



# Sambandslagasamningurinn vanefndur - vanefnd veitir riftingarrétt, greinargerð 1940 eftir Bjarna Benediktsson

---

Bjarni Benediktsson - Sambandslagasamningurinn vanefndur - vanefnd veitir riftingarrétt -  
greinargerð 1940 eftir Bjarna Benediktsson

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

---

[bjarnibenediktsson.is](http://bjarnibenediktsson.is)

Einkaskjalasafn nr. 360  
Stjórnmalamaðurinn  
Askja 2-9, Örk 1

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Sambandslagasamningurinn  
vanefndur.

Alþingi gerði 10. apríl 1940 svohljóðandi ályktun:

" Vegna þess ástands, er nú hefir skapast, getur Danmörk ekki rækt umboð til meðferðar utanríkisráða Íslands samkvæmt 7. gr. dansk-íslenskra sambandslaga, né landhelgisgæslu samkvæmt 8. gr. teðra laga, og lýsir Alþingi þess vegna yfir því, að Ísland tekur að svo stöddu meðferð mála þessara að öllu leyti í sínar hendur."

Mikilvert er, að menn athugi orðalag ályktunarinnar, því að þar er því beinlínis slegið föstu, að Danmörk geti ekki fullnægt þar greindum ákvæðum sambandslaganna, eða með öðrum orðum, að vanefnd á þeim af hennar hálfu sé fyrir hendi, og á þeirri vanefnd eru aðgerðir Alþingis byggðar. Hugsanlegt hefði verið að byggja þar á öðrum ástæðum, og þá einkum á þjóðréttarreglunni um að milliríkjasamningar gildi einungis að atvikum óbreyttum, rebus sic stantibus. En svo var ekki gert, enda hefði það e.t.v. verið hæpnara. Hvað sem um það er, þá er ekki vitað, hvernig Danir hefðu brugðist við, ef þau rök hefðu verið færð fram. Hitt er aftur á móti vitað, að Danir hafa að sínu leyti samþykkt ályktunina eins og hún var, og þá þar með viðurkennt það, sem í henni er sagt, að þeir geti ekki staðið við samninginn að sínu leyti, þ.e. þeir hafi vanefnt hann.

Þegar menn nú etla að gera sér ljóst, hver réttarstaða Íslands gagnvart Danmörku sé, þá er því þruggast að halda sér við þá staðreynd, sem Danir sjálfir hafa viðurkennt, sem sé vanefnd þeirra, og íhuga hvaða áhrif hún hafi á gildi samningsins.

## II.

Vanefnd veitir  
riftingsrétt.

Sambandslagasamningur<sup>inn</sup> er þjóðréttersamningur, og hefir vanefnd hans því sömu áhrif á gildi hans sem vanefnd þjóðréttersamninga yfirleitt hefir. Um þetta segir Prof. Knud Berlin: Den dansk-íslandske Forbundslov, 3. Udg. Kbh. 1933, s. 19 svo:

" Men endelig kan den ogsaa som blot folkeretlig Overenskomst, skönt det heller ikke er udtalt i F.L., bortfalde efter Reglerne for andre for Traktater anerkendte Ophørsmaader, f. Ex. ved Misligholdelse fra den ene Parts Side eller i Tilfælde af væsentligt forandrede Omstændigheder, forsaavidt der her paa Grund af det korte Aaremaal, for hvilket Overenskomsten er bindende, overhovedet kan blive Tale derom. Thi at Spørgsmaalet om, hvorvidt slige Ophørsgrunde foreligger, kan blive at forelægge det i F.L. Paragr. 17 omhandlede Voldgiftsnavn, udelukker jo ikke, at slige Ophørsgrunde muligt maa siges at foreligge og derfor at drage de sædvanlige folkeretlige Følger efter sig."

En um áhrif vanefnda á þjóðréttarsamninga segir aðalþjóð-  
réttarhöfundur Dana Próf. Axel Möller: Folkeretten i Fredstid og  
Krigstid I. Del, 2 Udg. Kbh. 1933, s. 258 svo:

" Misligholdelse. At væsentlig Misligholdelse fra den ene  
Parts Side maa berettigge den anden til at erklære hele Trak-  
taten for bortfalden stemmer med almindelige Kontraktsregler.  
Men man vil i Folkeretten, bl.a. under Hensyn til den mere  
usikre Retshaandhævelse, være tilbøjelig til noget større  
Strængthed, saaledes at ogsaa en i og for sig uvæsentlig Mis-  
ligholdelse navnlig hvis den er forsætlig eller giver be-  
grundet Anledning til Frygt for Gentagelse, efter Omstændig-  
hederne vil kunne give Modparten Føje til at have Traktaten.  
Den blotte Frygt for Misligholdelse har naturligvis i Alminde-  
lighed ingen Betydning."

Einn frægasti þjóðréttarhöfundur nútímans, ítalski prófessor-  
inn Anzilotti, sem meðal annars var forseti fasta milliríkjadóm-  
stólsins í Haag, skýrir í Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1., Berlin  
und Leipzig 1929, s. 359-360 nánar áhrif vanefnda á þjóðréttarsam-  
ning, á þessa leið:

" Die Nichterfüllung des Vertrags durch eine der Parteien.

Erfüllt eine der Vertragsparteien den Vertrag nicht, so bringt  
dies den Vertrag noch nicht zur Auflösung, die andere Partei  
gewinnt aber daraus das Recht, den Vertrag aufzuheben, indem  
sie erklärt, dass sie sich von der Verpflichtung, ihn einzu-  
halten, für entbunden erachte. Der Wille, sich zur Bewirkung der  
versprochenen Leistung zu verpflichten, wird angesichts einer  
Gegenleistung erklärt, es ist daher durchaus logisch, den Satz  
aufzustellen, dass die Staaten sich nicht auch für den Fall  
haben verpflichten wollen, wo die Gegenleistung ausbleibt,  
natürlich ist der Beweis eines entgegengesetzten Willens nie  
ausgeschlossen. Aber die Verträge erlöschen nicht automatisch.  
Vielmehr erwirbt im Falle der einseitigen Nichterfüllung der  
andere Kontrahent lediglich das Recht, zu bestimmen, dass der  
Vertrag aufgelöst sei und zwar dadurch, dass er sich von der  
Verpflichtung, den nicht ausgeführten Vertrag zu befolgen, für  
entbunden erklärt, er kann sich aber durchaus auch dafür ent-  
scheiden, den Vertrag weiter bestehen zu lassen, und lieber,  
statt den Vertrag zur Auflösung zu bringen, von der anderen  
Partei Erfüllung und gegebenenfalls Ersatz des erlittenen  
Schadens fordern.

Daraus folgt, dass, solange der berechtigte Staat seinen Willen,  
sich von dem Vertrag zu lösen, nicht erklärt hat, dieser Vertrag  
in Kraft bleibt und weiter alle seine Wirkungen ausübt. Natur-  
lich muss die Erklärung des auf Aufhebung des Vertrages ge-  
richteten Willens innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach  
der erfolgten Vertragsverletzung erfolgen, wenn der berechtigte  
Staat aber lange zuwartet und vor allem, wenn er inzwischen  
fortfährt, von sich aus den Vertrag auszuführen, dann wird man  
daraus folgern müssen, dass er auf sein Recht verzichtet hat.  
Durch einen einfachen Protest gegen die erfolgte Verletzung des  
Vertrags wird das Auflösungsrecht weder ausgeübt noch seine  
Ausübung vorbehalten.

Einige Schriftsteller möchten zwischen den wesentlichen und den  
nicht wesentlichen Bestimmungen der Verträge unterscheiden und  
das Recht auf die Aufhebung des Vertrags auf die Fälle be-  
schränken, wo die ersteren verletzt worden sind, es ist aber  
nicht abzusehen, wer anders als die Partei, die von der Nichter-  
füllung betroffen ist, die verhältnismässige Bedeutung der  
verschiedenen Vertragsbestimmungen sollte in richtiger Weise

bewerten können, wobei man nicht ausser acht lassen darf, das Vertragsband alle Bestimmungen des Vertrags in gleicher Weise umschliesst und verbindlich macht. Gerade deswegen bewirkt die einseitige Nichterfüllung die Auflösung des Vertrages nicht automatisch, es bleibt vielmehr dem davon Betroffenen freigestellt, ob er sich für die Auflösung oder die Fortsetzung des Vertrags entscheiden will. Selbstverständlich können die Vertragsparteien die Bestimmung treffen, dass die Verletzung gewisser Klauseln nicht die Berechtigung geben soll, den Vertrag als Ganzes zu lösen."

Professor Oppenheim, sem samið hefir eina helstu handbók, sem til er, í Þjóðarétti, er um áhrif vanefndar mjög svipaðsær skoðunar og Anzilotti. Má um það vitna til Oppenheim: International Law, Vol. I Fifth Ed. by Lauterpacht, London 1937, s. 747-749, og er þess að gata, að þessi útgáfa er gefin út af próf. Lauterpacht í London, sem sinnig er viðfrægur maður, og kemur neðanmáls fram mismunur á skoðun þessara tveggja höfundna, sem vert er að taka eftir, þótt ekki skifti hann máli um það tilvik, sem hér er til athugunar.

Violation  
by one of  
the Contracting  
Parties

" Paragraf 547. Violation of a treaty by one of the contracting States does not ipso facto cancel the treaty, but it is within the discretion<sup>5</sup> of the other party to cancel it on this ground.<sup>6</sup> There is indeed no unanimity among writers on International Law in regard to this point, since some make a distinction between essential and non-essential stipulations of the treaty, and maintain that only violation of essential stipulation creates a right for the other party to cancel the treaty. Others oppose this distinction, maintaining that it is not always possible to distinguish essential from non-essential stipulations, that the binding force of a treaty protects nonessential as well as essential stipulations, and that it is for the faithful party to consider for itself whether violation of a treaty, even in its least essential parts, justifies its cancellation.<sup>7</sup> The case, however, is different, when a treaty expressly stipulates that it should not be considered broken merely by violation of one or another part of it.

The right to cancel the treaty on the ground of its violation must be exercised within a reasonable time after the violation has become known. If the Power Possessing such a right does not exercise it in due time, it must be taken for granted that such right has been waived. A mere protest, such as the protest of Great Britain in 1886 when Russia withdrew from Article 59 of the Treaty of Berlin of 1878, which stipulated for the freedom of the port of Batoum, neither constitutes a cancellation, nor reserves the right of cancellation."

4. See Myers in A.J., xi(1917) pp. 794-819 and xii.(1918) pp 96-161, where a number of treaty violations are discussed.

5 This was recognised in 1913 by the United States Supreme Court in Charlton v. Kelley 229 U.S. 447, Scott, Cases, p. 415.

6. But not, of course, when one party's failure to perform is due to the illegal act of the other party which prevented performance: see Chorzow before the Permanent Court in 1927, Series A, No. 9, at p. 31.

the Case concerning the Factory at/

1. This was also the view of the author of this treaties. But the correct view is probably that expressed by Hall, 8th ed., Paragr. 116, p. 409, and Hyde, ii. Paragr. 546, according to whom it is only a failure by one party to observe a material stipulation, a stipulation which is material to the main object, or, if there are several, to one of the main objects that justifies the other party in abrogating the whole treaty. It is difficult to contend that a breach of one of the very numerous provisions of the Treaty of Peace with Germany of 1919 by Germany or by one of the Allied Powers would enable the other parties to regard the whole treaty, in so far as it remains unperformed as abrogated. (Hooper v. United States(1887) United States Court of Claims, 22 Ct.cl. 408, Hudson, Cases, p. 930, and Karnuth v. United States (1929) 279 U.S. 231, afford some authority for view advocated in this note). See also Harvard Research (1935), Part III.) pp. 1134-1144. The question is essentially one of interpretation of the Treaty, and it is in accordance with principle that the party claiming the right to rescind should put himself in a position of being able to invoke the authority of an arbitral or judicial pronouncement in support of the proposed action. On March 16, 1935, Germany unilaterally denounced the provisions of Article 160 (Part V.) of the Treaty of Versailles, limiting the size of her armed forces, and of Article 173, which prohibited conscription in Germany. The reason given was that the other parties to the Treaty had not fulfilled the obligation to limit their armaments. For a legal analysis of the German thesis see Bruns in Schriften der Akademie für deutsches Recht, Nr.3, 1934. But see Garner and Jobst III. in A.J., xxix.(1935) pp. 569-585. See also Documents, 1935 (1), pp.58-68, 93-116. See also International Conciliation (Pamphlet No. 310, May 1935). On March 7, 1936, Germany denounced the provisions of Articles 42 and 43 of the Treaty of Versailles relating to the demilitarisation of the Rhineland and guaranteed by the Treaty of Locarno on the ground that it was incompatible with the Franco-Soviet Pact of May 2, 1935, Off J., 1936, p. 312. Germany refused to submit to the Permanent Court or to any other tribunal the question of the compatibility of the two treaties. In both cases the Council of the League found finally that Germany committed a breach of International Law by unilaterally repudiating her treaty obligations. See Off. J. 1935 p. 551, 1936, p. 340. As to the denunciation of

Framhald af 1.

the Locarno Treaty and Articles 42 and 43 of the Treaty of Versailles see Fenwick in A.J., xxx. (1936) pp. 265-270, Wright, *ibid.*, pp. 486-494, Schmitt in Deutsche Juristen-Zeitung, 41 (1936), pp. 337-341, Freytagh-Loringhoven, *ibid.*, pp. 403-408, Aall-Tjømoin Z.V., xx. (1936) pp. 139-154, Stauffenberg in Z.8.V., vi. (1936) pp. 215-234, Mathiot in R.I. (Paris), xvii. (1936) pp. 534-559, Rousseau in *La paix par le droit*, 46 (1936), pp. 188-198, Wehberg in *Friedenswarte*, 36 (1936), pp. 49-61. And see Misc. no. 5 (1936), Cmd. 5142 for the official German view.

This was recognised in 1913 by the United States Supreme Court in *Charlton v. Kelly* 229 U.S. 447, Scott Cases, p. 415.

Allir þessir höfundar eru þannig sammála um, að veruleg vanefnd skapi riftingarrétt þeim til handa, sem fyrir henni verður alveg án tillits til þess, hvort sá, sem vanefndi, á sök á henni eða ekki. Sumir vilja m.a.s. ganga lengra og telja, að hverskonar vanefnd veiti riftingarrétt. En hinir varfærnari taka þerum orðum fram, að nægilegt sé, að eitt verulegt atriði af mörgum verulegum sé vanefnt, til að öllum samningnum megi rifta.

### III.

#### Riftingarréttur á sbl. er ótvírður.

Þegar Alþingi ákvað aðgerðirnar 10. apríl 1940, hefði e.t.v. mátt segja, að vanefnd væri ekki þá þegar fyrir hendi, heldur væri hún einungis fyrirsjáanleg. Þegar af þeirri ástæðu var rétt að fara svo varlega, sem gert var. En vanefndin reyndist slík, sem ráð hafði verið fyrir gert, og eins og fyrr var sagt, þá hafa Danir viðurkennt hana enda hefir hún nú staðið í 11 1/2 mánuð. Nú hlýtur vanefndin því að veita Íslandi sama rétt og vanefnd yfirleitt skv. þjóðarétti veitir þeim, sem fyrir vanefnd verður.

Ekki verður um það deilt, að ákvæðin um meðferð utanríkisamála og landhelgisgæslu eru veruleg atriði sambandslagasamningsins. Hann er þess vegna ótvírætt riftanlegur allur, jafnvel að skoðun þeirra, sem þröngar skorður vilja setja riftingarheimildinni, hvað þá að álitni hinna.

Á Íslands hálfu hefir ekkert verið gert, sem svifti það þessum riftingarrétti. Þó að samningnum væri ekki rift á meðan segja mátti, að vanefnd væri einungis fyrirsjáanleg, heldur væri þá unað við vögari aðgerðir, og við þær væri látið sitja um skeið meðan beðið var eftir, hvort eigi réttist bráðlega úr, þá rýrir það auðvitað ekki riftingarréttinn, þegar sýnt er, að vanefndin stendur til langframa.

Á hitt er rétt að benda, að samkvamt hinum tilvitnuðu höfundum er öruggast að nota riftingarréttinn áður en vanefndunum lýkur, ef stlunin er að nota hann. Má m.a.s. ef til vill stla, að í hinum munnlegu álitgerðum, sem gefnar hafa verið um þetta mál, hafi verið um of gert ráð fyrir, að riftingarrétturinn geymist. Ótvírætt verðu þó að telja, að hann haldist meðan á vanefndum stendur.

Ef krafist er endurskoðunar skv. 18. gr. sbl. er þó alveg nauðsynlegt að hafa fyrirvara um riftingarrétt.

Að öllu þessu athuguðu verður ekki séð, að vafamál sé, að Ísland eigi riftingarrétt.

Víst er, að Íslandi ber engin skylda til að bera það fyrirfram undir milliríkja dómstóla hvort það vill beita þessum rétti. Og hvaða einstaklingur mundi fara svo að? Hann mundi áreiðanlega fyrst rifta, ef hann teldi sig hafa hag af, og biða síðan átekta

um, hvort sá, er vanefndi, treystir sér til málsóknar. Sama yrði Ísland að gera, ef það vildi nota rétt sinn. Hitt er svo allt annað mál, að enginn getur ábyrgst, hvernig aðrir, þ.á.m. vantanlegir dómendur, líta á þetta mál fremur en önnur. En ef bygt er á staðreynd, sem Danir hafa viðurkent, þá verða Íslendingar að bera það traust til réttðamis annara, að þeim til handa verði viðurkendur sá réttur, sem helstu þjóðréttarhöfundar hiklaust segja, að slíkri staðreynd fylgi. Ef ráð er gert fyrir hinu gagnsteða, er þar með sagt, að þjóðarétturinn gildi einungis fyrir þá völdugu en hinir veiku njóti þar engrar vöndar. Slíku geta þeir, sem telja sig vera að ~~þorjast~~ fyrir þjóðaréttinum a.m.k. ekki haldið fram, og hinir hafa sannanlega rift samkingum með hægari heimild en þessari.

Hitt er svo enn annað, hvort nota á þenna rétt. Um það verður að taka politíska ákvörðun en eigi réttarlega. Um það skal eigi rætt að þessu sinni. En þess verður að gæta, að afsala sér engum rétti, og hafa allar aðgerðir í samræmi við það.

Eins og í upphafi var sagt, þá var 10. apríl, og er enn þá fremur nú, hugsanlegt að athuga gildi sambandsáttmálans frá fleiri sjónarmiðum en vanefndarinnar einnar. En þar sem vanefndin leiðir til þruggtrar niðurstöðu, er þess ekki þörf, og skal hvorki rakin rök, sem fara mætti til stuðnings slíkum úrreðum né gegn þeim. En gæta verður þess, að láta ekki rök, sem fara mætti gegn þvílíkum úrreðum, en koma vanefndinni ekkert við, gera sig hikandi um þann rétt, sem fröðimönnum ber saman um, að á henni megi byggja.

Bjarni Benediktsson.