäriseras i propositionen såsom preliminärt, ingånget i avvaktan på ett definitivt ordnande av de ekonomiska och politiska förbindelserna mellan de båda länderna och avseende att fastställa en efter de föreliggande förhållandena avpassad grundval för fortsatta och om möjligt utvidgade handelsförbindelser mellan dem.

Vid prövningen av detta avtal har riksdagen till en början funnit, att detsamma, om ock i formen närmast utgörande vissa provisoriska regler för handelsförbindelserna, likväl genom sitt innehåll även har fått en markerad politisk innebörd. I propositionen påvisas bland bestämmelserna en huvudgrupp, som reglerar de båda ländernas inbördes officiella representation. De rättigheter, som med dessa bestämmelser tillerkänts sovjetregeringens representation, gå längre än i något annat motsvarande avtal. Belysande härför är, att icke blott, såsom i de längst gående avtalen, sovjetrepublikens officiella representant i Sverige enligt artikel I: 5 skall betraktas såsom den enda representanten för ryska staten, utan att detta stadgande försetts med tillägget: »med alla de konsekvenser som följa härav», vilket icke återfinnes i något av de andra avtalen. En sådan olikhet förefinnes ock beträffande vissa bestämmelser om genomresa och transitering av varor. En särskild betydelse i nu berörda riktning får avtalet därigenom, att det förut omnämnda systemet med begränsning till delegationer i detsamma övergivits och ersatts med en mera allmänt hållen bestämmelse om ömsesidigt tillträde till det ena landet för medborgare tillhörande det andra. Härigenom få de bestämmelser, som avse de enskilda medborgarnas behandling i det andra landet, en vida större räckvidd än motsvarande bestämmelser i de övriga avtalen. I sin helhet innebär avtalet ett erkännande de facto av sådan fyllighet, att det nästan är likvärdigt med ett erkännande de jure. Och därvid är att märka, att bestämmelser finnas, vilka medgiva åtgärder, som med all sannolikhet icke skulle behöva godtagas, om de tillämpades av en de jure erkänd stat. I artikel VII stadgas sålunda, att »penningmedel, varor, fast eller lös egendom, tillhörande medborgare i det ena landet och lagligen införda till eller förvärvade i det andra landet i enlighet med detta avtal, skola icke därstädes vara underkastade — från regeringens eller någon lokal myndighets sida — vare sig konfiskation eller rekvisition utan skäligt vederlag». Riksdagen håller åtminstone för sin del före, att, när annorledes ej överenskommits, den stat, vars medborgare utsattes för rekvisition, enligt folkrätten kunde använda repressalier mot den rekvirerande staten, såväl när rekvisitionen i själva verket vore ett slags nationalisering, som när tillräckligt vederlag icke genast ställdes till ägarens förfogande. Huru ett »skäligt vederlag» skulle från rysk sida bestämmas och utgöras är icke på något sätt angivet, vadan alla garantier i detta avseende saknas.

Riksdagen har för sig uppställt frågan, vilka fördelar för Sverige och de svensk-ryska handelsförbindelserna dessa politiska medgivanden under nuvarande förhållanden skulle kunna medföra. Härvid vill

riksdagen betona, att riksdagen betraktat denna fråga uteslutande ur den synpunkten, huruvida en sådan uppgörelse, som här föreligger, kan beräknas leda till de praktiska resultat, som med densamma avsetts.

Riksdagen har då till en början sökt utröna, huruvida, om detta avtal skulle komma till stånd, därigenom skulle vinnas avsevärt ökad möjlighet för svenska industrimän och affärsmän att upptaga det arbete i Ryssland, som genom de sista årens händelser avbrutits.

De upplysningar, som riksdagen kunnat inhämta, hava emellertid gått i den riktningen, att i sådant hänseende föga synes vara att vänta under nuvarande förhållanden. De svenskar, som förut varit verksamma i Ryssland, hava praktiskt taget enhälligt uttalat denna mening. Riksdagen hänvisar till vad härutinnan anförts i förut anförda inlägga av Rysslands-svenskarnas förening. Inför riksdagens för denna frågas behandling tillsatta utskott hava hörts svenska affärsmän med erfarenhet om ryska förhållanden, vilka likaledes ställt sig misströstande till möjligheten för svenskar att begiva sig till Ryssland och där uträtta något.

Självfallet anser sig riksdagen böra fästa det största avseende vid den uppfattning, som sålunda kommit till synes från just de svenskar, vilka genom tidigare verksamhet i Ryssland samt kännedom om ryskt språk och ryska förhållanden skulle vara framför andra skickade att upptaga det kommersiella arbetet i Ryssland, därest överhuvud taget sådant kunde anses möjligt.

Vid sådant förhållande synes den ömsesidiga rätt för de båda staternas medborgare att vinna inträde för handels- och näringsverksamhet, som utgör en av de viktigaste nyheterna i det föreliggande avtalet, icke för Sveriges del nu innebära något större värde. En viktig anledning härtill är tydligen, att den reciprocitet härutinnan, som avtalet stadgar, har mera formell än reell betydelse. Den ryska utrikeshandeln är statsmonopoliserad, och handeln i övrigt skall äga rum i överensstämmelse med i vartdera landet gällande lagstiftning. Allt beror således på denna lagstiftnings beskaffenhet. Men icke nog därmed, varje handels- eller näringsverksamhet, som sker i Ryssland eller avser Ryssland, är uppenbarligen beroende på de rättsregler, den rättssäkerhet, som över huvud taget där finnes. Utan att överdriva torde man för visso kunna säga, att Ryssland ännu i nämnda hänseende lämnar endast skenbara garantier. Till dess verkliga sådana kunna åstadkommas, torde fördelen för svenskar att få bege sig till Ryssland i och för näringsverksamhet vara ringa i jämförelse med den andra partens fördel därav, att vårt land skulle öppnas för ryssar, som här söka sin utkomst.

Det föreslagna avtalet kan att döma av inhämtade upplysningar

icke heller anses ägnat att skapa nya möjligheter för ryska beställningar i Sverige. Någon utsikt till sådana lärer icke föreligga under nuvarande ekonomiska läge i Ryssland. Avtalet torde följaktligen icke kunna förväntas medföra någon ökad sysselsättning för den svenska industrin och dess arbetare.

Vid bedömandet av det föreliggande avtalets verkningar för Sverige måste riksdagen vidare fästa synnerlig vikt därvid, huruvida och i vad mån avtalet kan anses främja en skälig uppgörelse av de anspråk på gottgörelse, vilka uppkommit som en följd av de revolutionära rörelserna i Ryssland och särskilt genom den nuvarande ryska styrelsens ingripande i fråga om svenska undersåtars egendom och förvärvsmöjligheter. På sätt framgår av vad ovan anförts, var det just till följd av sagda åtgöranden från den ryska statsmaktens sida, som vårt lands förbindelser med Ryssland avbrötos, och ett återställande av dessa förbindelser synes redan på den grund förutsätta en ömsesidig uppgörelse av berörda mellanvarande. Kravet härpå är vidare förestavat så väl av nödig omsikt om de svenska undersåtars behöriga intressen, vilka hava berövats sin egendom och utkomst, som av en önskan att från början bygga de återupptagna förbindelserna med Ryssland på en fast grund av tillit och förtroende. Innan en sådan rättsuppfattning gjort sig gällande hos den ryska styrelsen, att ett principiellt erkännande av våra skäliga anspråk kan komma till uttryck i samband med återupptagandet av våra handelsförbindelser, synes det kommersiella utbyte, som genom ett avtal skulle befordras, komma att vila å alltför osäker grund för att väntas skänka svenskt näringsliv och svensk företagsamhet någon bestående fördel. Ej heller synes det utomordentligt betydelsefulla intresse, som är förbundet med Rysslands återuppbyggande, i verkligheten kunna gagnas utan att klarhet vinnes beträffande den ryska statsmaktens slutliga ställning till frågan om ansvarigheten för tidigare vidtagna åtgärder och ingångna förpliktelser, vilken ställning hitintills ytterst torde böttna i en principiell skiljaktighet mellan rysk och allmän europeisk rättsuppfattning. Kan ej en uppgörelse i denna del vinnas, varigenom en brygga slås mellan de skilda rättsståndpunkterna inom Ryssland och andra stater, lärer det icke med fog kunna förväntas, att de, som bäst vore skickade att göra en sund och på sakkunskap grundad insats i Rysslands näringsliv, skulle vilja påtaga sig de uppenbara riskerna av att under nuvarande osäkra förhållanden nedlägga nytt kapital och arbete på upphjälpanDET av det ryska näringslivet.

I full överensstämmelse med den uppfattning, som riksdagen här uttalat, har ock hittills frågan om ömsesidig uppgörelse av Sveriges

och Rysslands ekonomiska mellanhavande ansetts äga en förgrundsplats vid behandlingen av spörsmålet om de officiella förbindelsernas återupptagande. Liksom i andra länder ha i vårt land anspråken gent emot Ryssland till beskaffenhet och omfattning varit föremål för av regeringen föranstaltad vidlyftig utredning av särskilda sakkunniga. Dessa hava i samråd med motsvarande kommittéer i andra länder uttalat sig för vissa grunder, efter vilka en lika och rättvis uppgörelse med Ryssland borde kunna påfordras såsom förutsättning för upptagandet av de diplomatiska förbindelserna. När avtalsförhandlingar i juli 1921 inleddes med den svenska regeringen under yrkande från rysk sida på de jure erkännande, framstod det också, på sätt framgår av propositionen och av riksdagen här ovan framhållits, som en självklar sak för regeringen, att en tillfredsställande lösning av ersättningsfrågan måste uppställas som oeftergivligt villkor för ett de jure erkännande. Då en sådan lösning icke kunde vinnas, förföll därmed tanken på erkännande de jure. Men även för ett avtal av den mera begränsade art, som regeringen ansett förevarande överenskommelse utgöra, har det enligt propositionen ansetts skäligt att fordra, »att ryska regeringen avgåve en mera bestämd förklaring beträffande sin vilja att — låt vara i annat sammanhang — komma till ett samförstånd med svenska regeringen i ersättningsfrågan».

När denna fordran av den svenska regeringen icke upprätthållits, har det uteslutande berott därpå, att före förhandlingarnas avslutande både svenska och ryska regeringen erhållit inbjudan att deltaga i en internationell kongress i Genua för behandling av bland annat förevarande fråga. Enär man från rysk sida redan uttryckt önskan om, att denna fråga måtte få behandlas i samverkan med andra länder, synes det hava legat nära tillhands att under förevarande omständigheter bevilja denna framställning, så mycket hellre som Sverige såväl i denna fråga som i allmänhet, när ett internationellt intresse varit för handen, städse uppskattat förmånen av att handla i samförstånd med andra länder.

Nu har emellertid konferensen i Genua avslutats utan att en dylik internationell överenskommelse kunnat åvägbringas och utan att några som helst fasta linjer skönjas, efter vilka den i art. XV i avtalet förutsatta rättvisa regleringen av våra mellanhavanden med Ryssland skulle kunna tänkas komma till stånd. Den enda vinsten i detta avseende av Genuakonferensen synes vara den överenskommelse, som Sverige biträtt och som gick ut därpå, att ifrågavarande anspråk jämte sammanhängande stora principfrågor skola behandlas vid en konferens i Haag, som inom kort sammanträder.

Vid sådant förhållande anser riksdagen, att redan den solidaritetskänsla, som alltid besjälat Sverige i dess förhållande till andra stater, bör föranleda oss att ej nu sluta ett avtal med Ryssland, som skulle i sin mån kunna försvaga ett gemensamt uppträdande på den europeiska rättsordningens grund vid försöket att trots motsatserna mellan allmän europeisk och rysk rättsuppfattning röja mark för en fruktbarande ekonomisk samverkan med det stora ryska riket.

Men även frånsatt detta gäller det för Sverige att, därest den i avtalets art. XV eventuellt avsedda internationella uppgörelsen ej kan komma till stånd, med hänsyn till framtida underhandlingar med Ryssland om en särskild överenskommelse i nämnda frågor eller om en slutlig uppgörelse rörande de ekonomiska och politiska förbindelserna mellan de båda länderna icke på förhand binda sig till eftergifter, vilkas räckvidd svårigen kan för närvarande bedömas, och vilka gå utöver vad som i regel förekommer i andra länders motsvarande avtal med Ryssland.

Vad riksdagen nu anfört torde enligt dess mening göra det uppenbart, att sedan den tid, då förhandlingarna mellan Sverige och Ryssland fördes och avtalet godtogs av svenska regeringen, förhållandena så förändrats, att den preliminära uppgörelse, som detta avtal avsåg att utgöra, numera än mindre än förut kan anses motsvara sitt syfte. Genom konferensen i Genua och det av Sverige biträdda beslutet om dess fortsättning i Haag har frågan om grunderna för ett samarbete med Ryssland blivit i eminent mening en internationell angelägenhet, på samma gång de i det föreliggande avtalsförslaget undanskjutna principspörsmål så aktualiserats, att de icke längre kunna förbigås.

När så är fallet, kan ett preliminärt avtal av förevarande beskaffenhet ej på något sätt anses motsvara tidslägets krav.

På de skäl, som sålunda blivit anförda, kan riksdagen icke bifalla Kungl. Maj:ts proposition om godkännande av det den 1 sistlidna mars slutna avtal mellan Sverige och Ryssland.

Då riksdagen sålunda för Eders Kungl. Maj:t framlägger det resultat, vartill riksdagen kommit beträffande denna fråga, vill riksdagen därmed förena ett uttalande av den förhoppning, att de fortsatta internationella förhandlingar, som äro beslutna, inom kort måtte skapa sådana förutsättningar för samarbetet mellan Sverige och Ryssland, att en uppgörelse på tillfredsställande grunder kan träffas. Riksdagen är likaledes övertygad därom, att Sveriges folk, vars känslor av vänskap och sympati för det hårt prövade ryska folket tagit sig så många uttryck, livligt önskar att efter måttet av sina krafter medverka vid arbetet för Europas återuppbyggande och för Rysslands i samband därmed stående återinträde

i det politiska och kommersiella samlivet mellan folken. Vad som är ägnat att verkligen befordra vinnandet av detta stora mål, skall riksdagen förvisso skänka sitt bifall och stöd.

Riksdagen får alltså anmäla,  
att Eders Kungl. Maj:ts förevarande proposition angående godkännande av ett mellan Sverige och Ryssland avslutet preliminärt avtal icke blivit av riksdagen bifallen.

Stockholm den 7 juni 1922.

Med undersåtlig vördnad.

---