

Nr 240.

Av herr **Lindhagen**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående svenskt initiativ till förhandlingar för avslutande av skiljedomsfördrag med andra stater m. m.

Det internationella fredsarbetet lägger med rätta synnerlig vikt på *mellanfolkliga tvistefrågors avgörande genom skiljedom*.

Samtliga representanter för de olika staternas regeringar hava ock vid den *andra Haagkonferensen år 1907* ställt denna fråga i förgrunden. Den första och förnämsta konventionen, som avslöts vid denna konferens, avsåg nämligen avgörandet på fredlig väg av internationella tvister. Denna konvention innehåller följande stadganden. Först överenskommo de kontraherande makterna, att i händelse en allvarlig meningsskiljaktighet eller tvist skulle uppstå, i den mån omständigheterna sådana medgiva, anlita en eller flera vänskapliga makters bona officia eller medling innan de vädja till vapen. Vidare kunna vid tvister, som varken beröra äran eller väsentliga intressen och som härleda sig från olika uppfattning av faktiska förhållanden, de tvistande överenskomma om tillsättandet av en internationell undersökningskommission. Slutligen givas stadganden om internationell skiljedom, som har till ändamål att avgöra tvister mellan staterna genom av dem utsedda domare och »på grundvalen av aktning för rätten». Anlitande av skiljedom innebär förpliktelser att med ärligt uppsåt underkasta sig domen. Särskilt rekommenderas skiljedom uti frågor av juridisk natur och framför allt uti frågor rörande tolkning eller tillämpning av internationella överenskommelser. Makterna förbehöllo sig att avsluta nya allmänna eller särskilda överenskommelser i avsikt att utsträcka användandet av obligatorisk skiljedom till alla de fall, som de kunna komma att anse det möjligt att hänskjuta till skiljedom. För att underlätta ett hänskjutande

till skiljedom av sådana tvister, vilka ej kunna avgöras på diplomatisk väg, bibehölls en permanent skiljedomstol, sådan den upprättats av första fredskongressen.

Detta *mellanfolkliga skiljedomsförfarande är av naturliga skäl ännu ofullkomligt*. En domstol finns visserligen upprättad, som man i brist på annan överenskommelse kan vända sig till, nämligen den av samtliga staters regeringar inrättade domstolen i Haag. Men det saknas i mångt och mycket och i all synnerhet rörande rättens grundprinciper en internationell lag att döma efter och likaså en exekutiv myndighet, som kan verkställa domstolens beslut. Den senare bristen är kanske något mindre betydelsefull, då vederbörandes goda vilja att rätta sig efter domstolens beslut i förening med trycket från den mellanfolkliga opinionen utan tvivel är större, när det gäller stater än enskilda personer. Men värre är, att det saknas lagstiftning även om de mest grundläggande principerna. Följden därav är, att domstolens utslag blir beroende av domarnas godtyckliga uppfattning. En dom, som är byggd icke på lag, utan på godtycke, har alltid varit fruktad och däri ligger säkerligen förklaringen till den stora tvekan, som gör sig gällande att hänskjuta mellanfolkliga tvister till ovillkorlig skiljedom.

I de skiljetraktater, som hittills blivit ingångna, har man emellertid för att skydda sig mot detta godtycke i allmänhet från skiljedomen undantagit tvister, som röra de kontraherande ländernas oavhängighet, integritet och vitala intressen. Här föreligger emellertid uppenbarligen en oklarhet i begreppsbestämningen, som visserligen uppkommit på grund av det icke lagbundna tillståndet, men onödigtvis ökar svårigheterna. Ett lands oavhängighet och integritet kan nämligen aldrig bli föremål för tvist. Om två enskilda personer ingå ett avtal, enligt vilket alla tvister dem emellan skola avgöras genom skiljedom, kan det naturligtvis icke vara meningen eller bli frågan om, att sådant, som rör den enes frihet, liv etc., kan komma under skiljedom. På samma sätt i detta fall. Det är sålunda en olycklig formulering av skiljedomstraktaterna, då de säga sig undantaga från skiljedom tvister, som beröra de respektive ländernas oavhängighet och integritet. Om det skulle stå något därom i traktaterna, borde det vara, att sådana saker själfvallet icke kunna bli föremål för tvist. När traktaterna förutsätta, att även sådana frågor kunna utgöra tvisteämnen i det internationella livet, vackla alla rättsgrundvalar och man blir därigenom naturligtvis ännu oroligare.

En särställning kommer likväl sådana stater att intaga, som härska även över en underkuvad nation, som ännu betraktar sig såsom offer för våldet och vill leva sitt eget fria liv. Ett sådant statssamfund är icke till alla delar uppbyggt på rättsgrundsatser och då kan verkligen dess integritet i dessa delar bli föremål för tvist. En sådan stat har därför ett dåligt samvete, den blir försiktig i att underteckna obligatoriska skiljedomstraktater och vill instinktivt förbehålla sig uttryckligen i dylika avtal, att tvist om deras landområdes integritet skall vara undantaget från skiljedom, enär det, som sagt, häftar något obehörigt vid denna integritet. Troligen ligger häri förklaringen till den stora försiktighet, som särskilt stormakterna intaga vid ingåendet av skiljedomstraktater. Det är kanske också därför ifrågavarande tillägg tillkommit, men någon anledning att bibehålla det i sin nuvarande vilseledande och oroande formulering föreligger ej, allra minst när det gäller traktater mellan stater, som ej ha något på sitt samvete.

Om man således bortser ifrån undantagen för oavhängighet och integritet såsom liggande utom räkningen, återstår undantaget för de så kallade vitala intressena. I den mån de vitala intressena äro hänförliga till ett tredje begrepp, som icke inbegripes i de två andra, måste det vitala i dessa intressen vara av en mera sekundär natur och sålunda möjligen också kunna understundom bliva föremål för en verklig tvist. För att skiljedomsinstitutet skall bli fullkomligt, måste det också omfatta sådana tvister. Detta bör så mycket lättare låta sig göra, som i dylika fall vanligen överenskommelser och rättspraxis finnas att tjäna till efterföljd och där så icke skulle vara händelsen bör risken vara mindre i förlitandet på, att domarnas godtyckliga avgörande dock måste komma att bestämmas av deras verkliga rättskänsla. Man bör sålunda redan nu kunna uppställa den fordran, att tvister om vitala intressen i den inskränkta bemärkelsen ovan sägs skola också gå till skiljedom. Dit höra även tvister om rätta gränslinjen mellan två länder, när denna icke är fullt klart utstakad; då är det icke fråga om ländernas integritet eller oavhängighet, men i viss mån om ett vitalt intresse. Det är egentligen denna tankegång, som, såvitt jag förstår, ligger till grund för den dansk-norska skiljedomstraktaten, som undantager tvister, som röra oavhängighet och integritet, men icke sådana, som beröra de vitala intressena.

Av *Sverige* ha ingåtts *skiljedomskonventioner* dels med Belgien 1904,

Ryssland 1904, Schweiz 1904 och Spanien 1905, alla gällande för tio år från ratifikationernas utväxlande, vilket i alla fallen skedde 1905, och, om ej uppsägning skett sex månader före utgången av dessa tio år, därefter bindande till ett år förflutit från dagen för uppsägning, *dels* med Norge 1905, Danmark 1908 och Italien 1911, samtliga gällande tio år från undertecknandet och därefter ytterligare tio år, om ej uppsägning skett två år före tioårsperiodens utgång och *dels* med Frankrike 1904, Storbrittanien 1904, Portugal 1905 och Förenta staterna 1908, samtliga gällande för fem år, räknade för de två konventionerna från ratifikationernas utväxlande, vilket skedde i båda fallen 1908, och ha de franska och engelska avtalen förnyats år 1909 för perioder av fem år. Dessutom finnas ett ej ratificerat skiljedomstaktal med Brasilien av år 1909 samt två förnyade ännu ej fullt klara skiljedomstraktater, den ena av den 28 juni 1913 med Förenta staterna och den andra av den 15 nov. 1913 med Portugal, vilken senare är avfattat så, att den kommer att automatiskt förnyas.

I huvudsak innehålla alla dessa tre typer av konventioner, att tvister skola, om de ej kunnat avgöras på diplomatisk väg, underställas den permanenta skiljedomstolen i Haag, likväl under förutsättning, att de ej beröra de särskilda ländernas livsintressen (vitala intressen), självständighet eller integritet (suveränitet). Bestämmelserna växla dock för de olika typerna åtskilligt beträffande uttrycksätten och även i fråga om det detaljerade innehållet av det obligatoriska i skiljedomsavtalet. Längst gå i sistnämnda avseende avtalen med Norge, Danmark och Italien, som hänskjuta ovillkorligt till skiljedom även skiljaktiga uppfattningar, huruvida en uppkommen tvist berör ettdera landets livsintressen och av denna grund är undantagen från obligatorisk skiljedom.

Ingen av dessa traktater bestämmer sålunda obligatorisk skiljedom för alla tvister eller så kallad ovillkorlig obligatorisk skiljedom. Detta förekom första gången i en mellan Danmark och Holland år 1904 avslutad skiljedomskonvention, som dessutom innehåller rätt för andra stater att sluta sig till densamma. I själva verket kan emellertid av ovan anfört skäl detsamma sägas gälla även den mellan Danmark och Norge avslutade konventionen.

Det är givetvis *en önskvärd sak*, att Sverige för sin egen och det stora helas bästa bidrager till denna saks framfärd genom att söka avsluta skiljedomstraktater med ännu flera länder och helst

mellan flera stater på en gång. Vidare är det ett önskemål, att dessa avtal avse alla tvister och bör därvid även, då tiderna för de nu ingångna traktaterna utgå, försök från svensk sida göras, att vid deras förnyande de måtte vidgas i avseende å föremålet för den obligatoriska skiljedomen. Därvid torde eftersträvandet av en större likformighet också vara lämplig. Slutligen är det angeläget, att beskrivningen uti traktaterna av vad som överhuvudtaget kan vara föremål för tvist blir rationellt, särskilt i det syfte ovan närmare utvecklats, vilket också bör underlätta ingåendet av sådana traktater.

Vid 1912 års riksdag föreslog undertecknad, att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte såvitt på Sverige ankommer taga i övervägande, huruvida och i vad mån vid förnyandet av de mellan Sverige och andra länder ingångna skiljedomskonventioner eller vid avslutandet av nya sådana konventioner tvister må kunna i vidsträcktare mån än hitintills skett hänskjutas till obligatorisk skiljedom. Andra kammarens femte tillfälliga utskott avstyrkte enhälligt motionen. Denna fråga, sade utskottet, hörde till dem, som endast långsamt mogna för en slutgiltig lösning, i mån som folken uppnå ett högre kulturstadium. Utskottet hade också gjort sig förvissat om, att Sveriges regering vid förnyandet av de i motionen omfördälda skiljedomskonventionerna eller vid avslutandet av nya sådana kommer att tillgodose rikets intressen och därvid taga i övervägande det önskemål, som motionären framställde.

Det är svårt att förstå, varför frågans långsamma mognad skall utgöra något hinder för att påskynda densamma, vilket väl ligger bakom utskottets första skäl. Detta skäl svävar för närvarande såsom ett damoklessvärd över svensk riksdagspolitik i allmänhet. Därmed avdagatagas de flesta initiativ och ingenting visar bättre, hur åldrad denna politik börjar bliva och vilket stort behov som föreligger utav en förnygring av den svenska parlamentarismen. Icke heller torde det vara i god överensstämmelse med en fruktbar riksdagspolitik, att det går till, som här ägt rum, att en utskottsledamot sändes att fråga vederbörande tjänsteman i vederbörande departement, om man där kan räkna på något intresse för saken, och att utskottet om svaret blir jakande tillstyrker riksdagen att stanna i överksamhet. Intresset i den mån det verkligen förefinnes, varom en bekännelse vid ett enskilt samtal med läpparna icke alltid utgör ett ovillkorligt bevis, måste under alla förhållanden bliva livligare, när det på samma gång stöddes av en riksdagsskrivelse. I

detta fall bör ett uttalande från riksdagen eller åtminstone dess andra kammare dessutom ingalunda vara ett föraktligt stöd för vederbörande, när de gå till underhandling med andra stater uti det ifrågavarande syftet.

Motionen vann emellertid icke något som helst understöd i andra kammaren, icke ens från någon medlem i fredsgruppen, och den föll följaktligen.

Vid det *nordiska interparlamentariska delegerademötet i Stockholm år 1913* förevar också såsom diskussionsämne även frågan om skiljedomsstraktater. Resultatet blev, att mötet antog följande resolution:

»Femte nordiska interparlamentariska delegerademötet hemställer till regeringarna i de nordiska rikena att vid avslutande eller förnyande av skiljedomsfördrag med andra suveräna stater söka få dessa fördrag avfattade sålunda, att de om möjligt inbegripa alla tvister, och detta i all synnerhet vid förnyandet av nu gällande nordiska skiljedomsfördrag.»

Resolutionen bifölls enhälligt, därvid dock elva av de femton norska delegerade avhöllo sig från att deltaga i omröstningen. Anledningen till att större delen av den norska delegationen sålunda höll sig undan angavs officiellt vara den formella hänsynen, att de icke ville binda sig till något uttalande, därför att frågan låg före till behandling hos norska statsmakterna. Stortinget hade nämligen åren 1890 och 1897 gjort framställningar till regeringen i ämnet och för närvarande låg saken under behandling av en kommission. Under hand uttalades emellertid från dessa håll, att man vore betänksam mot att icke undantaga från skiljedom nationernas oavhängighet och integritet. Måhända berodde denna försiktighet därpå, att man ansåg sig böra räkna med den visserligen stora osannolikheten att enligt en ovillkorlig skiljedomstraktat med Sverige skulle från svensk sida till äventyrs hänskjutas till skiljedom frågan om återupplivandet av det gamla unionsavtalet såsom obehörigen brutet av normmännen. För att undanröja alla dylika betänkligheter hemställde undertecknad vid mötet i anslutning till den ovan uttalade uppfattningen, att den ovan ifrågasatta resolutionen skulle fördes med följande inledning: »Under uttalande att frågan om de tre nordiska rikenas självständighet och integritet självfallet ej kan bli föremål för tvist, hemställer etc.» Detta förslag ledde dock ej till någonting.

Den nordiska interparlamentariska sammanslutningens förenämnda beslut har antagligen sedan avgått till de nordiska ländernas

regeringar och således även till den norska regeringen, såsom en ytterligare erinran vid sidan av den, som norska stortinget själv redan gjort. Emellertid synes det påkallat att en sådan framställning och påminnelse kommer även från de svenska och danska riksdagarna. Detta så mycket hellre, som den nordiska interparlamentariska delegationen utgör allenast en privat och godtycklig sammanslutning. Regeringarna måste främst bygga på meningarna inom den verkliga representationen eller åtminstone ländernas andra kammare. Av denna anledning ifrågasatte undertecknad vid ovannämnda delegerademöte, att mötet i förevarande ämne också skulle gå till sitt eget ursprung och så, som norrmännen redan gjort, där framföra dessa frågor, så att regeringen finge veta vad den verkliga folkrepresentationen vill. Det framhölls, att det dessutom vore viktigt för dessa riksförsamlingar själva att få sysselsätta sig med dylika frågor. Det vore icke riktigt, att utrikespolitiken fortfarande skulle vara invävd i dunkel samt regeringarna vara förbehållna att ensamma syssla med folkens öden, under det riksförsamlingarna höllos väsentligen borta från dessa angelägenheter. För ändamålet föreslogs ett tillägg till resolutionen av följande lydelse: »Dessutom uttalar mötet önskvärldheten av, att samma spørsmål framföres genom de interparlamentariska grupperna jämväl i de nordiska rikenas parlament.» Detta tilläggsförslag avstyrktes under debatten av herrar Palmstierna från Sverige och J. C. Christensen från Norge och slutligen även av rådet genom herr Bonde på det anförda skälet, att det låg i sakens natur, att fredsgruppernas medlemmar skulle verka i den ifrågasatta riktningen och att det därför ej behövdes någon påminnelse därom. Häremot åberopade förslagsställaren, att hans egna erfarenheter från 1912 års svenska riksdag, där understöd för ett liknande förslag alldeles uteblev, syntes tala för att det vore ganska behövt att giva en anmaning åt fredsgrupperna att taga upp saken även i riksförsamlingarna. Resultatet blev emellertid, att mötet avtog tilläggsförslaget på de under debatten framförda och av rådet biträdda skälen.

Då dessa skäl emellertid innefattade ett uttalande för att det vore en självklar sak, att frågan borde upptagas även i riksförsamlingarna, bör undertecknad hava så mycket större förhoppning, att frågan nu till skillnad från 1912 skall vinna någon anslutning inom svenska riksdagen, och hemställer jag därför med en lämplig utvidgning av yrkandena:

att riksdagen ville anhålla, att Konungen måtte, såvitt på Sverige ankommer,

1) taga initiativ i möjligaste mån till förhandlingar för ingående av skiljedomsfördrag även med andra stater än dem, med vilka sådana redan blivit ingångna, ävensom mellan flera stater samfällt;

2) vid avslutandet eller förnyandet av skiljedomsfördrag med andra stater söka få dessa fördrag avfattade så, att de inbegripa alla tvister, och detta i all synnerhet vid förnyandet av nu gällande nordiska skiljedomsfördrag;

3) vid avslutandet eller förnyandet av skiljedomsfördrag verka för en enhetlig avfattning av konventionerna och en på sakens natur grundad formulering, särskilt i syfte att den nuvarande begreppsförvirringen om att ett lands oavhängighet och integritet kan bli föremål för tvist bortfaller och därmed även nya och ovillkorliga traktaters ingående underlättas.

Stockholm den 2 februari 1914.

Carl Lindhagen.