

Nr 260.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående ratifikation av ett i Stockholm den 18 april 1939 undertecknat protokoll rörande ändring av 1928 års svensk-franska förliknings- och skiljedomstraktat; given Stockholms slott den 21 april 1939.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden för denna dag samt med överlämnande av texten, jämte översättning därav till svenska språket, till ett i Stockholm den 18 april 1939, under förbehåll för ratifikation med riksdagens godkännande, undertecknat protokoll rörande ändring av den i Paris den 3 mars 1928 mellan Sverige och Frankrike undertecknade förliknings- och skiljedomstraktaten, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen ministern för utrikes ärendena hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Rickard Sandler.

Utdrag av protokollet över utrikesdepartementsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 21 april 1939.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, ENGBERG, SKÖLD, QUENSEL, FORSLUND, ERIKSSON, STRINDLUND.

Ministern för utrikes ärendena anför:

»Den 13 april 1939 beslöt Kungl. Maj:t, efter det rådplägning med utrikesnämnden ägt rum i ärendet, bemyndiga ministern för utrikes ärendena att, under förbehåll för ratifikation med riksdagens samtycke, för Sveriges del

underteckna ett protokoll rörande ändring av den i Paris den 3 mars 1928 mellan Sverige och Frankrike undertecknade förliknings- och skiljedoms-traktaten. Sedan jag den 18 april 1939 i enlighet härmed undertecknat ett sådant protokoll, anhåller jag att få anmäla frågan om avlåtande av proposition till riksdagen rörande protokollets godkännande.

Den svensk-franska förliknings- och skiljedoms-traktaten, som trätt i kraft den 3 september 1929, är avsluten för en tid av tio år och skall, därest den icke uppsäges sex månader före utgången av denna tid, anses förlängd för en tid av ytterligare fem år. Med skrivelse den 28 februari 1939 har härvarande franske minister meddelat, att franska regeringen visserligen önskar låta traktaten förbli i kraft för en dylik femårsperiod men att den anser nödvändigt, att ett förbehåll för tvister sammanhängande med under krig inträffade händelser infördes i densamma. Franska regeringen hade, enligt vad vidare framhölls i skrivelsen, i vad angår 1928 års generalakt angående fredligt avgörande av internationella tvister meddelat Nationernas förbunds generalsekreterare, att den vidhåller sin anslutning men härvid nödgas beakta det nya läge, som uppstått till följd av såväl vissa staters utträde ur Nationernas förbund som åtskilliga förbundsmedlemmars tolkning av sina ur förbundsakten härrörande förpliktelser. Den kunde ej heller bortse ifrån att enligt Haag-konventionernas grundsatser alla krigförande skola underkastas samma regler. Följaktligen hade franska regeringen sett sig för-anlåten att till sin förklaring om anslutning till generalakten foga ett förbehåll, enligt vilket anslutningen hädanefter icke omfattar tvister angående händelser, som inträffa under ett krig, i vilket Frankrike är invecklat. Under sådana förhållanden måste franska regeringen överväga införandet av en likartad bestämmelse även i övriga för Frankrike bindande avtal angående obligatorisk skiljedom, och den såge sig därför nödsakad uppsäga den svensk-franska förliknings- och skiljedoms-traktaten, som därigenom upphör att gälla den 3 september 1939. Emellertid skulle franska regeringen, enligt vad slutligen framhålles i franske ministerns skrivelse, med största tillfredsställelse återkalla uppsägningen, därest före nämnda dag kunde träffas ett avtal, varigenom det förbehåll franska regeringen gjort vid sin anslutning till generalakten infördes även i den svensk-franska traktaten.

Genom det nu förevarande protokollet införes i traktaten en artikel 2 bis, innehållande det från fransk sida föreslagna förbehållet. Det ligger i sakens natur, att förbehållet, då det nu förekommer i en tvåsidig traktat, formulerats så, att det avser båda de fördragsslutande parterna.

Jag anser mig icke böra underlåta att omförmäla, att ett liknande förbehåll som det franska regeringen den 13 februari 1939 gjort vid sin förnyade anslutning till generalakten samtidigt anmäls även för Storbritanniens vidkommande. Därvid har brittiska regeringen, på liknande sätt som den franska, hänvisat till de ändringar, som inträffat i vad angår Nationernas förbund och dess medlemmars läge i avseende å de förpliktelser, som åvila dem enligt förbundsakten.

Det är sålunda i fråga om både brittisk och fransk uppfattning rörande förbundsmedlemmarnas ställning som en betydelsefull förskjutning ägt rum. Till belysning av de problem, på vilka denna ändrade uppfattning tager sikte, kan i särskilt hög grad tjäna ett memorandum, som brittiska regeringen framlade för parlamentet år 1929, då den iklädde sig en generell skiljedomsförpliktelse genom att biträda den fakultativa klausulen i stadgan för den fasta mellanfolkliga domstolen, och ur vilket följande må anföras:

Twister rörande utövändet av krigförandes rättigheter till sjöss hava i det förflutna uppstått genom konflikt mellan två mot varandra stridande rättigheter: den krigförandes rättighet att begagna sin sjömilitära styrka till att inskrida mot fiendens sjöhandel och den neutralas rättighet att fortsätta sin handel oavsett förefintligheten av ett krig, i vilket han icke är inblandad. Båda dessa rättigheter äro, inom vissa gränser, i lika mån erkända av folkrätten, och under de senaste tvåhundra åren hava vissa grundsatser utbildats, vilkas verkan varit, att dessa mot varandra stridande rättigheters räckvidd bestämts och att vissa föreskrifter uppställts för reglerandet av det läge, som uppstått genom konflikten dem emellan. Ingen lär emellertid påstå, att utbildandet av folkrättsliga regler rörande denna fråga har nått ett sådant stadium, att möjligheten av tvister mellan krigförande och neutrala avlägsnats, och om man icke är beredd att godtaga möjligheten av att ett system av regler uppställles och allmänt godtages, vilket skulle erbjuda en tillfredsställande lösning för varje fråga av denna art, som skulle kunna uppstå i en helt obestämd framtid, är det svårt att inse, hur denna utveckling någonsin skulle kunna avlägsna möjligheten till allvarliga tvister av detta slag. Och allmänna opinionen i detta land är av naturen känslig för varje åtgärd, som kunde anses otillbörligt inskränka användningen av brittiska maktmedel till sjöss under krig.

Hela det i föregående stycke beskrivna läget vilar dock och folkrätten rörande denna fråga har helt och hållet uppbyggts på det antagandet, att det icke finnes något illegitimt i användandet av krig såsom verktyg för nationell politik och, såsom en nödvändig följsats, att neutralas ställning och rättigheter äro fullständigt oberoende av händelseförloppet i vad angår varje krig, som må pågå. Före godtagandet av Nationernas förbunds akt var grundvalen för neutralitetsrätten, att neutralas rättigheter och skyldigheter voro identiska i förhållande till båda de krigförande och fullständigt oberoende av vad som var rätt och orätt i den tvist, som lett till kriget, eller av de krigförandes respektive ställning inför världsoinionens domstol.

Nu är det just detta antagande, som icke längre gäller i fråga om stater, vilka äro medlemmar av Nationernas förbund och biträtt Kellogg-pakten. Verkan av dessa aktstycken tillsammansantagna är att beröva nationerna rätten att begagna krig som ett verktyg för nationell politik och att förbjuda de stater, som undertecknat dem, att bistå eller understödja en fördragsbrytare. I förhållandet mellan sådana stater har till följd härav ägt rum en fundamental förändring i hela frågan om krigförandes och neutralas rättigheter. Hans Majestäts nuvarande regerings (och, synes det, varje annan eventuell regerings) hela politik är grundad på en föresats att uppfylla sina förpliktelser enligt Nationernas förbunds akt och Kellogg-pakten. Under dessa omständigheter är det läge, varpå vi måste bereda oss i händelse av ett krig, i vilket vi äro invecklade, icke ett läge, i vilket krigförandes och neutralas rättigheter och skyldigheter bliva beroende av de gamla reglerna om krig och neutralitet, utan ett läge, i vilket Nationernas förbunds medlemmars ställning kommer att bestämmas av förbundsakten och Kellogg-

pakten. Om Hans Majestäts regering uppfyller sina skyldigheter enligt dessa aktstycken, finnas blott två förutsättningar, under vilka den skulle kunna invecklas i krig: 1) om en stat anfallit den i strid mot endera av eller båda dessa aktstycken¹ eller 2) om den till uppfyllande av bestämmelserna i art. 16 av förbundsakten deltagit i en krigisk aktion mot en stat, som brutit mot akten. I vartdera fallet skulle art. 16 vara tillämplig, och det är så långt ifrån att förbundets övriga medlemmar skulle befinna sig i en neutral stats läge med rätt att med vår fiende idka handel, vilken skulle kunna strida mot våra rättigheter såsom krigförande och sålunda framkalla en tvist, som är ägnad att bli föremål för rättsligt avgörande, att de enligt nämnda artikel tvärtom skulle vara förpliktade att avbryta varje förbindelse med honom; de skulle kunna varken idka direkt handel med honom eller tillåta, att deras territorier användes för transithandel mellan honom och någon annan stat. Under dessa omständigheter skulle förutsättningar för att mellan detta land såsom krigförande part och annan medlem av förbundet såsom neutral makt framkalla en tvist, som är ägnad bli föremål för rättsligt avgörande, icke finnas; antingen skulle de övriga förbundsmedlemmarna uppfylla sina skyldigheter enligt art. 16, i vilket fall vi icke skulle behöva ingripa mot deras handel, eller också, om de icke gjorde detta och sådant ingripande från vår sida därför bleve nödvändigt, skulle de icke hava någon grundval för en protest mot våra åtgärder, enär varje protest måste grundas på ett anspråk på att idka handel med fienden, som skulle vara oförenligt med deras skyldigheter enligt förbundsakten. Med andra ord, i förhållandet mellan förbundets medlemmar kunna inga neutralitetsrättigheter finnas, emedan neutrala icke kunna finnas.

Då numera brittiska, franska och jämväl andra regeringar i fråga om obligatorisk förlikning och skiljedom se sig föranlåtna undantaga tvister, vilka sammanhånga med händelser under krig, sker detta som förut nämnts under uttrycklig hänvisning till det förändrade läge, som uppkommit genom åtskilliga staters utträde ur Nationernas förbund och den tolkning, som numera gives förpliktelseerna enligt förbundsakten. Det torde få anses uppenbart, att härmed främst åsyftas det förändrade läget i avseende å aktens sanktionsbestämmelser. I den mån dessa icke tillägges förpliktande karaktär, föranledes därav en väsentlig ändring uti den i ovan citerade aktstycke angivna uppfattningen av förhållandet mellan neutralas och krigförandes rättigheter. Det synes mig vara av vikt, att innebörden av denna förändrade uppfattning i avseende å en neutral stats rättsläge här konstateras, alldeles oavsett den omständigheten, att den i aktstyckets slutmening hävdade tesen i dess kategoriska avfattning aldrig varit godtagen av Sverige och ej heller av vissa andra medlemmar av förbundet.

Å svensk sida förefinnes ej något önskemål att med hänsyn till det förändrade läget undantaga sådana tvister, som sammanhånga med under krig inträffade händelser från det obligatoriska förliknings- eller skiljedomsförfa-

¹ Det är alltså under vissa strängt begränsade förutsättningar möjligt för en stat att i strid mot Kellogg-pakten börja krig utan att nödvändigtvis kränka förbundsakten, och i ett sådant fall skulle art. 16 teoretiskt icke vara tillämplig. Det synes emellertid högst osannolikt, att dessa förutsättningar skulle kunna uppstå i praktiken, och möjligheten härför kommer att avlägsnas, om förbundsakten ändras på sätt den brittiska delegationen föreslagit vid församlingens möte år 1929. (Denna not ingår i brittiska regeringens memorandum).

randets tillämplighetsområde. Emellertid har den franska framställningen tillmötesgått, då det torde vara av betydande intresse, att 1928 års svensk-franska förliknings- och skiljedomstraktat förblir gällande, även om dess räckvidd i nu berört avseende begränsas.

Ur denna synpunkt vill jag förordna, att protokollet för Sveriges del ratificeras, och får därför hemställa, att Kungl. Maj:t måtte i proposition föreslå riksdagen

att samtycka till att protokollet den 18 april 1939 rörande ändring av den i Paris den 3 mars 1928 mellan Sverige och Frankrike undertecknade förliknings- och skiljedomstraktaten må av Kungl. Maj:t för Sveriges del ratificeras.»

Till denna, av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan behagar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten lämna bifall samt förordnar, att proposition i ämnet av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Carl-H. Borgenstierna.

Bilaga.

Protokoll rörande ändring av den i Paris den 3 mars 1928 mellan Sverige och Frankrike undertecknade förliknings- och skiljedoms-traktaten. Stockholm den 18 april 1939.

(Översättning.)

Sa Majesté le Roi de Suède et le Président de la République Française,

désireux d'apporter une modification au Traité de conciliation et d'arbitrage, conclu le 3 mars 1928,

ont résolu de signer à cet effet un Protocole et ont nommé pour Leurs Plénipotentiaires respectifs, savoir:

Sa Majesté le Roi de Suède:

Son Ministre des Affaires Etrangères, Monsieur R. J. Sandler;

Le Président de la République Française:

Monsieur Roger Maugras, Envoyé Extraordinaire et Ministre Plénipotentiaire de la République Française à Stockholm;

lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus d'insérer dans le dit Traité un nouvel article ainsi conçu:

»Article 2 bis.

Les dispositions du présent Traité ne s'appliquent pas aux différends relatifs à des événements qui viendraient à se produire au cours d'une guerre dans laquelle l'une ou l'autre des Hautes Parties Contractantes serait impliquée.»

Le présent Protocole sera ratifié, par Sa Majesté le Roi de Suède avec l'approbation du Riksdag, et les ratifications seront échangées à Stockholm.

Hans Majestät Konungen av Sverige och Franska Republikens President,

som önska vidtaga en ändring i förliknings- och skiljedoms-traktaten av den 3 mars 1928,

hava beslutit att för detta ändamål underteckna ett protokoll och hava till Sina respektive fullmäktige utsett:

Hans Majestät Konungen av Sverige:

Sin Minister för Utrikes Ärendena R. J. Sandler,

Franska Republikens President:

Franska Republikens Envoyé extraordinaire och Ministre plénipotentiaire i Stockholm Roger Maugras,

vilka, efter att hava delgivit varandra sina fullmakter, som befunnits i god och behörig form, överenskommit om att i nämnda traktat införa en ny artikel av följande lydelse:

»Artikel 2 bis.

Stadgandena i denna traktat skola icke tillämpas å tvister angående händelser, som inträffa under ett krig, i vilket endera av de höga fördragslutande parterna är inblandad.»

Detta protokoll skall ratificeras, av Hans Majestät Konungen av Sverige med riksdagens samtycke, och ratifikationerna skola utväxlas i Stockholm.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires susnommés ont signé le présent Protocole.

Fait à Stockholm, en double exemplaire, le 18 avril 1939.

Till bekräftelse härav hava ovan nämnda fullmäktige undertecknat detta protokoll.

Som skedde i Stockholm i två exemplar den 18 april 1939.

RICKARD SANDLER.
(L. S.)

ROGER MAUGRAS.
(L. S.)

(Underskrifter.)
