

LEAGUE OF NATIONS

Official Journal

SPECIAL SUPPLEMENT No. 3.

OCTOBER, 1920.



Contents.

	PAGE
REPORT OF THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF JURISTS ENTRUSTED BY THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF NATIONS WITH THE TASK OF GIVING AN ADVISORY OPINION UPON THE LEGAL ASPECTS OF THE AALAND ISLANDS QUESTION	3

EJ HEMLÅN

800 54 42 1142 XF

AXIELL



Harrison & Sons, Ltd.,
St. Martin's Lane, London, England.

Rapport

De la Commission Internationale de Juristes Chargée par le Conseil de la Société des Nations de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la Question des Iles d'Aland.

LA RÉOLUTION DU CONSEIL.

Dans sa séance du 12 juillet 1920, le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres, a pris à l'unanimité, avec l'assentiment de la Finlande et de la Suède, en contestation sur la question de savoir si la population des Iles d'Aland serait " autorisée à déterminer immédiatement par un plébiscite si l'archipel resterait sous la domination finlandaise ou serait incorporé au Royaume de Suède," la résolution suivante :

" Une Commission Internationale de trois juristes sera désignée afin de faire connaître au Conseil, dans le plus bref délai possible, leur opinion :

- 1) Sur la question de savoir si, dans le sens de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, la thèse soutenue par la Suède devant le Conseil, au sujet des Iles d'Aland, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.
- 2) Sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les Iles d'Aland."

ORGANISATION DE LA COMMISSION.

MM. le Professeur F. LARNAUDE, Doyen de la Faculté de Droit de Paris, le Professeur A. STRUYCKEN, Conseiller d'État du Royaume des Pays-Bas, le Professeur MAX HUBER, Conseiller Juridique du Département Politique Suisse, ont été nommés Membres de cette Commission où les fonctions de président ont été confiées à M. le Doyen F. LARNAUDE.

M. G. KAECKENBEECK, de la Section Juridique du Secrétariat de la Société des Nations, a été désigné pour remplir les fonctions de Secrétaire de la Commission, et s'est de plus chargé de fournir à la Commission tous les documents nécessaires relatifs à la question provenant notamment des débats qui eurent lieu devant le Conseil de la Société des Nations à la session précitée de Londres.

DOCUMENTS ET AUDITIONS.

Répondant à l'invitation qui leur avait été faite par le Conseil, les Gouvernements finlandais et suédois ont fait en outre parvenir à la Commission un exposé de leurs vues sur les questions dont on l'avait saisie.

Report

Of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question.

RESOLUTION OF THE COUNCIL.

At a meeting held on the 12th July, 1920, the Council of the League of Nations, assembled at London, unanimously adopted with the assent of Finland and Sweden, the opposing parties in a dispute as to whether the inhabitants of the Aaland Islands should "be authorised to determine forthwith by plebiscite whether the archipelago should remain under Finnish sovereignty or be incorporated in the Kingdom of Sweden," the following resolution :

"An International Commission of three jurists shall be appointed for the purpose of submitting to the Council, with the least possible delay, their opinion on the following points :

- (1) Whether, within the meaning of paragraph 8 of Article 15 of the Covenant, the case presented by Sweden to the Council with reference to the Aaland Islands deals with a question that should, according to International Law, be entirely left to the domestic jurisdiction of Finland.
- (2) The present position with regard to international obligations concerning the demilitarisation of the Aaland Islands."

ORGANISATION OF THE COMMISSION.

Professor F. LARNAUDE, Dean of the Faculty of Law at Paris ; Professor A. STRUYCKEN, Councillor of State of the Kingdom of the Netherlands ; and Professor MAX HUBER, Legal Adviser of the Swiss Political Department, were appointed members of this Commission. M. le Doyen F. LARNAUDE was entrusted with the duties of President.

M. G. KAECKENBEECK, of the Legal Section of the Secretariat of the League of Nations, was selected to discharge the duties of Secretary to the Commission, and was further entrusted with the task of supplying the Committee with all the necessary relevant documents, especially those connected with the debates which took place before the Council of the League of Nations at the above-mentioned meeting at London.

DOCUMENTS AND AUDITIONS.

Further, at the invitation of the Council, the Finnish and Swedish Governments supplied the Committee with a statement of their views upon the questions submitted to it.

Ces exposés ayant été communiqués aux Gouvernements intéressés ainsi qu'au délégué alandais, M. JOHANNES ERIKSSON, des documents complémentaires, des observations et des commentaires écrits sur ces exposés ont encore été adressés à la Commission par les Ministres de Suède et de Finlande à Paris, ainsi que par MM. JOHANNES ERIKSSON et AUGUSTE KARLSSON.

Elle a de plus entendu, pour la Finlande, M. ENCKELL, Ministre de Finlande à Paris, assisté par M. K. G. IDMAN, Ministre de Finlande à Copenhague, et, pour la Suède, le Comte EHRENSVARD, Ministre de Suède à Paris, qui ont répondu aux diverses questions qui leur ont été posées par la Commission. Ont également été entendus, pour la population d'Aland, MM. JOHANNES ERIKSSON et AUGUSTE KARLSSON. Le Commandant HOLMQUIST a aussi donné à la Commission certaines explications techniques relatives à la démilitarisation des Iles.

DURÉE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission, convoquée à Paris pour le 3 août 1920, a tenu ses séances dans la salle des Actes de la Faculté de Droit de l'Université de Paris. Elle a terminé ses travaux le 5 septembre 1920 et adopté l'avis suivant :

L'ALINÉA 8 DE L'ARTICLE 15 DU PACTE.

1. L'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte dispose que lorsqu'un différend est soumis au Conseil de la Société des Nations, ce dernier, si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la partie qui la prétend telle, doit le constater dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. Cette règle équivaut à une exception d'incompétence que le Conseil a le pouvoir d'accueillir ou de rejeter.

En adoptant expressément cette disposition, qui aurait pu être sous-entendue par application des règles du droit international, le Pacte lui a donné une importance toute spéciale, confirmant ainsi le dessein bien arrêté des Membres de la Société des Nations de ne pas porter atteinte à la souveraineté intérieure des États.

CONDITIONS D'APPLICATION DE L'ALINÉA 8 DE L'ARTICLE 15.

La Commission s'est trouvée d'accord pour repousser tout d'abord l'idée que, pour qu'un différend ait un caractère international et rentre par conséquent dans la compétence de la Société des Nations, au sens et par application de l'article 15, paragraphe 4 et suivants, il suffirait qu'il eut été porté devant le Conseil par un Membre de la Société des Nations.

La nature juridique d'une question ne peut dépendre du fait qu'il convient à un membre de la Société des Nations, partie ou non au différend, de la soumettre au Conseil. Une question appartient au domaine international ou relève de la juridiction intérieure d'un État en vertu de ses caractères intrinsèques et propres. La thèse rejetée ne pourrait d'ailleurs se concilier logiquement avec le paragraphe 8 lui-même, puisque celui-ci donne précisément au Conseil le pouvoir de décider éventuellement qu'un différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la partie qui l'invoque.

These statements were communicated to the Governments concerned and to the Aaland Islands Delegate, Mr. JOHANNES ERIKSSON, and, following upon this, supplementary documents, observations and commentaries written upon these statements were sent to the Commission by the Swedish and Finnish Ministers at Paris, and by Messrs. JOHANNES ERIKSSON and AUGUSTUS KARLSSON.

Further, the Commission heard, on behalf of Finland, M. ENCKELL, Finnish Minister at Paris, assisted by M. K. G. IDMAN, Finnish Minister at Copenhagen, and, on behalf of Sweden, Count EHRENSVARD, Swedish Minister at Paris, who respectively answered the various questions put to them by the Commission. Messrs. JOHANNES ERIKSSON and AUGUSTUS KARLSSON, representing the inhabitants of the Aaland Islands, were also given a hearing. Major HOLMQUIST also gave the Commission explanations on certain technical points in connection with the demilitarisation of the Islands.

DURATION OF THE SITTINGS.

The Commission, which was summoned to meet at Paris on the 3rd August, held its meetings in the "Salle des Actes" of the Faculty of Law of the University of Paris. The Commission completed its task on the 5th September, and adopted the following statement of opinion :

PARAGRAPH 8, ARTICLE 15 OF THE COVENANT.

1. Paragraph 8 of Article 15 of the Covenant lays down that when a dispute is submitted to the Council of the League of Nations, if one of the parties maintains and if the Council considers that the dispute refers to a question which, according to International Law, falls solely within the domestic jurisdiction of the party claiming that such is the case, the latter must record the fact in a report, but without recommending any solution of the question. This rule amounts to the exclusion of the jurisdiction of the Council in certain cases ; the Council being competent to decide finally whether it has jurisdiction or not.

The Covenant, by the express adoption of this provision, which might have been left to the application of rules of International Law, has attached particular importance to it, thereby confirming the very definite intention of the Members of the League of Nations to avoid encroaching upon the domestic sovereignty of States.

THE APPLICATION OF THE PARAGRAPH.

The Commission, from the outset, agreed to reject the notion that the fact that a dispute was brought before the Council by a Member of the League of Nations would suffice to invest it with an international character and make it therefore subject to the jurisdiction of the League of Nations, within the meaning and application of paragraph 4 and the following paragraphs of Article 15.

The legal nature of a question cannot be dependent upon the fact that a Member of the League of Nations, which may or may not be a party to the dispute, chooses to submit it to the Council. A question is either of an international nature or belongs to the domestic jurisdiction of a State, according to its intrinsic and special characteristics. The alternative view, moreover, is not logically compatible with paragraph 8 itself, since this paragraph expressly gives the Council the power of deciding whether a dispute bears upon a question which International Law leaves entirely to the domestic jurisdiction of the party claiming that such is the case.

Il est donc indispensable de rechercher dès l'abord les caractères intrinsèques et propres de la question soulevée par le différend finlandais-suédois, afin de décider si oui ou non cette question rentre dans la compétence de la Société des Nations.

LA DEMANDE DE LA SUÈDE.

2. Or, la question se pose ainsi ; la population des Iles d'Aland peut-elle, dans les circonstances où elle se trouve, et en s'appuyant sur le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, demander son rattachement à la Suède ? De son côté, la Suède peut-elle réclamer qu'un plébiscite ait lieu pour permettre à la population des Iles de se prononcer pour leur rattachement à la Suède, ou pour le maintien de la domination finlandaise ?

LE PRINCIPE DE SELF-DÉTERMINATION ET LE DROIT DES GENS.

Bien que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes occupe une place importante dans la pensée politique moderne, surtout depuis la guerre mondiale, il convient de remarquer qu'il ne se trouve pas inscrit dans le Pacte de la Société des Nations. Et la consécration de ce principe, dans un certain nombre de traités internationaux, ne saurait suffire pour le faire considérer comme une des règles positives du droit des gens.

Au contraire, sauf stipulations expresses dans des traités internationaux, le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de chaque État. Le droit international positif ne reconnaît donc pas à des fractions de peuples, comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté de l'État dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres États le droit de réclamer une telle séparation. D'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout État définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre deux États au sujet d'une pareille détermination porte donc dans des circonstances normales sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un de ces États. Toute autre solution serait une atteinte portée à la souveraineté de l'État et risquerait d'engendrer des troubles et un défaut de stabilité non seulement contraires à la notion même de l'État, mais encore dangereux pour les intérêts de la communauté internationale. Et si ce droit n'appartient pas à une fraction grande ou petite, d'un peuple, il ne peut pas davantage appartenir à l'État auquel cette population demande à être rattachée ou à tout autre État.

En affirmant ces principes, la Commission ne se prononce pas sur le point de savoir si un abus manifeste et continu de la souveraineté au détriment d'une fraction de la population d'un État pourrait, le cas échéant, donner à un conflit international qui s'élèverait à ce sujet, un caractère tel que son objet dût être considéré comme dépassant les limites de la compétence exclusive de l'État en cause, et rentrant dans la sphère d'action de la Société des Nations. Une pareille hypothèse ne se présente certainement pas dans l'espèce et n'a été alléguée par aucune des parties au différend.

SITUATIONS DE FAIT ÉCHAPPANT AU DROIT. LEUR CARACTÈRE INTERNATIONAL.

3. Il faut observer toutefois que ce qui a été dit des attributs de la souveraineté de l'État ne s'applique, d'une manière générale, qu'en tant qu'il s'agit d'un peuple définitivement constitué en État souverain, membre indépendant de la communauté internationale, et aussi

It is therefore essential to begin by considering the intrinsic and special characteristics of the question raised by the dispute between Finland and Sweden, in order to decide whether the question comes within the jurisdiction of the Council of the League of Nations.

SWEDEN'S CLAIM.

2. The question really takes this form : can the inhabitants of the Aaland Islands, as at present situated, and taking as a basis the principle that peoples must have the right of self-determination, request to be united to Sweden ? Can Sweden, on her side, claim that a plebiscite should take place in order to give the inhabitants of the Islands the opportunity of recording their wish with regard to their union with Sweden or continuance under Finnish rule ?

THE PRINCIPLE OF SELF-DETERMINATION AND THE RIGHTS OF PEOPLES.

Although the principle of self-determination of peoples plays an important part in modern political thought, especially since the Great War, it must be pointed out that there is no mention of it in the Covenant of the League of Nations. The recognition of this principle in a certain number of international treaties cannot be considered as sufficient to put it upon the same footing as a positive rule of the Law of Nations.

On the contrary, in the absence of express provisions in international treaties, the right of disposing of national territory is essentially an attribute of the sovereignty of every State. Positive International Law does not recognise the right of national groups, as such, to separate themselves from the State of which they form part by the simple expression of a wish, any more than it recognises the right of other States to claim such a separation. Generally speaking, the grant or refusal of the right to a portion of its population of determining its own political fate by plebiscite or by some other method, is, exclusively, an attribute of the sovereignty of every State which is definitively constituted. A dispute between two States concerning such a question, under normal conditions therefore, bears upon a question which International Law leaves entirely to the domestic jurisdiction of one of the States concerned. Any other solution would amount to an infringement of sovereign rights of a State and would involve the risk of creating difficulties and a lack of stability which would not only be contrary to the very idea embodied in the term "State," but would also endanger the interests of the international community. If this right is not possessed by a large or small section of a nation, neither can it be held by the State to which the National group wishes to be attached, nor by any other State.

The Commission, in affirming these principles, does not give an opinion concerning the question as to whether a manifest and continued abuse of sovereign power, to the detriment of a section of the population of a State, would, if such circumstances arose, give to an international dispute, arising therefrom, such a character that its object should be considered as one which is not confined to the domestic jurisdiction of the State concerned, but comes within the sphere of action of the League of Nations. Such a supposition certainly does not apply to the case under consideration, and has not been put forward by either of the parties to the dispute.

De facto AND *de jure* CONSIDERATIONS. THEIR INTERNATIONAL CHARACTER.

3. It must, however, be observed that all that has been said concerning the attributes of the sovereignty of a State, generally speaking, only applies to a nation which is definitively constituted as a sovereign State and an independent member of the international community.

longtemps qu'il continue à posséder ces caractères. Au point de vue aussi bien du droit interne que du droit international, la formation, la transformation et le démembrement d'États par suite de révolutions et de guerres créent des situations de fait qui échappent en grande partie aux règles normales du droit positif. Cela revient à dire que lorsque le fondement essentiel de ces règles, à savoir la souveraineté territoriale, fait défaut soit parce que l'État n'a pas encore pris complètement naissance, soit parce qu'il se trouve dans une période de transformation ou de dissolution, il existe, quant au droit, une situation douteuse, incertaine, qui ne prend fin que du moment où le développement s'est achevé et qu'une nouvelle situation, définitive et normale quant à la souveraineté territoriale, s'est établie.

Ce passage d'une situation de fait à une situation de droit définitive et normale, ne saurait être considéré comme relevant de la compétence exclusive d'un État. Il tend à amener des modifications dans l'ensemble des membres de la communauté internationale et dans leur statut territorial et juridique et, par conséquent, il intéresse cette communauté au plus haut degré aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre juridique.

LE PRINCIPE DE SELF-DÉTERMINATION APPLIQUÉ AUX SITUATIONS DE FAIT. SES FORMES.

Dans de telles conditions, le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son application. Des aspirations nouvelles de certaines fractions d'un peuple, aspirations se rattachant parfois à de vieilles traditions ou se basant sur une communauté de langue et de civilisation, peuvent se faire jour et produire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt de la paix intérieure et extérieure des nations.

Or, le principe qui reconnaît aux peuples le droit de disposer d'eux-mêmes est susceptible d'applications diverses, dont les plus importantes sont, d'une part, la constitution d'un État indépendant, d'autre part, le droit d'opter entre deux États déjà existants. Mais, il faut rapprocher de ce principe celui de la protection des minorités ; car ils ont un but commun qui est d'assurer à une population le maintien et le libre développement de son caractère social, ethnique et religieux. La protection des minorités se trouve déjà consacrée, à des degrés d'ailleurs très différents, dans un assez grand nombre de constitutions. Elle apparaît comme une des formes essentielles de la liberté à l'heure actuelle ; mais dans certaines circonstances, on est allé plus loin et on a cru nécessaire de garantir par des traités internationaux une situation particulière à des minorités ethniques et religieuses. C'est ainsi que, dans des traités récents, on a établi pour certaines fractions de la population d'un État un régime juridique spécial sous le contrôle et la garantie de la Société des Nations.

Il ne faut pas d'ailleurs perdre non plus de vue que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes n'est pas le seul dont il faille tenir compte ; même si on lui donne, parmi les principes appelés à dominer la formation des États, une place prépondérante, des considérations d'ordre géographique, économique et autres semblables peuvent mettre obstacle à sa reconnaissance intégrale.

Dans des circonstances pareilles, des solutions transactionnelles, basées sur de larges attributions de liberté en faveur de minorités, peuvent s'imposer à la conscience juridique internationale et être dictées par les intérêts mêmes de la paix.

HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE LA FINLANDE.

4. A la lumière de ce qui vient d'être exposé, il convient de déterminer, dès à présent, si, au point de vue de la souveraineté territoriale, la situation des Iles d'Aland dans l'État

and so long as it continues to possess these characteristics. From the point of view of both domestic and international law, the formation, transformation and dismemberment of States as a result of revolutions and wars create situations of fact which, to a large extent, cannot be met by the application of the normal rules of positive law. This amounts to a statement that if the essential basis of these rules, that is to say, territorial sovereignty, is lacking, either because the State is not yet fully formed or because it is undergoing transformation or dissolution, the situation is obscure and uncertain from a legal point of view, and will not become clear until the period of development is completed and a definite new situation, which is normal in respect to territorial sovereignty, has been established.

This transition from a *de facto* situation to a normal situation *de jure* cannot be considered as one confined entirely within the domestic jurisdiction of a State. It tends to lead to readjustments between the members of the international community and to alterations in their territorial and legal status; consequently, this transition interests the community of States very deeply both from political and legal standpoints.

SELF-DETERMINATION AS APPLIED TO *de facto* SITUATIONS. ITS FORMS.

Under such circumstances, the principle of self-determination of peoples may be called into play. New aspirations of certain sections of a nation, which are sometimes based on old traditions or on a common language and civilisation, may come to the surface and produce effects which must be taken into account in the interests of the internal and external peace of nations.

The principle recognising the rights of peoples to determine their political fate may be applied in various ways; the most important of these are, on the one hand the formation of an independent State, and on the other hand the right of choice between two existing States. This principle, however, must be brought into line with that of the protection of minorities; both have a common object—to assure to some national Group the maintenance and free development of its social, ethnical or religious characteristics.

The protection of minorities is already provided for, to a very varying extent, in a fairly large number of constitutions. This principle appears to be one of the essential characteristics of liberty at the present time. Under certain circumstances, however, it has been thought necessary to go further, and to guarantee, by international treaties, some particular situation to certain racial or religious minorities. Thus, in some recent treaties a special legal régime, under the control and guarantee of the League of Nations, has been established for certain sections of the population of a State.

The fact must, however, not be lost sight of that the principle that nations must have the right of self-determination is not the only one to be taken into account. Even though it be regarded as the most important of the principles governing the formation of States, geographical, economic and other similar considerations may put obstacles in the way of its complete recognition. Under such circumstances, a solution in the nature of a compromise, based on an extensive grant of liberty to minorities, may appear necessary according to international legal conception and may even be dictated by the interests of peace.

HISTORICAL DEVELOPMENT OF FINLAND.

4. In the light of the foregoing, the question has to be decided as to whether, from the standpoint of territorial sovereignty, the situation of the Aaland Islands in the independent

indépendant de Finlande revêt un caractère définitif et normal, ou bien si la situation de ces Iles est une situation transitoire ou inachevée.

Pour répondre à cette question, il est indispensable d'examiner les principaux faits historiques qui marquent le développement de la condition politique et juridique de la Finlande et des Iles.

Avant la proclamation de son indépendance, la situation juridique de la Finlande dans l'Empire de Russie était très spéciale et difficile à définir.

CONSTITUTION FINLANDAISE DE 1809.

On s'était notamment demandé si le traité de Frederikshamn du 5/17 septembre 1809, combiné avec la promesse solennelle faite par le Tsar Alexandre 1^{er} le 29 mars de la même année à la Diète solennelle de Borgå, avait ou non fait de ces anciennes provinces suédoises un État proprement dit incorporé sans doute dans l'État russe, mais jouissant néanmoins d'une autonomie et d'une indépendance des plus grandes, sauf en ce qui concerne l'ensemble des relations extérieures et certains autres objets de politique et de législation intérieures dits d'intérêt commun qui ont, surtout à partir de 1899, suscité une grande controverse doctrinale, en même temps qu'ils amenaient un grave état de tension entre les autorités russes et finlandaises.

Même en répondant affirmativement à cette question, et en adoptant par conséquent l'hypothèse la plus favorable à la thèse finlandaise, thèse qui d'ailleurs a paru à la plupart des juristes qui ont écrit sur cette question, la plus conforme au texte et à l'esprit des arrangements de 1809, il n'en reste pas moins vrai que cet État, traité en fait par le Gouvernement russe depuis 1899 comme une simple province, n'avait pas et ne revendiquait pas d'ailleurs d'existence juridique extérieure et qu'il était indissolublement lié à la Russie.

EFFETS DE LA RÉVOLUTION RUSSE.

Cette situation ne changea d'ailleurs pas immédiatement après la Révolution russe de mars 1917 et la disparition du pouvoir monarchique commun jusque là à la Russie et à la Finlande. Les différents gouvernements provisoires qui se sont alors succédé jusqu'au coup d'État bolchéviste, n'ont pas cessé d'envoyer en Finlande des Gouverneurs généraux.

Toutefois, le manifeste bolchéviste du 15 novembre 1917, proclamant pour tous les peuples allogènes de la Russie le droit de disposer d'eux-mêmes, amena une modification importante dans les relations entre la Russie et la Finlande.

LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE.

Au même moment, la Diète finlandaise, le 15 novembre 1917, assuma le pouvoir suprême et institua un Gouvernement national qui, le 4 décembre 1917, lança un appel au peuple finlandais l'exhortant à faire tous ses efforts pour que la Finlande pût prendre place comme nation indépendante parmi les autres peuples. Et, au cours des événements qui ont suivi, le but indiqué a fini par être atteint.

LES RECONNAISSANCES.

Le 31 décembre 1917, le Soviet des commissaires du peuple à Pétrograd a proposé au Comité Exécutif Central des Soviets des députés d'ouvriers, soldats et paysans de toutes les Russies de reconnaître l'indépendance politique de la République finlandaise. Ce

State of Finland is of a definite and normal character, or whether it is a transitory or not fully developed situation.

In order to answer this question, the principal historical facts marking the development of the political and legal position of Finland and of the Islands must be examined.

Before the proclamation of independence, the legal position of Finland within the Russian Empire was very peculiar and difficult to define.

THE FINNISH CONSTITUTION OF 1809.

In particular, the question arose as to whether the Treaty of Fredrikshamn, of 5th-17th September, 1809, combined with the solemn promise of the Czar Alexander I., given on 29th March of the same year to the formally constituted Diet of Borgå, had or had not constituted these former Swedish provinces into a State in the true sense of the word, which was no doubt incorporated in the Russian State, but nevertheless enjoyed a very wide measure of autonomy and independence except in matters relating to foreign relations as a whole and to certain other matters of internal policy and legislation described as common interests, which, especially since 1899, have led to a great controversy and, at the same time, were the cause of seriously strained relations between the Russian and Finnish authorities.

Even if an affirmative answer be given to the question referred to in the last paragraph, and if, consequently, the view most favourable to the Finnish theory be adopted—which theory, as a matter of fact, has appeared to most jurists who have written on the subject to be most in conformity with the wording and spirit of the settlement of 1809—it remains true, nevertheless, that the State of Finland, which since 1899 was in fact treated by the Russian Government as an ordinary province, had not and also never claimed to have an independent legal existence in external affairs and was indissolubly bound to Russia.

EFFECTS OF THE RUSSIAN REVOLUTION.

This situation did not immediately alter after the Russian revolution of March, 1917, and the disappearance of the monarchical power, which until then had been common to Russia and Finland. The various provisional governments which succeeded one another until the Bolshevik *coup d'état*, continued to send Governor-generals to Finland.

However, the Bolshevik manifesto of the 15th November, 1917, proclaiming the right of self-determination of all the peoples not of Russian race to decide their own future, led to an important alteration in the relations between Russia and Finland.

DECLARATION OF INDEPENDENCE.

At the same time, the Finnish Diet, on the 15th November, 1917, assumed the supreme power and constituted a national Government which, on the 4th December, 1917, sent forth an appeal to the Finnish people exhorting them to make every effort to enable Finland to take her place as an independent nation among the other nations. During the events which followed, this object was ultimately attained.

RECOGNITIONS.

On the 31st December, 1917, the Soviet of Commissaries of the People at Petrograd proposed to the Executive Central Committee of the Soviets of deputies of workmen, soldiers and peasants of all the Russias that the political independence of the Republic of Finland

dernier acceptait la proposition le 4 janvier. Le 4 janvier la Finlande fut reconnue par le Gouvernement suédois et par le Gouvernement français ; vinrent ensuite les reconnaissances du Danemark et de la Norvège le 10 janvier, celle de la Suisse le 22 février. D'autres reconnaissances, d'ailleurs fort nombreuses, sont intervenues plus tard.

Cependant ces faits à eux seuls ne sauraient suffire pour faire admettre que dès ce moment la Finlande a réalisé toutes les conditions d'un État souverain.

L'expérience de la dernière guerre démontre, en effet, qu'on ne peut prêter aux reconnaissances de nouveaux États faites alors, surtout à celles qui émanaient des puissances belligérantes, la même valeur juridique, pas plus que, dans l'intention de ceux qui les faisaient elles ne poursuivaient toujours le même but qu'en temps normal.

Elles n'étaient souvent que des reconnaissances de peuples ou de nations, quelquefois même que de simples reconnaissances de Gouvernements. La détermination précise du statut territorial de ces États était en général renvoyée à la grande opération diplomatique de reconstruction de l'Europe qui devait suivre la conclusion de la paix, tout comme on y renvoyait, dans quelques cas, certaines particularités de leur constitution politique et de leur législation concernant notamment la protection des minorités, que l'on se réservait d'internationaliser par ce fait. Ce caractère si spécial de certaines reconnaissances intervenues pendant cette période troublée, résulte encore de la manière dont certains Gouvernements les ont envisagées eux-mêmes. C'est ainsi que la Suède a toujours, par son attitude, montré qu'elle ne se désintéressait pas de la question des Îles d'Aland et qu'elle a toujours agi en fait comme si sa reconnaissance avait été faite avec réserves. En France, le Président du Conseil a publiquement déclaré à la tribune de la Chambre des Députés, le 29 septembre 1918, qu'il considérait la question des Îles d'Aland comme rentrant dans la sphère d'activité de la Conférence de la Paix.

Quant à la Russie, qui avait la première reconnu l'État Finlandais, il ne faut pas publier qu'elle était à ce moment en pleine révolution, et que ses organes révolutionnaires n'avaient été encore reconnus que par les puissances centrales (négociations de Brest-Litowsk).

Le Gouvernement de la Grande-Bretagne, lui, n'a reconnu l'État finlandais que beaucoup plus tard, le 6 mai 1919. Il accompagnait le lendemain cette reconnaissance d'une note exprimant l'espoir que la Finlande ne refuserait en aucun cas d'accepter les décisions de la Conférence de la Paix relatives à ses frontières. Et c'est seulement le 21 janvier 1920 qu'il a déclaré que sa reconnaissance était faite sans aucune réserve.

SITUATION INTÉRIEURE DE LA FINLANDE.

En dehors de ces faits qui touchent aux relations extérieures de la Finlande, il importe de mettre en relief le caractère très anormal aussi de sa situation intérieure. Cette situation était de telle nature que pendant assez longtemps les conditions requises pour la formation d'un État souverain n'existaient pas. Au milieu de la révolution et de l'anarchie, certains éléments essentiels de l'État, même des éléments de fait, lui ont assez longtemps fait défaut. La vie politique et sociale était désorganisée ; l'autorité n'était plus assez forte pour s'affirmer ; la guerre civile sévissait ; la Diète, dont la légalité avait été contestée par une grande partie du peuple, avait été dispersée par le parti révolutionnaire et le Gouvernement chassé de la capitale et empêché par la violence de remplir " ses fonctions " la force armée et la police étaient divisées en deux camps opposés, et aux luttes des citoyens entre eux et des troupes rouges et blanches finlandaises prenaient part les troupes russes et, à partir d'un certain moment, les troupes allemandes.

should be recognised. The latter body accepted the proposal on the 4th January. On the 4th January Finland was recognised by the Swedish Government and on the 5th by the French Government ; recognition by Denmark and Norway followed on 10th January, and by Switzerland on 22nd February. Numerous other recognitions were given later.

Nevertheless, these facts by themselves do not suffice to prove that Finland, from this time onwards, became a sovereign State.

The experience of the last war shows that the same legal value cannot be attached to recognition of new States in war-time, especially to that accorded by belligerent powers, as in normal times ; further, neither were such recognitions given with the same object as in normal times. In many cases they were only recognitions of peoples or nations, sometimes, even, mere recognitions of Governments. The precise determination of the territorial status of these States was usually left to the great diplomatic reconstruction of Europe which would follow the conclusion of peace, just as, in some cases, were certain peculiarities of their political constitution and legislation, especially concerning the protection of minorities, which were thus reserved for international settlement. The special nature of some recognitions which were accorded during this disturbed period is also traceable to the way in which certain Governments regarded such recognition. Thus, Sweden has always shown by her attitude that she was interested in the Aaland Islands question, and she has always acted as if her recognition had been given subject to reservations.

In France, the President of the Council publicly declared from the tribune of the Chamber of Deputies, on the 29th September, 1918, that he considered that the Aaland Islands question was within the scope of the Peace Conference.

As for Russia, which was the first to recognise the Finnish State, the fact must not be forgotten that she was at that time in the throes of a revolution, and that her revolutionary organisations had as yet only been recognised by the Central Powers in the negotiations at Brest-Litowsk.

The Government of Great Britain only recognised Finland as a State much later—on the 6th May, 1919. On the following day it added to this recognition a note expressing the hope that Finland would not refuse, under any circumstances, to accept the decisions of the Peace Conference with reference to her frontiers. It was only on the 21st January, 1920, that the British Government stated that its recognition was given without any reservations whatever.

INTERNAL SITUATION OF FINLAND.

In addition to these facts which bear upon the external relations of Finland, the very abnormal character of her internal situation must be brought out. This situation was such that, for a considerable time, the conditions required for the formation of a sovereign State did not exist.

In the midst of revolution and anarchy, certain elements essential to the existence of a State, even some elements of fact, were lacking for a fairly considerable period. Political and social life was disorganised ; the authorities were not strong enough to assert themselves ; civil war was rife ; further, the Diet, the legality of which had been disputed by a large section of the people, had been dispersed by the revolutionary party, and the Government had been chased from the capital and forcibly prevented from carrying out its duties ; the armed camps and the police were divided into two opposing forces, and Russian troops, and after a time Germans also, took part in the civil war between the inhabitants and between the Red and White Finnish troops.

Il est donc difficile de dire à quelle date précise la République de Finlande, dans le sens juridique du mot, est née comme État souverain définitivement constitué. Ce n'est certainement pas avant qu'une organisation politique stable n'ait été créée et que les autorités publiques ne soient devenues assez fortes pour affirmer leur autorité sur le territoire du pays sans le concours de troupes étrangères. Il semble que c'est au mois de mai 1918 que la guerre civile a pris fin et que les troupes étrangères ont commencé à quitter le pays, de sorte que depuis lors, l'ordre et la vie politique et sociale normale ont pu se rétablir peu à peu.

Il résulte de tous ces faits que la formation d'un État finlandais indépendant en 1917 et 1918, quel qu'ait été précédemment le statut juridique de la Finlande dans l'Empire de Russie, doit être envisagée, au moins sous plusieurs rapports, comme un phénomène politique nouveau, et non comme la continuation pure et simple d'une existence politique antérieure.

HISTORIQUE DE LA SITUATION DES ILES D'ALAND AVANT 1917.

5. Il convient maintenant d'examiner, au même point de vue, la situation particulière des Iles d'Aland.

Jusqu'à l'année 1809, sauf pendant une courte période de domination russe au début du XVIII^{ème} siècle, les Iles d'Aland ont fait partie du Royaume de Suède. En 1808 et 1809, elles furent conquises par la Russie ; le 17 septembre 1809, le Roi de Suède renonça, par le traité de Frederikshamn, en faveur de l'Empereur de toutes les Russies, à tous ses droits et titres sur les Iles en même temps qu'à ses droits sur la Finlande continentale.

Cependant, la réunion des Iles d'Aland à l'Empire de Russie ne se fit pas de la même manière que celle de la Finlande continentale. Dès la déclaration de l'Empereur du 28 mars 1808, proclamant la prise de possession de la Finlande, les Finlandais ont accepté leur nouveau souverain, et le 22 mars 1809 et les jours suivants, à la Diète des États à Borgå, convoquée à leur requête, ils prêtèrent serment de fidélité à l'Empereur de toutes les Russies, Grand Duc de Finlande, et coopérèrent à l'organisation constitutionnelle de leur pays dans l'Empire de Russie. La population des Iles d'Aland, au contraire, refusa de se détacher de la Suède ; elle fit de grands efforts pour chasser les troupes russes des Iles, elle réussit même à les tenir éloignées assez longtemps, et elle ne se résigna au changement de patrie et de souverain qu'après la cession de son territoire par son Roi dans le Traité du 17 septembre.

Par conséquent, bien que le transfert de la souveraineté des Iles d'Aland à l'Empereur de Russie, au point de vue international, se soit fait en même temps que celui de la souveraineté de la Finlande, dans l'ordre intérieur et au point de vue constitutionnel, la Finlande faisait déjà partie de l'Empire russe avant que les Iles d'Aland y fussent rattachées.

PORTÉE DE LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE DE LA FINLANDE.

Les Iles d'Aland firent incontestablement partie de la Finlande pendant la période de la domination russe. Doivent-elles, en raison de ce seul fait, être considérées comme incorporées définitivement *de jure* dans l'État finlandais qui s'est formé à la suite des événements qui viennent d'être exposés ?

La Commission ne saurait l'admettre. L'étendue et le caractère des transformations politiques qui se présentent comme de simples faits et en dehors du droit, sont nécessairement limités aux effets réellement produits. Ces effets seuls forment la base du nouvel ordre juridique qui va naître, de même que ce sont eux qui déterminent son caractère essentiel.

It is, therefore, difficult to say at what exact date the Finnish Republic, in the legal sense of the term, actually became a definitely constituted sovereign State. This certainly did not take place until a stable political organisation had been created, and until the public authorities had become strong enough to assert themselves throughout the territories of the State without the assistance of foreign troops. It would appear that it was in May, 1918, that the civil war ended and that the foreign troops began to leave the country, so that from that time onwards it was possible to re-establish order and normal political and social life, little by little.

It follows from all these facts that the formation of an independent State of Finland in 1917 and 1918, whatever may have been the legal status of Finland formerly under the Russian Empire, must be considered, at any rate in several aspects, as a new political phenomenon and not as a mere continuation of a previously existing political entity.

THE AALAND ISLANDS BEFORE 1917.

5. The special situation of the Aaland Islands must now be considered from the same point of view.

Until the year 1809, except for a short period of Russian domination at the beginning of the 18th century, the Aaland Islands were part of the kingdom of Sweden. In 1808 and 1809 they were conquered by Russia; on the 17th September, 1809, the King of Sweden, in the Treaty of Fredrikshamn, renounced all his rights and titles to the Islands in favour of the Emperor of all the Russias, as well as his rights to continental Finland.

Nevertheless the union of the Aaland Isles to the Russian Empire was not carried out in the same way as that of continental Finland. After the Emperor's Declaration on 28th March, 1808, proclaiming that he had taken possession of Finland, the Finns accepted their new sovereign, and on the 22nd March, 1809, and the days following, at the Diet of Borgå which was summoned at their request, took the oath of fidelity to the Emperor of all the Russias, Grand Duke of Finland, and co-operated in the constitutional organisation of their country within the Russian Empire. The population of the Aaland Islands, on the contrary, refused to be separated from Sweden; they made great efforts to drive the Russian troops from the Islands; they even succeeded in keeping them at a distance for a considerable time, and they only resigned themselves to the change of sovereign and nationality after the territory had been ceded by their King in the Treaty of 17th September.

Consequently, although from an international point of view the transfer of sovereignty over the Aaland Isles to the Emperor of Russia took place at the same time as that of the sovereignty of Finland, internally and from a constitutional standpoint, Finland was already part of the Russian Empire before the Aaland Islands were annexed to it.

THE PURPORT OF THE FINNISH DECLARATION OF INDEPENDENCE.

The Aaland Islands were undoubtedly part of Finland during the period of Russian rule. Must they, for this reason alone, be considered as definitely incorporated *de jure* in the State of Finland which was formed as a result of the events described above?

The Commission finds it impossible to admit this. The extent and nature of the political changes, which take place as facts and outside the domain of law, are necessarily limited by the results actually produced. These results alone form the basis of the new legal entity which is about to be formed, and it is they which will determine its essential

Si une partie d'un État se sépare en fait de cet État, cette séparation est nécessairement limitée à la population du territoire qui y a pris part. Si les desseins politiques qui motivent la séparation se manifestent d'une manière différente dans diverses parties du territoire, ces desseins n'en ont pas moins tous une égale valeur comme base essentielle du nouvel ordre juridique, en tant bien entendu que ceux qui les poursuivent les maintiennent. On peut même dire que, si une séparation se produit à l'égard d'un organisme politique plus ou moins autonome, lui aussi *de facto* en voie de transformation politique, cet organisme ne peut pas, en même temps qu'il se transforme en dehors du droit positif, invoquer des principes de ce même droit, pour imposer à une fraction de population un sort politique que celle-ci refuse d'accepter.

Si d'ailleurs on transportait ici le raisonnement purement juridique, on pourrait dire qu'il existe au profit des Îles d'Aland une espèce de droit acquis, que l'on violerait en permettant à la Finlande de la supprimer rétroactivement. Sans doute, il ne serait possible de parler de droit acquis que par analogie ; mais, même en présence d'une situation de fait, on devrait pouvoir invoquer sinon le principe de non-rétroactivité, du moins sa raison suprême fondée sur l'équité et la justice.

Ce sont là les motifs qui s'opposent à ce que la Finlande puisse exiger que le sort des Îles d'Aland soit le même que le sien en se basant sur le seul fait que ces Îles faisaient, auparavant, partie de l'organisme politique finlandais dans l'Empire de Russie.

LA SITUATION DES ÎLES D'ALAND DEPUIS LA RÉVOLUTION RUSSE.

Ainsi que pour la Finlande continentale, il convient donc de rechercher, pour les Îles d'Aland, comment s'est opérée leur transformation politique après la révolution russe.

Il est hors de doute que cette transformation ne s'est pas faite de la même manière que pour la Finlande continentale.

Il est vrai que la population des Îles a participé au mouvement par lequel la Finlande s'est séparée de la Russie, et que d'une manière générale elle a continué à vivre sous le régime juridique de la Finlande. Mais les Alandais ne pouvaient agir autrement. Ils ne pouvaient pas, d'une part, se rattacher directement à la Suède, et, d'un autre côté, ils ne désiraient ni ne pouvaient d'ailleurs former un État indépendant. Du reste, ils attendaient une solution à l'amiable par voie de négociations entre la Suède et la Finlande.

Des faits nombreux et importants, qui se sont passés dans les Îles, prouvent que la transformation de leur statut politique a eu, dès le début, un caractère et une direction tout autres que dans le cas de la Finlande continentale.

Deux séries de faits méritent d'être mises en évidence : d'une part les manifestations politiques de la volonté de la population, d'autre part les actes militaires survenus dans les Îles.

Aussitôt que la révolution russe eut éclaté, la population des Îles d'Aland fit entendre son désir d'être séparée de la Russie et rattachée à la Suède.

MANIFESTATIONS ALANDAISES.

Déjà le 20 août 1917 des délégués des communes des Îles se réunirent à Finström et résolurent de porter à la connaissance du Gouvernement et du Parlement suédois que, pour des raisons spéciales, la population alandaise désirait vivement la réincorporation des Îles au Royaume de Suède. Le 27 novembre cette résolution fut transmise au Gouvernement suédois.

characteristics. If one part of a State actually separates itself from that State, the separation is necessarily limited in its effect to the population of the territory which has taken part in the act of separation. Though the political projects leading to the separation may be manifested in different ways in different parts of the territory, nevertheless these projects all have an equal value as a foundation for the new legal order, though of course only in so far as those who adopt them are able to maintain them. It may even be said that if a separation occurs from a political organism which is more or less autonomous, and which is itself *de facto* in process of political transformation, this organism cannot at the very moment when it transforms itself outside the domain of positive law invoke the principles of this law in order to force upon a national group a political status which the latter refuses to accept.

By the application of a purely legal method of argument it might be said that a kind of acquired right exists in favour of the Aaland Islands which would be violated if Finland were allowed to suppress it retrospectively. Of course the expression "acquired right" can only be used figuratively, but even with reference to a *de facto* situation it should be possible to invoke, if not the actual principle of non-retrospective action (*principe de non-rétroactivité*), at any rate the primary reason on which it rests, which is dictated by justice and equity.

For these reasons, Finland cannot claim that the future of the Aaland Islands should be the same as hers simply because of the one fact that the Islands formerly formed part of the Finnish political organisation in the Russian Empire.

THE AALAND ISLANDS AFTER THE RUSSIAN REVOLUTION.

As has been done in the case of continental Finland, so also in the case of the Aaland Islands the course of their political transformation, after the Russian revolution, must be traced.

There can be no doubt that this transformation did not occur in the same way as in continental Finland.

It is true that the population of the Islands took part in the movement which led to the separation of Finland from Russia, and that in a general way it continued to live under the same legal régime as Finland. The Aaland Islanders, however, could not act otherwise. They could not, on the one hand, attach themselves directly to Sweden, and, on the other hand, they did not wish to, and, besides, they could not form an independent State. They simply awaited a settlement by means of negotiations between Sweden and Finland.

Many important incidents which occurred in the Islands prove that the transformation of their political status assumed, from the outset, quite a different character and direction from that taken in continental Finland.

Two series of incidents are worth calling to notice: on the one hand, the political expressions of the wishes of the people and, on the other, military events which took place in the Islands.

As soon as the Russian revolution had broken out, the population of the Islands openly expressed their wish to be separated from Russia and to be attached to Sweden.

THE ATTITUDE OF THE AALAND ISLANDERS.

As early as the 20th August, 1917, the Delegates of the Communes of the Islands assembled at Finström and decided to bring to the notice of the Swedish Government and Parliament that the population of the Aaland Islands, for special reasons, keenly desired that the Islands should be reunited to the Kingdom of Sweden. This resolution was communicated to the Swedish Government on 27th November.

En décembre, à peu près au moment où la Finlande se déclarait indépendante, les Alandais préparaient un plébiscite en faveur de leur rattachement à la Suède. Ce plébiscite eut lieu le 31 décembre ; tout homme majeur et toute femme majeure furent mis en mesure d'y prendre part ; plus de 7,000 alandais exprimèrent le désir de voir les Iles d'Aland réunies au Royaume de Suède. Le 3 février 1918, une députation fut reçue par le Roi de Suède et lui transmit les résultats de ce plébiscite.

Dans l'intervalle, le 16 janvier 1918, le Roi de Suède, dans le discours du trône, prononcé devant le Riksdag, avait exprimé sa conviction que l'indépendance de la Finlande faciliterait une solution satisfaisante de la question alandaise, ce qui, d'après les discours parlementaires et les articles de la presse suédoise de l'époque et même bien antérieurs, devait être compris comme voulant dire que l'indépendance de la Finlande faciliterait le rattachement des Iles à la Suède.

En juin 1919 un nouveau plébiscite eut lieu dans les Iles. Environ 95 pour cent de la population se déclara pour la réunion des Iles à la Suède.

Les Alandais n'ont d'ailleurs cessé de faire tout leur possible pour obtenir la réalisation de leurs aspirations nationales. Ils se sont d'abord adressés, en mars 1918, au Sénat de Finlande, au Roi de Suède et à l'Empereur allemand. Un autre appel a été fait par eux en novembre 1918 au Président des États-Unis, au Président de la République Française, et au Gouvernement de la Grande-Bretagne. Enfin, ils ont envoyé une délégation à la Conférence de la Paix en 1919, et au Conseil de la Société des Nations en juillet 1920. Dans le même but, ils ont même formé, en dehors de la loi, un organe représentatif populaire, le "Landsting" composé de délégués des différents conseils municipaux et destiné à être l'interprète central de la volonté de toute la population.

ATTITUDE DE LA SUÈDE.

Partout le Gouvernement suédois a soutenu et défendu leur cause de la manière la plus énergique et l'a fait sienne. Après des négociations officieuses, il adressa au Gouvernement de la Finlande en novembre 1918 la demande formelle de faire déterminer par un plébiscite, qui aurait lieu avec toutes les garanties de sincérité et d'indépendance, quel serait le sort politique des Iles. Le Gouvernement finlandais ne répondit qu'en juin 1919. Sa réponse fut négative. Depuis, le Gouvernement suédois a porté le différend devant la Conférence de la Paix et défendu sa manière de voir devant le Conseil de la Société des Nations.

ATTITUDE DE LA FINLANDE.

Le Gouvernement finlandais, de son côté, n'a pris que très tardivement des mesures coercitives pour prévenir ou empêcher les diverses manifestations populaires des Alandais tendant à faire réunir les Iles à la Suède, bien qu'il ait adressé aux Alandais, en mars 1918, lors de leur appel au Sénat de la Finlande, au Roi de Suède, et à l'Empereur allemand "un grave avertissement." Cet avertissement resta sans effet, et les manifestations ont continué sans que le Gouvernement finlandais les ait empêchées effectivement. L'effort qu'il a fait, dans le but de donner satisfaction à la population au moyen d'une loi spéciale accordant aux Iles une autonomie très étendue, n'a pas abouti, bien que le Président du Conseil et quelques autres Ministres se fussent rendus à Marienhamn pour y rencontrer les délégués de la population des Iles et leur exposer les dispositions de la loi. L'Assemblée a refusé de prendre part à la discussion de la loi et, après avoir exprimé de nouveau le désir de la population de décider elle-même de son sort politique, elle s'est dissoute.

In December, at about the time when Finland declared its independence, the Aaland Islanders were preparing to take a plebiscite in favour of their reunion with Sweden. This plebiscite took place on 31st December ; every man and woman of age was given the right to take part. More than 7,000 Aaland Islanders expressed the wish that the Islands should be reunited to the Kingdom of Sweden. On the 3rd February, 1918, a deputation was received by the King of Sweden and communicated the results of this plebiscite to him.

In the meantime, on the 16th January, 1918, the King of Sweden, in the Speech from the throne delivered to the Riksdag, had expressed his conviction that the independence of Finland would facilitate a satisfactory settlement of the Aaland Islands question ; this was, in view of the speeches in Parliament and articles in the Swedish Press at the time, and even considerably before, to be taken to mean that the independence of Finland would facilitate the reunion of the Islands to Sweden.

In June, 1919, a new plebiscite was taken in the Islands. About 95 per cent. of the population declared in favour of reunion with Sweden.

The Aaland Islanders have not ceased to do all in their power to attain the realisation of their national hopes. First of all in March, 1918, they approached the Finnish Senate, the King of Sweden and the Emperor of Germany. They made another appeal in November, 1918, to the President of the United States, to the President of France, and to the Government of Great Britain. Lastly they sent a delegation to the Peace Conference on 31st January, 1919, and to the Council of the League of Nations in July, 1920. With the same object they even formed, contrary to law, a popular representative body, the " Landsting," composed of delegates from the various municipal councils, which was to be a centralised means of interpreting the will of the inhabitants.

THE ATTITUDE OF SWEDEN.

The Swedish Government has upheld and defended their cause everywhere, in the most energetic way, and has adopted it as its own. After private negotiations, it addressed a formal request to the Finnish Government in November, 1918, to arrange for a plebiscite to take place with full guarantees of sincerity and independence, in order to decide the political fate of the Islands.

The Finnish Government did not answer until June, 1919, and then replied in the negative. Since then the Swedish Government has taken the dispute before the Peace Conference and has defended its views before the Council of the League of Nations.

THE ATTITUDE OF FINLAND.

The Finnish Government, on the other hand, has only taken very belated coercive measures to prevent or check the various popular demonstrations of the Aaland Islanders intended to bring about the reunion of the Islands with Sweden, though it sent a " serious warning " in March, 1918, to the Aaland Islanders at the time of their appeal to the Finnish Senate, the King of Sweden and the Emperor of Germany. This warning had no effect ; the demonstrations continued and the Finnish Government did not take effective steps to prevent them. The attempt made to satisfy the inhabitants by means of a special law giving the Islands an extensive measure of autonomy did not succeed, though the President of the Council and some other Ministers went to Marienhamn to meet the delegates of the inhabitants of the Islands and to explain the provisions of the law. The Assembly refused to take part in the discussion of the law and, after having once more expressed the wish of the inhabitants to determine their own political future, broke up.

Il faut ajouter que la population des Iles a refusé d'accomplir le service militaire obligatoire dans l'armée finlandaise, un grand nombre de conscrits ayant déserté en Suède.

COMPARAISON DU MOUVEMENT POLITIQUE EN FINLANDE CONTINENTALE ET EN ALAND.

Il résulte de ces faits que la population des Iles d'Aland et celle du continent de Finlande, bien qu'elles aient agi de concert pour se séparer de la Russie, ont manifesté, dès le début, des aspirations tout à fait différentes quant à leur sort politique définitif. La population du continent a voulu constituer un État indépendant, celle des Iles d'Aland a voulu se rattacher à la Suède et elle a exprimé ce désir de telle manière que, même si les conditions troublées de la Russie et de la Finlande à l'origine ont exercé une influence considérable sur ces aspirations des Alandais, il peut être regardé cependant comme un vœu unanime, sincère et constant.

Ces manifestations de la population des Iles qui se sont succédé, de plus en plus nettes et décidées, et que le Gouvernement de Finlande n'a pas pu ou n'a pas voulu pendant longtemps empêcher, doivent être considérées comme des éléments d'une importance de tout premier ordre dans la transformation du statut politique des Iles, d'autant qu'elles se sont produites en même temps que la transformation, par voie de fait, de l'organisme politique dont elles faisaient partie. C'est vis-à-vis d'une Finlande en transformation que le mouvement alandais a pris naissance. Et le fait que la Finlande a fini par se constituer en État indépendant n'est pas de nature à effacer et à faire considérer comme non avenues les conditions dans lesquelles les aspirations alandaises ont pris leur origine.

Tout cela est d'autant plus vrai que la population très homogène des Iles habite un territoire géographiquement plus ou moins distinct, et qu'elle est unie au peuple suédois, dont la force seule l'a détachée, par l'identité de race, de langue et de traditions, tandis que la population du continent de la Finlande, dans sa très grande majorité, est d'origine finnoise et que la petite fraction d'origine suédoise, qui en grande partie s'y est mélangée, partage généralement avec la majorité l'idéal d'un État finlandais indépendant. Il faut ajouter que la population des Iles n'a eu, sous la domination russe, aucun moyen de faire valoir ses aspirations nationales.

ÉVÉNEMENTS MILITAIRES.

Quelques mots doivent être consacrés aux événements militaires dont les Iles d'Aland ont été le théâtre.

Après la déclaration d'indépendance de la Finlande, des troupes russes ont continué d'occuper les Iles d'Aland et ont même reçu des renforts considérables. Le Gouvernement finlandais n'a fait aucun effort sérieux pour expulser ces troupes ; en février 1918 il y avait à peine 500 soldats finlandais blancs dans les Iles. La plupart même y étaient arrivés sans armes. C'est le commandement suédois qui a fini par débarrasser les Iles, à la demande des Alandais, des troupes russes, celles-ci n'ayant d'ailleurs voulu retourner en Russie que moyennant le départ simultané des Blancs finlandais. Ceux-ci ont du reste consenti de leur côté à abandonner leurs armes, avant de quitter les Iles, sur la demande du commandement suédois, qu'ils croyaient d'accord avec le commandement finlandais.

Plus tard, les troupes allemandes ont occupé les Iles jusqu'en octobre 1918.

L'intervention militaire de la part du Gouvernement suédois n'a pas eu sans doute

It should be added that the inhabitants of the Islands refused to perform compulsory military service in the Finnish Army, and a large number of conscripts deserted and went to Sweden.

COMPARISON BETWEEN THE POLITICAL ATTITUDE ON THE MAINLAND OF FINLAND AND ON THE ISLANDS.

From the above facts it may be seen that the populations of the Aaland Islands and the mainland of Finland, though they acted together in order to separate themselves from Russia, have, from the outset, expressed quite different hopes for their ultimate political future. The population of the mainland wished to form an independent State, the inhabitants of the Aaland Islands wished to reunite with Sweden, and they expressed this wish in such a way that, even if the disturbed condition of Russia and Finland at first had a considerable influence upon the aspirations of the Islanders, nevertheless, this wish can be looked upon as an unanimous, sincere and continued expression of feeling.

The demonstrations on the part of the Islands which followed one after the other, each one more emphatic and decided than the last, which the Government of Finland either could not or would not, for a long time, prevent, must be considered as factors of the first importance in connection with the change in the political status of the Islands, more especially as they took place at the same time as the transformation *de facto* of the political organisation of which the Islands formed part. The Aaland Islands agitation originated at a time when Finland was undergoing a process of transformation. The fact that Finland was eventually reconstituted as an independent State is not sufficient to efface the conditions which gave rise to the aspirations of the Aaland Islanders and to cause these conditions to be regarded as if they had never arisen. These arguments are emphasised by the fact that the population of the Islands, which is very homogeneous, inhabits a territory which is more or less geographically distinct; further, the population is united by ties of race, language and traditions to the Swedish race, from which it was only separated by force, whereas the population of the Finnish mainland is, for the most part, of Finnish origin, and the small portion of Swedish which has become mingled with it to a large extent shares the ideal of the majority with regard to an independent State of Finland. It must be added that the population of the Islands had no means of asserting its nationalist aspirations during the period of Russian rule.

MILITARY EVENTS.

A few words must be said with regard to the military events which took place in the Aaland Islands.

After the declaration of Finnish independence, Russian troops continued to occupy the Aaland Islands and even received considerable reinforcements. The Finnish Government made no serious attempt to dislodge them; in February, 1918, there were hardly 500 Finnish "White" troops in the Islands. Most of these, even, arrived unarmed.

The Islands were eventually freed from the Russian troops by Swedish military action, at the request of the inhabitants; the Russians would not return to Russia unless the Finnish White troops also left at the same time. The latter consented to abandon their weapons before leaving the Islands, at the request of the Swedish Commander, whom they believed to be in agreement with the Finnish Headquarters. Later, the German troops occupied the Islands until October, 1918.

This military intervention on the part of the Swedish Government was doubtless only

d'autres motifs que les considérations humanitaires; mais il ne résulte pas moins de ce qui s'est passé que, pendant cette période, il s'est produit pour la Finlande, même abstraction faite des troubles de sa situation intérieure, à l'égard des Iles d'Aland de véritables carences de souveraineté.

LA RUSSIE ET LA QUESTION DES ILES D'ALAND.

6. Le caractère international de la question des Iles d'Aland, qui résulte des considérations qui précèdent, se trouve encore fortifié par la situation particulière de la Russie au regard de l'archipel.

La situation juridique de la Finlande par rapport à la Russie n'était pas exactement la même, quand s'est posée la question de sa reconnaissance, que celle des autres États qui sont issus de la désagrégation de l'Empire russe. Mais quelque opinion qu'on adopte sur la situation juridique et politique dans l'Empire russe de la Finlande avant la proclamation de son indépendance, il n'est pas contesté qu'un lien juridique et politique très fort unissait ces deux pays. En proclamant son indépendance, en conformité d'ailleurs avec les déclarations générales du Gouvernement des Soviets relativement aux populations allogènes de l'ancien Empire russe, le lien qui lui unissait la Finlande se trouvait dissous.

Il ne ressort d'ailleurs d'aucun des documents à la connaissance de la Commission que le Gouvernement des Soviets ait mis une condition quelconque à la reconnaissance qu'il a faite de la Finlande. Quelques jours seulement après que cette dernière eût proclamé son indépendance, il appliquait le 31 décembre 1917 et le 4 janvier 1918, comme cela est expressément indiqué dans le document qui constitue le premier acte de cette reconnaissance, le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes.

Mais il résulte de deux radios, émanant du Gouvernement des Soviets, dont lecture a été donnée le 10 juillet 1920 à la séance du Conseil, que ledit Gouvernement ne s'est jamais désintéressé de la question des Iles d'Aland.

Dans le premier de ces radios, en date du 3 octobre 1919, le Gouvernement des Soviets conteste à la Conférence de la Paix toute qualité pour intervenir dans la question des Iles d'Aland. Il affirme que les Iles d'Aland ne peuvent être attribuées à la Finlande que par un traité entre elle et la Russie concernant les frontières de la Finlande, et déclare, d'autre part, que ces Iles ne sauraient, en raison de leur importance pour les communications de la Russie, être attribuées à la Suède sans le concours de la Russie.

Dans le second radio, en date du 1er juillet 1920, et par les mêmes arguments, s'adressant aux alliés ainsi qu'à la Finlande et à la Suède, il dénie toute valeur à une décision ou à un accord sur ce point auxquels la Russie n'aurait pas participé.

La Presse a rapporté dernièrement les termes d'un autre radio s'inspirant des mêmes idées et faisant allusion aux revendications finlandaises relatives à la Carélie Orientale et à Petchenga.

EFFETS DE LA SITUATION ANORMALE DE LA RUSSIE.

Or, il ne faut pas oublier que le Gouvernement des Soviets n'a encore été expressément reconnu, à l'heure actuelle, par aucune puissance.

Supposons qu'il lui soit attribué qualité pour intervenir dans la question, le caractère international du différend s'affirme dès lors, sans qu'il en résulte d'ailleurs aucun préjugé, sur le point de savoir si la thèse soviétiste est fondée en droit; et il semble bien que le Gouvernement des Soviets, en reconnaissant la Finlande, a abdiqué tous les droits de la Russie sur cette partie de l'ancien Empire. Mais ce caractère international apparaît

occasioned by motives of humanity, but, nevertheless, it follows from all that occurred that during this period, quite apart from the disturbances arising from its internal condition, Finland on several occasions exercised absolutely no sovereign rights over the Aaland Islands.

RUSSIA AND THE QUESTION OF THE AALAND ISLANDS.

The international nature of the question of the Aaland Islands, which is shown by the arguments set forth above, is further strengthened by the special position of Russia with regard to the archipelago.

The legal position of Finland with regard to Russia was not exactly the same as that of the other States which evolved from the disintegration of the Russian Empire, when the question of its recognition was raised. Whatever opinion, however, may be adopted concerning the legal and political status of Finland within the Russian Empire before the declaration of its independence, there is no doubt that very close legal and political ties united the two countries. By the Proclamation of Independence, which was also in conformity with the general declaration of the Soviet Government with reference to the peoples not of Russian race in the old Russian Empire, the link which bound Finland to it was broken.

There is, also, no indication in any of the documents known to the Committee that the Soviet Government attached any condition to its recognition of Finland. A few days after the latter had proclaimed its independence, the Soviet Government—on the 31st December, 1917, and the 4th January, 1918—put into force, as is expressly stated in the document which constituted the first step in this recognition, the principle of self-determination of peoples.

It can be seen, however, from two wireless messages sent out by the Soviet Government, which were read on the 10th July, 1920, at the Council Meeting, that this Government has never ceased to take an interest in the Aaland Islands question.

In the first of these messages, dated 3rd October, 1919, the Soviet Government questions the qualifications of the Peace Conference to intervene in the Aaland Islands question. It states that the Aaland Islands can only be allotted to Finland by a treaty between the latter and Russia, with reference to the frontiers of Finland, and declares, on the other hand, that the Islands cannot be handed over to Sweden without Russia's consent, in view of their importance in connection with Russian communications.

In the second message, dated 1st July, 1920, which is based on the same arguments and addressed to the Allies as well as to Finland and Sweden, the Soviet Government refuses to admit that a decision or agreement upon this point can have any value unless Russia has participated in it. The Press has lately reported the contents of another wireless message based on the same ideas and alluding to the Finnish claims in connection with Eastern Carelia and Petchenga.

EFFECTS OF THE ABNORMAL SITUATION OF RUSSIA.

It must, however, be remembered that the Soviet Government has not yet been definitely recognised by any Power.

If the Soviet Government were deemed qualified to intervene in the question, the international nature of the dispute would thereby be definitely acknowledged, without in any way prejudging the question as to whether the Soviet's arguments are well founded in law; it would indeed appear that the Soviet Government, by recognising Finland, has given up all Russian rights over this part of the old Empire.

également si on admet que le Gouvernement soviétique n'a aucune qualité pour représenter la Russie, car, dans ce cas, la Société des Nations ne saurait entièrement négliger les intérêts d'un État qui, dans cette hypothèse, devrait être considéré comme actuellement incapable de faire des actes juridiques valables au regard des Puissances. Cette dernière considération est d'autant plus forte d'ailleurs, on le remarquera, que la Russie est incontestablement une des Puissances les plus intéressées dans la question des Iles d'Aland.

D'autre part, la situation anormale d'une Puissance telle que celle de la Russie ne saurait empêcher les autres États intéressés de procéder au règlement d'une question qui les intéresse aussi, et qui exige une solution aussi rapide que possible, la Russie, lorsqu'elle sera dotée d'un Gouvernement reconnu gardant la faculté d'y adhérer.

Ainsi, à quelque point de vue que l'on envisage la situation des Iles d'Aland, elle apparaît comme dépassant de beaucoup les limites d'un différend de pur droit interne.

Il va de soi, et il est à peine besoin de le faire remarquer, que les considérations qui précèdent ne concernent en rien la Finlande comme telle, puisqu'elle a acquis, depuis longtemps déjà, une situation juridique et politique pleinement consolidée, tandis que, et suivant ce qui a été dit plus haut, la situation des Iles n'a pas atteint encore ce caractère définitif.

CONCLUSIONS.

Toutes les considérations ci-dessus indiquées ou développées ont amené la Commission aux conclusions suivantes :

1. Le différend suédois-finlandais ne porte pas sur une situation politique définitivement établie dépendant exclusivement de la souveraineté territoriale d'un État.
2. Le différend a pris, bien au contraire, naissance dans une situation de fait créée par l'état de transformation politique des Iles d'Aland, transformation qui a sa cause et prend sa source dans les manifestations séparatistes de la population invoquant le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, et dans certains événements militaires qui ont accompagné et suivi la séparation de la Finlande et de l'Empire russe à un moment où la Finlande n'avait pas encore acquis le caractère d'un État définitivement constitué.
3. Il résulte de là, que le différend ne porte pas sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande.
4. Le Conseil de la Société des Nations est donc compétent pour, aux termes mêmes du paragraphe 4 de l'article 15, recommander toutes solutions qu'il considère comme les " plus équitables et les mieux appropriées " à l'espèce.

II.

La question de la démilitarisation des Iles d'Aland en comprend deux bien distinctes :

- (1) Dans la première il s'agit de rechercher si la Convention et le Traité du 30 mars 1856 sont encore en vigueur.
- (2) La seconde porte sur la nature et les effets juridiques de ces stipulations dans l'état actuel des choses.

The international nature of the question, however, also appears if it be held that the Soviet Government has no title to represent Russia, for, under such circumstances the League of Nations could not entirely neglect the interests of a State which, according to this view, should be considered as incapable in the eyes of the other Powers, at present, of entering into valid legal relations. It may be seen that this last argument is strengthened by the fact that Russia is undeniably one of the Powers most interested in the Aaland Islands question.

On the other hand, the abnormal position of a Power such as that of Russia can hardly prevent the other States interested from undertaking the settlement of a question which also affects them and which requires as speedy a settlement as possible ; Russia, as soon as it possesses a recognised Government, will be free to give its adherence to the agreement.

Thus, from whatever standpoint the question of the Aaland Islands be regarded, it is clear that it oversteps considerably the bounds of a question of pure domestic law.

It is obvious and hardly needs mentioning that the arguments set out above do not in any way affect Finland as such, since she had already, some time ago, acquired a thoroughly well-founded legal and political status ; on the other hand, following from that which has been said above, the position of the Islands is not yet clearly defined.

CONCLUSIONS.

The Commission, after consideration of the arguments set out and developed in the preceding report, have arrived at the following conclusions :—

- (1) The dispute between Sweden and Finland does not refer to a definitive established political situation, depending exclusively upon the territorial sovereignty of a State.
- (2) On the contrary, the dispute arose from a *de facto* situation caused by the political transformation of the Aaland Islands, which transformation was caused by and originated in the separatist movement among the inhabitants, who quoted the principle of national self-determination, and certain military events which accompanied and followed the separation of Finland from the Russian Empire at a time when Finland had not yet acquired the character of a definitively constituted State.
- (3) It follows from the above that the dispute does not refer to a question which is left by International Law to the domestic jurisdiction of Finland.
- (4) The Council of the League of Nations, therefore, is competent, under paragraph 4 of Article 15, to make any recommendations which it deems just and proper in the case.

II.

The question of the demilitarisation of the Aaland Islands is divided into two distinct parts :—

- (1) Firstly, it must be decided whether the Convention and Treaty of the 30th March, 1856, are still in force ;
- (2) Secondly, the nature and legal consequences of these provisions, with reference to the present position, must be considered.

LES TEXTES DE 1856.

I. Le 30 mars 1856, la France et la Grande-Bretagne, d'une part, et la Russie, d'autre part, ont conclu à Paris une Convention dont l'article 1er est ainsi conçu : " Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour répondre au désir qui lui a été exprimé par leurs Majestés la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et l'Empereur des Français, déclare que les Iles d'Aland ne seront pas fortifiées et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval."

Cette Convention fut annexée au Traité général de Paix entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte Ottomane, signé à Paris le 30 mars 1856. L'article 33 de ce Traité, dont les ratifications furent échangées à Paris, porte expressément que :

" La Convention conclue en ce jour entre leurs Majestés l'Empereur des Français, la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, d'une part, et sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, d'autre part, relativement aux Iles d'Aland est, et demeure annexée au présent Traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie."

LA DÉCLARATION DU 10/23 AVRIL 1908.

Il ressort de certains documents, remis à la Commission, et d'informations répandues dans la presse au cours des années 1907 et 1908, que la Russie avait depuis 1906 sondé différentes Puissances en vue d'obtenir l'abolition de la stipulation précitée de la Convention de 1856. Ces négociations n'aboutirent pas au résultat désiré par la Russie.

La déclaration dite de la Baltique du 10/23 avril 1908 entre l'Allemagne, le Danemark, la Russie et la Suède, ne fit, en effet, que consacrer le *statu quo* territorial des Puissances contractantes. Au moment de signer cette déclaration et d'ordre de leurs Gouvernements respectifs, les plénipotentiaires réunis à St. Pétersbourg précisèrent dans un mémorandum :

" Que le principe du maintien du *statu quo*, consacré par ladite déclaration, ne vise que l'intégrité territoriale de toutes les possessions actuelles, continentales et insulaires, des hautes parties contractantes, dans les régions de la mer Baltique et que, par conséquent, le dit arrangement ne pourra d'aucune manière être invoqué lorsqu'il s'agira du libre exercice des droits de souveraineté des hautes parties contractantes sur leurs possessions respectives sus-mentionnées."

La constatation que la déclaration ne touchait en rien au libre exercice de la souveraineté des parties contractantes, ne visait d'ailleurs nullement la suppression de l'engagement pris par la Russie concernant la démilitarisation des Iles d'Aland. Les Ministres des Affaires Étrangères de la Grande-Bretagne et de la Suède firent en effet à ce sujet devant les Parlements de leurs pays des déclarations qui ne furent contredites par aucun des autres Gouvernements. Il convient d'ailleurs de remarquer que la déclaration du 10/23 avril 1908 n'aurait pas pu porter atteinte à la Convention de 1856 puisque les signataires de cette Convention et ceux de la déclaration de 1908 ne sont pas les mêmes.

Si l'on attribue à la guerre l'effet d'abroger en général les traités entre belligérants, il est

THE CONVENTION OF 1856.

1. On the 30th March, 1856, a Convention was concluded between France and Great Britain on the one hand and Russia on the other ; the first Article of this Convention is as follows :—" His Majesty the Emperor of all the Russias, in compliance with the desire expressed to him by their Majesties the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and the Emperor of the French, hereby declares that the Aaland Islands shall not be fortified, and that no military or naval base shall be maintained or created there."

This Convention was attached to the General Treaty of Peace between Austria, France, Great Britain, Prussia, Russia, Sardinia and the Ottoman Empire, signed at Paris on 30th March, 1856.

Article 33 of this Treaty, which was ratified at Paris, expressly lays down that :—

" The Convention, this day concluded between their Majesties the Emperor of the French and the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland on the one hand, and his Majesty the Emperor of all the Russias on the other, with reference to the Aaland Islands, is and shall remain attached to the present Treaty and shall have the same force and effect as if it formed part of the said Treaty."

THE DECLARATION OF THE 10TH-23RD APRIL, 1908.

It appears from certain documents submitted to the Commission, and from information published in the Press during the years 1907 and 1908, that, since 1906, Russia had sounded various Powers with a view to obtaining the abolition of the above-quoted provision of the Convention of 1856. These negotiations, however, did not lead to the result wished for by Russia.

The so-called Declaration of the Baltic, of the 10th-23rd April, 1908, between Germany, Denmark, Russia and Sweden merely confirmed the territorial *status quo* of the contracting Powers. At the time of the signature of this Declaration, the plenipotentiaries assembled at St. Petersburg, at the express orders of their respective Governments, stated definitely in a memorandum that :—

" The principle of the maintenance of the *status quo*, which is confirmed by this Declaration, only refers to the territorial integrity of all the present continental and insular possessions of the High Contracting Parties in the zone of the Baltic, and that, consequently, the said Declaration cannot in any way be invoked, should any question arise as to the free exercise of the sovereign rights of the High Contracting Parties over their above-mentioned respective possessions."

The statement, that the Declaration in no way affected the free exercise of the sovereign rights of the contracting parties, did not in any way imply the release of Russia from the engagement entered into concerning the demilitarisation of the Aaland Islands. Indeed, the Foreign Ministers of Great Britain and Sweden made statements upon this subject in the Parliaments of their respective countries, and these statements were not contradicted by any of the other Governments. It should also be pointed out that the Declaration of 10th-23rd April, 1908, could not affect the Convention of 1856, since the signatories in the case of the Convention and of the Declaration of 1908 were not the same.

If the view is adopted that war has in general the effect of a general cancellation of

certain que la Convention du 30 mars 1856, dont les trois signataires furent des Puissances alliées pendant la guerre 1914-1919, n'a pu subir un tel effet. On ne pourrait pas non plus admettre l'abrogation par la guerre du Traité général de Paris de la même date dont la plupart des signataires, y compris la Russie, ne se sont pas trouvés entre eux en état de guerre. Le Traité de 1856 a donc gardé sa valeur au moins entre ces puissances.

LES FORTIFICATIONS EXÉCUTÉES DEPUIS 1914. LEURS CONSÉQUENCES JURIDIQUES.

Des troupes russes ont occupé l'archipel d'Aland pendant la guerre, et la Russie a, depuis la fin de 1914, fait construire dans les Iles des fortifications et autres établissements militaires, sans que ses alliés ou même, pour autant que la Commission ait pu s'en assurer, ses adversaires co-signataires du Traité de 1856, s'y soient opposés. La Commission n'est naturellement pas en mesure de se prononcer sur le caractère et sur l'importance de ces fortifications. Il n'apparaît pas d'ailleurs qu'on ait jamais cherché à préciser ce qu'il faut entendre par "fortifier" et par "établissements militaires et navals," termes employés par la Convention du 30 mars 1856. Mais, même en admettant que les termes "fortifier" et "établissements militaires et navals" embrassent le genre de travaux que la Russie a exécutés en Aland, comme l'objet de la Convention de 1856 n'était pas de neutraliser ni de rendre inviolables les Iles d'Aland ainsi qu'il a été fait des Iles Ionniennes neutralisées par les Traités du 14 novembre 1863 et du 29 mars 1864, il paraît impossible de tirer de ces travaux entrepris en temps de guerre des conséquences juridiques contraires au maintien en vigueur de la dite Convention. Il serait d'ailleurs difficile d'admettre que, d'une manière générale, des actes commis par une des parties contractantes et tolérés par les autres, quoique contraires à une convention, puissent avoir pour effet d'anéantir cette Convention, et il serait bien plus difficile encore d'admettre que de tels actes puissent anéantir une stipulation incorporée solennellement dans un grand Traité européen.

D'ailleurs, la Russie a donné à la Suède l'assurance formelle que la construction de ces fortifications n'avait eu lieu que pour la durée de la guerre, et les Gouvernements français et britannique ont aussi informé le Gouvernement suédois qu'ils avaient reçu des assurances analogues. On ne peut donc déduire du fait que ces fortifications ont été élevées, aucun argument contre le maintien en vigueur de la Convention de 1856. De plus, dès que la Russie s'est retirée de la guerre, elle a consenti, par l'article 6 du Traité de Brest-Litowsk, à démolir les constructions érigées pendant les hostilités.

En se basant sur les faits qui sont parvenus à sa connaissance et guidée par les considérations qui précèdent, la Commission est d'avis que les stipulations de la Convention de 1856 concernant la non-fortification des Iles sont encore en vigueur.

NATURE JURIDIQUE DE LA DÉMILITARISATION. EST-CE UNE SERVITUDE ?

2. La Suède a soutenu la thèse que la Convention de 1856 a créé en l'espèce une servitude réelle grevant le territoire alandais. Une opinion analogue a été exprimée par des juristes éminents. Pourtant, l'existence de servitudes internationales, dans le sens propre et technique du mot, n'est pas généralement admise ; elle a notamment été contestée par le Tribunal d'Arbitrage dans sa sentence du 7 septembre 1910 dans l'affaire des pêcheries des côtes de l'Atlantique. Ceux qui voudraient soutenir que des servitudes analogues à celles du droit civil peuvent exister entre États, se heurteraient dans l'espèce à la difficulté de déterminer un "territoire dominant" par rapport au "territoire servant" des Iles d'Aland.

treaties between belligerents, it is quite certain that the Convention of 30th March, 1856, has not been affected in this way, since the three signatory Powers were allies during the war of 1914-1919. Nor can the general Treaty of Paris of the same date be considered to have been abolished as a result of the War, since most of the signatory Powers, including Russia, have not been in a state of war with each other. The Treaty of 1856, therefore, remains in force, at any rate between these Powers.

FORTIFICATIONS CONSTRUCTED SINCE 1914. THEIR LEGAL CONSEQUENCES.

Russian troops occupied the Aaland archipelago during the War and Russia has, since the end of 1914, constructed fortifications and other military buildings in the Islands; and this without any protest from her allies, or even from those of her adversaries who signed the Treaty of 1856, as far as the Committee could ascertain. The Committee is, naturally, not in a position to offer an opinion upon the nature and importance of these fortifications. It seems that no attempt has ever been made to define what was meant by the word "fortify" and by the expression "naval and military establishments," which were used in the Convention of 30th March, 1856. However, even admitting that the expressions "fortify" and "military and naval establishments" would include the kind of works erected by Russia in the Aaland Islands, seeing that the object of the Convention of 1856 was not to neutralise or make the Aaland Islands inviolable, as was done in the case of the Ionian Islands, which were neutralised by the Treaties of 14th November, 1863, and of 29th March, 1864, it would appear impossible to draw legal conclusions, affecting the continuance in force of the said Treaty, from these works undertaken in time of war. Further, it can hardly be admitted that, in a general way, acts committed by one contracting party and tolerated by the others, though contrary to a convention, can result in the abolition of the convention; it would be still more inadmissible to allow a provision solemnly incorporated in a great European Treaty to be abolished by such acts.

Again, Russia gave Sweden a definite assurance that the construction of these fortifications was only for the duration of the War, and the French and British Governments also informed the Swedish Government that they had received similar assurances. No argument against the maintenance in force of the Convention of 1856 can therefore be deduced from the fact of the construction of these fortifications. Besides, when Russia withdrew from the War she agreed, under the terms of Article 6 of the Treaty of Brest-Litowsk, to demolish the works created during the War.

The Commission, therefore, after consideration of the facts known to it and basing its conclusions on the arguments set out above, is of opinion that the provisions of the Convention of 1856 with reference to the non-fortification of the Islands are still in force.

LEGAL NATURE OF DEMILITARISATION. IS IT SERVITUDE?

(a) Sweden has put forward the theory that the Convention of 1856 definitely created a "real servitude" attaching to the territory of the Aaland Islands. A similar opinion was expressed by several eminent jurists. But the existence of international servitudes, in the true technical sense of the term, is not generally admitted; in particular, it was contested by the Court of Arbitration in its sentence of 7th September, 1910, in the case of the North Atlantic coast fisheries.

En tout cas, le territoire suédois ne pourrait guère être considéré comme formant le territoire dominant, puisque la Suède n'est ni partie à la Convention ou au Traité de 1856, ni même mentionnée dans ces actes.

CARACTÈRE EUROPÉEN DU RÈGLEMENT.

A un autre point de vue, et en argumentant exclusivement du texte de la Convention du 30 mars 1856, on pourrait croire qu'il ne s'agit dans l'espèce que d'une assurance donnée par la Russie à la France et à la Grande-Bretagne, et dont ces deux Puissances pourraient à tout moment délier la Russie. Mais l'examen des conditions politiques dans lesquelles cet accord est intervenu montre que la Convention a, en réalité, une portée beaucoup plus générale. La Suède qui, lors des négociations de Frederikshamn, avait cherché sans succès à obtenir l'assurance que les Iles d'Aland ne seraient pas fortifiées, intervint en 1856 auprès des grandes Puissances occidentales afin d'obtenir ce résultat au Congrès de la Paix.

Il est certain que les stipulations arrêtées à Paris entre les Puissances et la Russie dépassaient la portée d'intérêts purement suédois. Il s'agissait, en effet, d'un intérêt européen provenant de la grande importance stratégique de l'archipel d'Aland. Ce caractère européen ressort notamment de la rédaction du 5ème point des préliminaires du traité de 1856, qui contient ces mots : " Les Puissances belligérantes réservent le droit de produire dans un intérêt européen les conditions particulières. . . ." Or, le protocole de la 3ème séance du Congrès de Paris nous apprend que la première de ces conditions particulières fut précisément la demande des Puissances alliées que la Russie ne pût plus désormais reconstruire ou créer aucun établissement naval ou militaire dans les Iles d'Aland. Ce caractère européen est encore confirmé par le texte même du préambule de la Convention du 30 mars 1856 qui porte expressément : " Les hautes puissances contractantes voulant étendre à la mer Baltique l'accord si heureusement rétabli entre elles en Orient et consolider par là les bienfaits de la paix ont résolu. . . . "

C'est d'ailleurs parce qu'il s'agissait d'un intérêt européen que le Congrès a déclaré dans l'article 33 du Traité de Paix que la Convention sur la démilitarisation des Iles d'Aland " est et demeure annexée au présent Traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie." Par cet article 33 et malgré la demande contraire de la Russie, on faisait intervenir des Puissances qui " n'avaient pas pris part aux faits de guerre dont la Baltique avait été le théâtre." On a donc voulu créer par la Convention sur la démilitarisation d'Aland du " droit public européen," comme on en a créé par d'autres stipulations du Traité de 1856. Lord Clarendon, à son retour du Congrès de la Paix, a fait une déclaration expresse à ce sujet à la Chambre des Lords.

Les Puissances ont, en effet, dans de nombreux cas, depuis 1815, et notamment lors de la conclusion de Traités de Paix, cherché à établir un véritable droit objectif, de vrais statuts politiques, dont les effets se font sentir en dehors même du cercle des parties contractantes. Dans l'espèce, l'intérêt international permanent qui exige le maintien de la situation créée en 1856, s'est encore manifesté après la constitution de la Finlande en État indépendant, notamment par l'accord du 30 décembre 1918, relatif à la démolition des fortifications élevées dans les Iles d'Aland par la Russie, conclu entre trois des Puissances les plus directement intéressées par leur situation géographique—la Suède, la Finlande et l'Allemagne.

Those who maintain that real servitudes, similar to those in civil law, can exist between States, meet with the difficulty of naming a "*prædium dominans*" in relation to the "*prædium serviens*" represented by the Aaland Islands. At all events, Sweden can hardly be considered as the "*prædium dominans*," since it is neither a party to the Convention nor to the Treaty of 1856, nor is it even mentioned in these documents.

EUROPEAN CHARACTER OF THE CONVENTION.

From another point of view, if the wording of the Convention of 30th March, 1856, alone be considered, it might be thought that it was merely a question of an undertaking given by Russia to France and Great Britain, and that the last two Powers might release Russia at any moment. An examination, however, of the political conditions under which the agreement was entered into, shows that the Convention has in reality a much wider bearing. Sweden, which, at the time of the negotiations at Fredrikshamn, tried, without success, to obtain an assurance that the Aaland Islands would not be fortified, in 1856 appealed to the great western Powers in order to attain her object through the Peace Congress.

It is certain that the provisions agreed upon at Paris between the Powers and Russia went beyond purely Swedish interests. As a matter of fact there was a general European interest arising out of the strategic importance of the Aaland archipelago. The European character of the Convention can be clearly seen in the wording of the 5th point in the preliminary proceedings of the Treaty of 1856, which contains the words "The belligerent Powers reserve the right of creating, in the interests of Europe, special conditions. . . ."

The Protocol of the third meeting of the Congress of Paris informs us that the first of these conditions was no other than a request by the Allied Powers to the effect that Russia should henceforth no longer have the right to reconstruct or create any naval or military works in the Aaland Islands. The European nature of the question is also shown by the wording of the preamble of the Convention of 30th March, 1856, which expressly states that: "The High Contracting Parties, with a view to extending the effect of the agreement which has been re-established between them under such happy conditions in the East, to the Baltic, and thereby consolidating the beneficial results of peace, have decided . . ."

Further, it was by reason of the European interest involved in the question, that the Congress declared, in Article 33 of the Treaty of Peace, that the Convention relating to the demilitarisation of the Aaland Islands "is and shall remain annexed to the present Treaty and shall have the same force and effect as if it formed part of the said Treaty."

Owing to Article 33, and in spite of the opposition of Russia, Powers intervened which "had not taken part in the acts of war which had taken place in the Baltic." The intention was to make the Convention concerning the demilitarisation of the Aaland Islands into "European law" just as other provisions did in the case of the Treaty of 1856. Lord Clarendon, on his return from the Peace Congress, made a definite statement on this point in the House of Lords.

Indeed the Powers have, on many occasions since 1815, and especially at the conclusion of peace treaties, tried to create true objective law, a real political status the effects of which are felt outside the immediate circle of contracting parties. In the case in point, the permanent international interests which require the maintenance of the situation created in 1856, showed themselves once again after the constitution of Finland as an independent State; as evidence of this there is the agreement entered into on 30th December, 1918, concerning the demolition of fortifications erected on the Aaland Islands by Russia, by those of the Powers most directly interested on account of their geographical position, namely Sweden, Finland and Germany.

EFFETS JURIDIQUES DU CARACTÈRE EUROPÉEN DU RÈGLEMENT. SA RÉVISION.

Si l'on admet ainsi que les stipulations de 1856 au sujet des Iles d'Aland revêtent le caractère d'un règlement d'intérêts européens, il devient évident que ce règlement ne peut être aboli ou modifié ni par des actes unilatéraux d'une Puissance quelconque, ni par des conventions entre quelques-unes seulement des Puissances signataires des actes de 1856 qui sont encore parties au traité.

SITUATION DE LA RUSSIE.

Quant à la Russie, le fait que son Gouvernement actuel ne peut pas, en raison de sa situation anormale, participer à la réunion, ne saurait empêcher les autres contractants de procéder à cette révision si elle s'impose.

La Russie reste d'ailleurs une des parties contractantes des accords de 1856. Et ceci est tout à fait indépendant de la question de savoir si le Gouvernement des Soviets est ou non reconnu comme représentant l'État russe. S'il ne l'est pas, il ne peut tout au plus s'agir que d'une simple interruption dans l'exercice de la capacité juridique de la Russie. Comme partie contractante, la Russie est restée liée par les accords de 1856 et elle n'a pas pu se débarrasser de ces obligations, ni en affranchir la Finlande en reconnaissant l'indépendance de celle-ci. D'autre part, la possession des Iles étant passée à un autre État, la Russie peut à présent se prévaloir comme partie intéressée, du statut créé par les stipulations de 1856, comme il est expliqué plus bas à l'égard de la Suède.

SITUATION DE LA FINLANDE.

En ce qui concerne la situation de l'État qui possède la souveraineté territoriale sur les Iles d'Aland, l'obligation de reconnaître les stipulations de 1856 et de s'y conformer s'imposerait de plein droit si l'on admettait qu'il s'agit dans l'espèce d'une servitude réelle. On arrive à une conséquence analogue en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit bien en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives. En se déclarant indépendante et en réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance, il faut en effet sous-entendre la réserve que l'État reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, soit des règlements internationaux relatifs à son territoire.

SITUATION DE LA SUÈDE.

En ce qui concerne la Suède, elle n'a sans doute pas un droit contractuel au respect des stipulations de 1856 puisqu'elle n'est pas signataire. Elle ne peut non plus se prévaloir de ces stipulations comme tierce partie en faveur de laquelle les contractants auraient créé un droit conventionnel, parce que, quoi qu'il en soit en général de la possibilité de créer dans une convention internationale un droit en faveur d'un tiers, il paraît bien que cette éventualité ne peut guère être admise en l'espèce, étant donné que la Convention de 1856 ne fait aucune mention de la Suède, ni comme devant puiser directement un droit dans ses stipulations, ni même comme devant profiter de ces stipulations. Néanmoins, à raison du caractère objectif du règlement de la question des Iles d'Aland par le Traité de 1856, la Suède peut, comme Puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce Traité tant

LEGAL EFFECTS OF THIS CHARACTER.

Thus, admitting that the provisions of 1856 relating to the Aaland Islands bear the character of a settlement regulating European interests, it becomes obvious that such a settlement cannot be abolished or modified either by the acts of one particular Power or by conventions between some few of the Powers which signed the provisions of 1856, and are still parties to the Treaty.

THE POSITION OF RUSSIA.

In respect to Russia, the fact that its present Government cannot, owing to its abnormal position, take part in the meeting, cannot prevent the other contracting parties from undertaking this meeting, should it appear necessary.

Russia remains one of the contracting parties to the agreements entered into in 1856. This fact is quite independent of the question whether the Soviet Government is or is not recognised as representing the Russian State. If it is not so recognised, this fact in any case can only amount to a mere interruption of the exercise of Russia's legal capacity. Russia, as a contracting party, remained bound by the agreements of 1856 as long as she retained possession of the Islands, and she could not free herself from these obligations, nor relieve Finland of them by recognising the latter's independence. On the other hand, as the Islands have passed into the possession of another State, Russia can now, as an interested party, make use of the status created by the provisions of 1856, as is explained later on with reference to Sweden.

THE POSITION OF FINLAND.

As concerns the position of the State having sovereign rights over the territory of the Aaland Islands, if it were admitted that the case is one of "real servitude," it would be legally incumbent upon this State to recognise the provisions of 1856 and to conform to them. A similar conclusion would also be reached if the point of view enunciated above were adopted, according to which the question is one of a definite settlement of European interests and not a question of mere individual and subjective political obligations. Finland, by declaring itself independent and claiming on this ground recognition as a legal personal in International Law, cannot escape from the obligations imposed upon it by such a settlement of European interests.

The recognition of any State must always be subject to the reservation that the State recognised will respect the obligations imposed upon it either by general International Law or by definite international settlements relating to its territory.

THE POSITION OF SWEDEN.

As concerns Sweden, no doubt she has no contractual right under the provisions of 1856 as she was not a signatory Power. Neither can she make use of these provisions as a third party in whose favour the contracting parties had created a right under the Treaty, since—though it may, generally speaking, be possible to create a right in favour of a third party in an international convention—it is clear that this possibility is hardly admissible in the case in point, seeing that the Convention of 1856 does not mention Sweden, either as having any direct rights under its provisions, or even as being intended to profit indirectly by the provisions. Nevertheless by reason of the objective nature of the settlement of the Aaland Islands question by the Treaty of 1856, Sweden may, as a Power directly interested, insist upon compliance with the provisions of this Treaty in so far as the contracting parties have

que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé. Cela est d'autant plus vrai que la Suède a toujours revendiqué ce droit et qu'il ne lui a jamais été contesté par les Puissances signataires.

Si on envisage l'hypothèse où la Suède entrerait elle-même en possession des Iles d'Aland, elle resterait liée par les stipulations de 1856, exactement pour les mêmes raisons qui lui permettent en ce moment d'invoquer ces stipulations. Bien que la Suède ait été la Puissance la plus directement intéressée à la défense de fortifier les Iles d'Aland au moment où cette défense fut établie, il serait inadmissible de considérer cette défense comme pouvant perdre sa raison d'être par l'application par analogie de la règle de l'extinction des servitudes réelles par suite de la confusion des fonds dominant et servant. Dans l'hypothèse envisagée, la Finlande acquerrait un intérêt à la démilitarisation des Iles tout aussi grand que celui dont peut, à l'heure actuelle, se prévaloir la Suède. La raison supérieure qui se trouve à la base des stipulations de 1856 est en effet le désir d'empêcher qu'une influence trop grande puisse être acquise par la Puissance possédant le point stratégique si important de l'archipel d'Aland. Cette raison garde tout son poids, quels que soient les changements territoriaux qui puissent avoir lieu.

CONCLUSIONS.

La Commission, en s'appuyant sur les considérations qui précèdent, est arrivée aux conclusions suivantes :

- 1°) Les stipulations de la Convention et du Traité de Paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des Iles d'Aland sont encore en vigueur.
- 2°) Elles ont été établies dans un intérêt européen et elles ont créé pour les Iles d'Aland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte que, aussi longtemps que ces stipulations n'ont pas été valablement remplacées par de nouvelles, chaque État intéressé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées. Il en résulte également que tout État possédant les Iles doit se conformer aux obligations qui découlent pour lui du système de démilitarisation par ces stipulations.

Le Président,
(Signés) F. LARNAUDE.

A. STRUYCKEN. MAX HUBER.

Le Secrétaire,
(Signé) G. KAECKENBEECK.

Paris,
le 5 septembre 1920.

not cancelled it. This is all the more true owing to the fact that Sweden has always made use of it and it has never been called in question by the signatory Powers.

In the event of Sweden herself becoming possessed of the Aaland Islands, she would still be bound by the provisions of 1856, for exactly the same reasons which now permit her to rely on these provisions. Though Sweden was the Power most directly interested in the prohibition of the fortification of the Aaland Islands at the time of the enactment of this prohibition, it is quite inadmissible to suppose that this prohibition would cease to be necessary by taking as an analogy the rule concerning the extinction of real servitude following upon the fusion of the "*prædium dominans*" and the "*prædium serviens*." In the eventuality under consideration, Finland would acquire an interest in the demilitarisation of the Islands quite as great as that which Sweden can now show. The main reason upon which the provisions of 1856 were based is the wish to prevent the Power possessing the very important strategic position of the Aaland archipelago from acquiring too great an influence.

This reason retains its full weight, no matter what territorial changes may take place.

CONCLUSIONS.

The Commission, basing its opinion on the arguments set forth above, has come to the following conclusions :—

- (1) The provisions of the Convention and Treaty of Peace of 30th March, 1856, concerning the demilitarisation of the Aaland Islands are still in force.
- (2) These provisions were laid down in European interests. They constituted a special international status relating to military considerations, for the Aaland Islands. It follows that until these provisions are duly replaced by others, every State interested has the right to insist upon compliance with them. It also follows that any State in possession of the Islands must conform to the obligations, binding upon it, arising out of the system of demilitarisation established by these provisions.

(Signed) F. LARNAUDE,

President.

(Signed) A. STRUYCKEN.

(Signed) MAX HUBER.

(Signed) G. KAECKENBEECK,

Secretary

Paris,
5th September, 1920.