

Nr 4

Utrikesutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition rörande ratifikation av europeisk konvention angående fredlig lösning av tvister.

Genom en den 24 januari 1958 dagtecknad, till utrikesutskottet hänvisad proposition, nr 57, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden samma dag föreslagit riksdagen att godkänna ratifikation av en den 29 april 1957 undertecknad europeisk konvention angående fredlig lösning av tvister, med undantag av dess kapitel III.

Beträffande förarbetena till konventionen meddelas i statsrådsprotokollet bl. a. följande:

Medan den första världsorganisationen, Nationernas Förbund, under 1920-talet utvecklade sin största livskraft, fick strävandena att befästa och utveckla den mellanfolkliga rättsordningen ett kraftigt uppsving och många av organisationens medlemsstater, däribland Sverige, ingick ett stort antal tvåsidiga traktater rörande skiljedoms- och förlikningsförfarande. Därjämte anslöt sig staterna i betydande utsträckning till den s. k. fakultativa klausulen i stadgan för den fasta mellanfolkliga domstolen, innebärande åtagande om rättstvisters obligatoriska hänskjutande till denna domstol. Slutligen antogs av Nationernas Förbund i Genève i september 1928 den s. k. generalakten med bestämmelser om förlikning, skiljedom och rättsligt avgörande av internationella tvister. Denna generalakt har sedermera 1949 i något reviderat skick av Förenta Nationernas generalförsamling rekommenderats till antagande av denna den nya världsorganisationens medlemsstater. Därjämte återfinnes den nyss nämnda s. k. fakultativa klausulen jämväl i stadgan för Förenta Nationernas fasta judiciella organ, den internationella domstolen, och ett betydande antal stater är också genom förklaringar avgivna i enlighet med denna bestämmelse förpliktade att svara inför domstolen i tvister av rättslig natur. Å andra sidan intager åtskilliga stater alltjämt en avböjande hållning till förpliktande åtaganden i fråga om rättsligt avgörande av tvister domstolsvägen — däribland samtliga till östblocket hörande stater — varjämte under senare tid deklARATIONER om anslutning till den fakultativa klausulen ofta uttunnats genom vittgående förbehåll av olika slag.

Då några av Europarådets medlemsstater år 1950 yrkade på ett särskilt skiljedomssystem för Europarådets medlemmar, önskade övriga anslutna stater icke motsätta sig detta. Några av medlemsstaterna, till exempel Förbundsrepubliken Tyskland och Italien, var icke medlemmar av Förenta Nationerna och icke heller i särskild ordning anslutna till den internationella domstolen, på vars fasta sammansättning de följaktligen icke utövade något inflytande. Dessa stater hyste därför betänkligheter mot att ansluta

sig till den av Förenta Nationernas generalförsamling rekommenderade reviderade generalakten, enligt vilken som huvudregel rättstvister skulle hänskjutas till den internationella domstolen. Vidare föreföll det antagligt, att det mellan varandra så närstående stater som medlemmarna av Europarådet skulle visa sig möjligt att åstadkomma regler för lösning av tvister som ginge längre och vore effektivare än de redan existerande överenskommelserna.

Med anledning av en av Europarådets rådgivande församling antagen rekommendation tillsatte ministerkommittén därför år 1952 en kommitté av regeringsexperter med uppgift att utreda förutsättningarna för en särskild konvention angående biläggande av tvister mellan organisationens medlemsstater. Sverige representerades i expertkommittén av chefen för utrikesdepartementets rättsavdelning, dåvarande utrikesrådet Sture Petrén. Ett av expertkommittén utarbetat utkast till konvention i ämnet förelåg i början av år 1953 och upptogs då till behandling vid sammanträden med ministrarnas ställföreträdare och vid ministerkommitténs trettonde möte i december 1953.

Detta expertkommitténs förslag, bakom vilket stod en stor majoritet av denna, byggde i huvudsak på tidigare mellan staterna ingångna skiljedoms- och förlikningskonventioner, främst den tidigare nämnda s. k. generalakten i Genève av år 1928 i dess reviderade skick. Kapitel I i förslaget föreskrev sålunda obligatoriskt domstolsförfarande i tvister av rättslig natur och kapitel II obligatoriskt förlikningsförfarande i tvister, som icke är av rättslig natur, medan kapitel III, slutligen, innehöll bestämmelser om obligatorisk skiljedom i tvister, som icke är av rättslig natur.

Beträffande de föreskrifter i generalakten som svarar mot kap. III i nyssnämnda expertförslag har en livlig debatt ägt rum i den folkrättsliga litteraturen. Det har därvid visat sig, att olika meningar gjort sig gällande angående vilka slag av icke rättsliga tvister, som skulle vara underkastade obligatorisk skiljedom enligt de ifrågavarande bestämmelserna. Den allmänaste ståndpunkten torde ha varit att dessa tvister karakteriseras därav, att kändestaten icke gör gällande ett rättsligt anspråk. Kändestaten hävdar icke att den stöder sig på en rättsgrund. Det är därför möjligt, att dess yrkande går rakt emot gällande rätt. Dylika frågor hänskjuts stundom till en politisk instans, t. ex. Förenta Nationernas säkerhetsråd. Säkerhetsrådet har just till uppgift att bl. a. lösa politiska tvister, som icke kan regleras enligt rättsliga normer. Något motsvarande organ för lösning av sådana tvister saknas inom Europarådet, vars ministerkommitté över huvud icke enligt stadgan har till uppgift att slita tvister, som uppstår mellan organisationens medlemmar. Om man inom Europarådets ram önskar skapa ett system för fredlig lösning av internationella tvister, uppstår följaktligen spørgsmålet huruvida ett sådant system bör innefatta en konvention, som förutser lösning icke blott av tvister av rättslig natur utan även av tvister, som icke är av rättslig natur.

Majoriteten inom expertkommittén hade icke velat gå så långt som till

att utan inskränkningar medgiva skiljedom i intressetvister. Man hade sålunda i förslaget satt in två bestämmelser, varigenom man i olika avseenden hade så att säga låst systemet.

Den ena spärren låg däri, att skiljedomstolen skulle hålla sig inom ramen för den internationella rättens allmänna principer och framförallt icke under några villkor finge döma på ett sätt som skulle strida mot en bestående traktat eller innebära avvikelse från en tidigare av någon annan internationell domstol meddelad dom angående den fråga som vore föremål för skiljedomstolens prövning. Detta att skiljedomstolen skulle hålla sig inom ramen för den internationella rätten innebär egentligen en motsägelse, eftersom intressetvister just är sådana tvister, där man icke har några internationella rättsprinciper att gå efter. Resultatet skulle bli, att en hel del av de tvistefrågor, på vilka exempel nyss lämnats — typiska fall är sådana i vilka det gäller revision av traktater — icke komme att kunna prövas materiellt av skiljedomstolen.

Den andra av expertkommittén föreslagna spärren innebar, att skiljedomstolen icke skulle få upptaga sådant, som enligt den internationella rätten betraktades som inre frågor och därmed fallande uteslutande under vederbörande stats egen behörighet. Hit hör t. ex. minoritetsfrågor, om icke någon internationell överenskommelse träffats rörande dem. Skulle en konflikt uppkomma, som har sitt upphov i ett visst lands minoritetspolitik, skulle följaktligen denna tvist icke alls kunna behandlas av skiljedomstolen.

Genom dessa båda av expertkommitténs majoritet förordade spärrear hade praktiskt taget alla intressetvister uteslutits. Det torde nämligen vara svårt att finna exempel på intressetvister, som med dessa utgångspunkter skulle kunna komma under skiljedomstolens prövning.

Under överläggningarna inom expertkommittén utarbetades från svensk sida ett nytt förslag till kapitel III i konventionen, där de båda nyssnämnda spärrens strukits men en säkerhetsventil av annat slag i stället införts.

Det måste nämligen erkännas, att intressetvister kan föreligga av den art och betydelse att det ej är lämpligt att hänskjuta dem till en skiljedomstol. Därest ett obligatoriskt skiljedomsförfarande funnes för mycket betydelsefulla tvister av detta slag, skulle man kunna befara att avkunnade domar icke bleve respekterade av den förlorande parten. Från svensk sida föreslogs därför att, om det invändes att en tvist på grund av dess karaktär icke lämpade sig för skiljedom, frågan skulle kunna underställas ministerkommittén. Denna skulle då få bedöma frågan och med två tredjedels majoritet besluta, huruvida tvisten vore av beskaffenhet att lämpa sig för skiljedom. Tankegången var sålunda att, om två tredjedelar av ministerkommittén ansåg sig kunna rekommendera skiljedomsförfarande, intet hinder borde möta att låta tvisten gå till skiljedom. Om å andra sidan två tredjedels majoritet icke uppnåddes i ministerkommittén, skulle svarandestaten kunna vägra att acceptera skiljedomsförfarande.

Det svenska förslaget rönt betydande intresse. Vid sitt tidigare nämnda sammanträde i december 1953 överlämnade ministerkommittén detsamma

för fortsatt utredning till sin ställföreträdarkommitté. Denna ägnade där-
efter frågan ett ingående studium, varvid från svensk sida ytterligare anför-
des argumentering för det svenska förslaget. Majoriteten av medlemsstater-
na ansåg sig dock ej kunna biträda detsamma. Det anfördes bl. a., att vissa
av medlemsstaterna anslutit sig till generalakten i Genève utan att göra nå-
gra förbehåll mot dennas motsvarande kapitel. Enligt detta skall skiljedom-
stolen grunda sitt avgörande på vad den internationella rätten föreskriver,
så snart parterna ej överenskommit att skiljedomstolen skall få döma efter
vad som är skäligt och billigt (*ex æquo et bono*). Vidare gäller enligt gene-
ralakten att anslutning till densamma kan ske under förbehåll bl. a. för tvister
berörande frågor, vilkas avgörande enligt internationell rätt tillhör sta-
ternas uteslutande behörighet; av detta förbehåll har de stater, som anslutit
sig till generalakten, allmänt begagnat sig. Det förhållandet att de nu ifrå-
gavarande staterna anslutit sig till generalakten innebär sålunda att de,
låt vara med de inskränkningar som följer av det nyss sagda, godtagit prin-
cipen om obligatorisk skiljedom i intressetvister utan någon prövning i det
enskilda fallet huruvida detta ur politiska ändamålsenlighetssynpunkter
lämpade sig för skiljedom. Mot denna bakgrund skulle det enligt motstån-
darna till det svenska förslaget kunna anses som ett steg bakåt, om man nu
införde ett dylikt politiskt moment i skiljedomsförfarandet. Över huvud rea-
gerades på vissa håll mot att ministerkommittén enligt det svenska försla-
get skulle erhålla en så avgörande roll vid behandlingen av tvister mellan
medlemmarna.

I enlighet med en tidigare given utfästelse, underställde ministerkommit-
tén konventionstexten den rådgivande församlingen för yttrande. Under
ärendets förberedande behandling i församlingens juridiska utskott fick de
svenska representanterna tillfälle att cirkulera det svenska ändringsförsla-
get bland utskottets övriga medlemmar. Utskottets ordförande, den belgiske
senatorn H. Rolin upptog grundtanken i det svenska förslaget i ett av ho-
nom framlagt nytt förslag till konvention. Utskottet godkände herr Rolins
förslag. I vad avser skiljedom i tvister av icke rättslig natur (konventio-
nens kapitel III), anslöt sig det sålunda tillkomna utskottsförslaget till det
svenska förslaget såtillvida som en säkerhetsklausul införts, enligt vilken
parterna i en tvist ägde möjlighet att inför ministerkommittén resa invänd-
ningar om skiljedomsförfarandets tillämpning på tvisten. Utskottet hade
emellertid på nu ifrågavarande punkt i två hänseenden modifierat det sven-
ska förslaget. Dels hade den i det svenska förslaget förutsedda invändningen,
att en tvist icke lämpade sig för skiljedom, ansetts vara alltför vag och
kunna lämna spelrum för godtycklighet och bristande god vilja, dels hade
utskottet funnit sig böra taga hänsyn till att åtskilliga regeringar visat sig
vara mindre mottagliga för det svenska förslagets realistiska betraktelsesätt
än känsliga för det förhållandet att, om Europarådets konvention bleve av-
fattad enligt det svenska förslaget, densamma ytligt sett skulle kunna sägas
utgöra ett steg tillbaka i jämförelse med Nationernas Förbunds generalakt
av år 1928 om avgörande på fredlig väg av internationella tvister. Utskottets

förslag bibehöll därför den i generalakten fastslagna principen om obligatorisk skiljedom men öppnade möjlighet för varje stat att vid sin anslutning till konventionen göra förbehåll om rätt att i förekommande fall inför ministerkommittén göra invändning om att en uppkommen tvist gällde ett livsintresse för staten i fråga samt under hänvisning härtill motsätta sig att tvisten hänskjöts till skiljedom. Det skulle sedan ankomma på ministerkommittén att bedöma, huruvida tvisten verkligen kunde anses gälla ett sådant livsintresse. Ministerkommitténs beslut härutinnan skulle vara avgörande för ifrågavarande stats skyldighet att underkasta sig skiljedom. Utskottsförslaget medgav även att anslutning till konventionen skedde under förbehåll beträffande frågor som enligt den internationella rätten faller under staternas uteslutande behörighet. I fråga om slutligen de grunder på vilka skiljedomstolen finge träffa sitt avgörande, föreskrev utskottsförslaget att, i frånvaro av särskild överenskommelse härom mellan parterna eller förbehåll av endera parten vid dess anslutning till konventionen, skiljedomstolen skulle döma *ex æquo et bono*.

Den 9 juli 1955 antog den rådgivande församlingen enhälligt ett av juridiska utskottet framlagt förslag till resolution, vari den sålunda omarbetade konventionen om fredlig lösning av tvister rekommenderades ministerkommittén till antagande.

I detta läge beslöt ministrarnas ställföreträdarkommitté att, innan ärendet än en gång förelades ministerkommittén, sammankalla den expertkommitté som utarbetat det ursprungliga textförslaget och låta densamma yttra sig över det av den rådgivande församlingen rekommenderade förslaget. Vid ett sammanträde i februari 1956 blev också de båda förslagen underkastade en jämförande granskning av experterna, men dessas majoritet fann det ej heller denna gång möjligt att ansluta sig till de nya tankegångarna utan stannade för en endast lätt omarbetad version av expertkommitténs tidigare förslag till konventionstext.

Efter att i detta skick ha varit föremål för slutligt studium inom ministrarnas ställföreträdarkommitté framlades konventionen för undertecknande vid ett sammanträde med ministerkommittén den 29 april 1957. Den undertecknades därvid för Europarådets samtliga medlemsstater utom Turkiet och Österrike.

Beträffande konventionens innehåll får utskottet hänvisa till bilaga till propositionen samt till i propositionen intagen redogörelse för de olika artiklarna.

Departementschefen har till protokollet anfört följande:

Innan jag något kommenterar den inom Europarådet utarbetade konventionen angående fredlig lösning av tvister, för vilken nyss redogjorts, vill jag erinra om vad det är som ger Europarådet dess särskilda karaktär såsom internationell organisation. Det är dels dess struktur och dels den grundläggande principen i stadgan, att organisationens medlemmar skall bekänna sig till en demokratisk samhällsordning. I fråga om strukturen är

det den rådgivande församlingen som ger organisationen dess egenart. Delegerarna i församlingen, parlamentariker i sina respektive hemland, är icke bundna av några instruktioner från sina regeringar, utan tar ställning till uppkommande frågor enligt sin egen uppfattning. Under de åtta år som organisationen funnits till har församlingen tagit många värdefulla initiativ för stärkande av samhörigheten mellan Västeuropas stater. Det förslag från församlingens sida som lett fram till den nu föreliggande konventionen föreföll dock icke särskilt angeläget. Det föreligger nämligen redan, som jag tidigare antytt, mellan Europarådets medlemsstater i stor utsträckning traktatmässiga bindningar av olika slag, förpliktande dem till åtgärder för fredlig lösning av uppkommande tvister. Undantagna härifrån var emellertid vid tiden för församlingens initiativ två av de viktigaste medlemsstaterna, nämligen Italien och Förbundsrepubliken Tyskland, vilket sammanhänge med att de ännu icke var anslutna till den internationella domstolens stadga eller eljest underställt sig domstolens kompetens. Med hänsyn till särskilt att den rådgivande församlingens initiativ kunde leda till att även Italien och Förbundsrepubliken Tyskland upptoges i ett traktatbundet system för lösning av tvister Europarådets medlemsstater emellan, fann sig svenska regeringen böra biträda beslutet om en expertkommittés tillsättande för närmare utredning av frågan om en europeisk konvention i ämnet.

Beträffande utformningen av den konvention som nu föreligger i under-tecknat skick har jag ingenting att invända för såvitt angår kapitlen I och II. Där upptagna regler om domstolsprövning av rättstvister och om förlikning av icke rättsliga tvister har i huvudsak utformats efter redan existerande internationella överenskommelser om fredlig lösning av tvister. De synes mig kunna väl användas i praktiken och jag tvekar icke att föreslå riksdagen att godkänna ratifikation av konventionen i dessa delar.

Beträffande åter kapitel III, om skiljedom i icke rättsliga tvister, förhåller det sig annorlunda. Jag har förut redogjort för de ansträngningar som under förarbetena till konventionen gjordes från svensk sida för att i fråga om icke rättsliga tvister skapa en ändmålsenligare skiljedomsordning än den traditionella, som bl. a. föreligger utformad i den år 1928 i Genève tillkomna generalakten. Denna ordning utgår visserligen från principen om obligatorisk skiljedom i icke rättsliga tvister, men eftersom staterna icke kan antagas vara villiga att utsätta sig för de risker som ett fullständigt genomförande av denna princip skulle innebära, har dels skiljedomstolen ålagts att följa den internationella rätten, oaktat fråga icke är om rättsliga tvister, dels ock införts förbehållet för frågor fallande under staternas egen behörighet. Härigenom framstår systemet såsom i praktiken nära nog meningslöst. Syftet med det svenska förslaget var att giva ett verkligt innehåll åt skiljedomsförfarandet i icke rättsliga tvister genom att låta skiljedomstolen träffa sitt avgörande oberoende av den internationella rätten och genom att avlägsna förbehållet angående frågor fallande inom staternas egen behörighet. Den erforderliga säkerhetsspärren mot att skiljedomsförfarande komme till stånd i tvister, som av politiska skäl icke lämpade

sig härför, skulle i stället åstadkommas genom att en politisk instans, nämligen Europarådets ministerkommitté, erhöle befogenhet att bedöma huruvida principen om obligatorisk skiljedom borde i ett konkret fall vidhållas. Ett skiljedomssystem av denna utformning skulle innebära ett betydande framsteg inom det internationella skiljedomsväsendet. Även om världsläget icke i allmänhet kan sägas vara moget härför, borde en sådan ordning likväl kunna komma till stånd i förhållandet mellan de i Europarådet sammanslutna staterna. Den gemenskap i fråga om rättskultur och demokratiskt samhällsskick, som kännetecknar dessa stater och som utgör själva grunden för Europarådets tillkomst, synes utgöra en garanti för att det skulle vara möjligt att taga detta steg. Härigenom skulle även Europarådets verkställande organ, ministerkommittén, tillföras en viktig uppgift helt i linje med det syfte organisationen är avsedd att tjäna, nämligen åvägabringandet av större enhet mellan medlemsstaterna.

Det visade sig emellertid, att ministerkommitténs majoritet icke var benägen att anförtro detta organ den uppgift, som tillagts detsamma i det svenska förslaget, samt följaktligen avvisade såväl förslaget i dess ursprungliga form som den omarbetning därav vilken rekommenderats av den rådgivande församlingen. I samband med att konventionen vid ministerkommitténs sammanträde den 29 april 1957 underteckades, avgav jag, såsom tidigare nämnts, en förklaring. I denna tillkännagav jag, att Sverige icke kunde förväntas att ratificera konventionens kapitel III med dess föreskrifter om obligatorisk skiljedom i icke rättsliga tvister.

Bestämmelserna i kapitel III har, som förut nämnts, inspirerats av motsvarande stadganden i 1928 års generalakt. Redan beträffande generalakten befanns för Sveriges del hinder möta mot ratifikation av dessa bestämmelser. Ratifikationen skedde följaktligen med förbehåll mot generalaktens kapitel om obligatorisk skiljedom i icke rättsliga tvister. Då generalakten förelades riksdagen för godkännande (jfr Kungl. Maj:ts prop. 1929:108, s. 9) framhöll den dåvarande ministern för utrikes ärendena, att vissa betänkligheter gjorde sig gällande gentemot kapitlet i fråga. »I dessa fall», heter det i propositionen, »äro överväganden av politisk natur utslagsgivande och uppgiften för en skiljedomstol bliver att avväga motsatta intressen och träffa ett avgörande, som från lämplighets- och billighetssynpunkt eller från den allmänna politiska situationens synpunkt är ägnat att bäst lösa tvisten. Det synes lämpligast att tillsvidare såsom hittills i förhållande till varje särskilt land pröva, huruvida förutsättningar finnas för avslutande av obegränsat skiljedomsavtal, omfattande även intressetvister. I detta sammanhang må erinras om att enligt generalaktens bestämmelser möjlighet förefinnes att längre fram biträda jämväl nu ifrågavarande stadganden.»

Av den föregående redogörelsen för kap. III och för de invändningar, som från svensk sida framställts mot de principer på vilka kapitlet är uppbyggt, torde följa att Sverige icke bör acceptera denna del av konventionen.

Jag föreslår sålunda att Sverige vid ratificerandet av konventionen gör förbehåll mot kapitel III i enlighet med vad som medges i artikel 34 moment 1 a).

Beträffande konventionens *kapitel IV*, innehållande allmänna bestämmelser, ber jag blott få fästa uppmärksamheten vid *artikel 35*, enligt vilken parterna må göra förbehåll hänförande sig till vissa bestämda frågor eller särskilda ämnen, som alltså genom en deklaration kan undantagas från konventionens tillämpning. Jag finner icke erforderligt att föreslå något sådant förbehåll för Sveriges del.

Det internationella skiljedomsväsendet har tyvärr icke nått den utveckling och den betydelse för de internationella förbindelserna, som man allmänt väntade sig under tiden mellan de två världskrigen, då de förhoppningar som ställdes på detsamma var mycket stora. Icke desto mindre måste denna utväg för lösande av mellanfolkliga tvister anses vara av stor principiell vikt och förtjänt av allt stöd från ett land med Sveriges traditioner på området.

Utskottet. Kungl. Maj:ts förslag innebär, att riksdagen måtte godkänna konventionens kap. I om obligatoriskt domstolsförfarande i alla rättsliga tvister mellan de till konventionen anslutna staterna, kap. II om obligatoriskt förlikningsförfarande i alla övriga tvister mellan dessa stater, samt kap. IV, som innehåller föreskrifter av allmän natur. De i kap. I och II intagna reglerna svara väsentligen emot bestämmelser, som för Sveriges del redan äro gällande jämlikt ett antal traktater bl. a. — vad beträffar rättsligt avgörande — den s. k. fakultativa klausulen i stadgan för internationella domstolen. Betydelsen av Sveriges och övriga Europarådsmedlemmars anslutning till konventionen ligger därför i att kretsen av de länder, med vilka ett obligatoriskt doms- och förlikningssystem finnes, kommer att vidgas.

Av propositionen framgår vidare att Sveriges ratifikation av konventionen icke skall omfatta kap. III om skiljedom i intressetvister.

Utskottet önskar uttala sin anslutning till de från svensk sida framlagda synpunkterna på de principer, som ligga till grund för kapitel III och beklagar, att vederbörande instanser inom Europarådet icke kunnat acceptera de från svensk sida framlagda förslag, för vilka redogöras i proposition. En anordning i huvudsaklig överensstämmelse med dessa förslag skulle enligt utskottets mening ha inneburit ett beaktansvärt framsteg i fråga om det internationella skiljedomssystemet.

Utskottet hemställer,

att riksdagen måtte, med bifall till Kungl. Maj:ts förevärande proposition, meddela av Kungl. Maj:t äskat godkännande av den europeiska konventionen den 29 april 1957 angående fredlig lösning av tvister, utom såvitt angår dess kapitel III.

Stockholm den 27 februari 1958

På utrikesutskottets vägnar:

RICKARD SANDLER

Vid ärendets behandling ha närvarit:

Se under utlåtandet nr 3.