

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 5 décembre 1939*¹

2288. Finnisch-russischer Konflikt; Völkerbundsversammlung

Präsidentschaft. Mündlich

Herr Bundespräsident Etter teilt mit, dass auf Verlangen Finnlands die Völkerbundsversammlung einberufen werden soll. Die Abteilung für Auswärtiges wünscht vom Bundesrat zu wissen, welche Stellung sie in der ganzen Angelegenheit einnehmen soll.

Herr Minister Bonna wird zur Berichterstattung in die Sitzung gerufen. Er führt aus, das Begehren Finnlands habe bei der gegenwärtig in Genf tagenden technischen Kommission etwelche Verwirrung geschaffen. Die schweizerische Delegation sei der Überzeugung, dass die Verhandlungen auf den Konflikt Finnland-Russland beschränkt werden sollten. Es scheine, dass Russland sich voraussichtlich an den Verhandlungen nicht vertreten lassen werde². – Nach

1. *Etaient absents: G. Motta, H. Obrecht.*

2. *Dans une lettre du 6 décembre 1939 au Ministre de Suisse à Paris, W. Stucki, Bonna explique la situation de la Suisse face à ce conflit de la façon suivante (J. I. 131/53):* Notre position n'est pas facile car nous devons tenir compte du fait que la Finlande, petit pays neutre, vient d'être victime d'une agression caractérisée et que c'est elle qui en appelle à la Société des Nations. D'autre part, notre qualité d'Etat siège nous impose certains devoirs vis-à-vis de la Société des Nations elle-même. Mais notre position d'Etat neutre, en revanche, nous oblige également à beaucoup de prudence, une action caractérisée de la Société des Nations contre la Russie (sanctions) pouvant avoir des répercussions sur l'Allemagne. Enfin nous pourrions assister à une recrudescence de vitalité de la Société des Nations, ce qui pourrait nous causer un jour ou l'autre des embarras.

diesen Ausführungen verlässt Herr Minister Bonna den Saal wiederum.

Auf Grund der Beratung wird

beschlossen,

zu verlangen, dass die Verhandlungen der Völkerbundsversammlung sich strikte auf den finnisch-russischen Konflikt beschränken sollen; falls sich diese auf ein anderes Gebiet ausdehnen sollten, so müsste der Bundesrat sich seine Stellungnahme vorbehalten³; dieser Beschluss soll sowohl dem Generalsekretariat als dem Ratspräsidenten und dem Präsidenten der Versammlung mitgeteilt werden; es sollen intern auch die erforderlichen Massnahmen ergriffen werden, damit auch in der Presse diesem Beschlusse Nachachtung verschafft werde: über die Haltung unserer Delegation soll in der nächsten Sitzung Beschluss⁴ gefasst werden und das Politische Departement bis dahin die erforderlichen Instruktionen vorbereiten.

ANNEXE I

J. I. 149/75

*Le Délégué suisse auprès de la Société des Nations, W. Rappard,
au Président de la Confédération, Ph. Etter*

Copie

L WR/JA

Genf, 6. Dezember 1939

Darf ich mir gestatten Ihnen in aller Offenheit einige Überlegungen zu unterbreiten, die sich für mich aus dem Auftrag, den wir gestern im Namen des Bundesrats hier ausgeführt haben, ergeben?

Wie Sie es zweifellos schon durch das Politische Departement erfahren haben werden, haben wir gestern Abend dem Generalsekretär des Völkerbundes die Stellungnahme unserer obersten Behörde mitgeteilt, in der Form, die uns vorgeschrieben war.

Diese Stellungnahme scheint mir an und für sich durch die allgemeine Lage so durchaus geboten, dass ich von mir aus schon am Montag durch mehrere Besprechungen hier das internationale Milieu darauf vorzubereiten versucht habe. Was aber in mir vaterländische Bedenken erweckt, ist das Procedere, das in dieser Angelegenheit zur Anwendung kam. Der Bundesratsbeschluss wurde uns Wort für Wort auf deutsch übermittelt, mit der Anweisung wir sollten ihn unumgänglich schriftlich dem Generalsekretär und durch ihn dem Völkerbundsrat und dem Präsidenten der Völkerbundsversammlung übermitteln. Diesen Auftrag haben wir auch wörtlich und pünktlich ausgeführt.

Obwohl ich versucht hatte bei der Übersetzung ins Französische den imperativen und fast drohenden Ton der Mitteilung für die Empfindlichkeit der Vertreter anderer Staaten etwas annehmbarer zu gestalten, so konnte es mir doch bei der wörtlichen Durchführung dieses Auftrages nur zum Teil gelingen.

Wie es nicht anders zu erwarten war, hat sich der Generalsekretär, der unsere nationale Lage sehr wohl begreift und aufrichtig bemüht ist uns in unseren Schwierigkeiten behülflich zu sein,

3. *Cf. le document reproduit en annexe.*

4. *Non reproduit. Cf. E 2001 (D) 4/6 et 16.*

Cf. aussi le rapport du 30 janvier 1940 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la XX^e session de l'assemblée de la Société des Nations, FF, 1940, I, pp. 145-163.

ziemlich heftig über den Wortlaut unserer Mitteilung ausgedrückt. Dass der Bundesrat dem Völkerbund in einigen kurzen Worten vorschreiben sollte, was er zu tun und zu lassen habe, mit der beinahe ultimativen Formulierung, dass er sich ihm gegenüber, im Falle einer Zuwiderhandlung dieser Vorschriften, seine volle Handlungsfreiheit vorbehalte, konnte den Generalsekretär und wird auch die Vertreter aller auswärtigen Staaten, an die er die Mitteilung übermitteln wird, nur vor den Kopf stossen.

Um keinerlei Missverständnis über meine Ansicht aufkommen zu lassen, wiederhole ich ausdrücklich, dass die Stellungnahme des Bundesrates an und für sich mir nicht nur begreiflich, sondern auch durch die Umstände als geboten erscheint. Was mir in der Angelegenheit als unnötigerweise schroff und fast herausfordernd vorgekommen ist, sind die paar Sätze, die uns wörtlich und fast wie zwischen Anführungszeichen vorgeschrieben wurden, mit dem Auftrag sie sofort dem Generalsekretär mitzuteilen. Ich bin völlig überzeugt, dass das erwünschte Resultat nicht nur ebensowohl, sondern sogar viel erfolgreicher hätte erreicht werden können, wenn wir etwas anders vorgegangen wären. Man hätte, scheint es mir, entweder in einem längeren und etwas ausführlicher gehaltenem Schreiben des Politischen Departements die Mitteilung machen oder uns hier auftragen können, den Beschluss des Bundesrats gewiss gleich fortiter in re, aber etwas mehr suaviter in modo mitzuteilen.

Sie werden mir wohl glauben, hochverehrter Herr Bundespräsident, wenn ich Sie versichere, dass es nur eine wirklich dringende vaterländische Pflicht ist, die es mir vorschreibt Ihnen diese Bedenken ganz klar und offen vorzulegen. Ich bin mir der Schwierigkeit, ja sogar der Gefährlichkeit der gegenwärtigen Lage voll und ganz bewusst. Auch halte ich es für unumgänglich notwendig, es unter allen Umständen zu vermeiden, uns durch die Zulassung einer heftigen Debatte, an der z. B. der polnische Redner sich hier über das Los seines Vaterlandes öffentlich beschweren würde, einem Druck von Berlin auszusetzen. Unsere Lage wird aber gewiss dadurch nicht erleichtert, dass wir unnötigerweise das Wohlwollen der hiesigen Kreise, und, was viel wichtiger ist, dasjenige von Paris und London, beeinträchtigen.

Die Angelegenheit scheint mir so wichtig, besonders in der äusserst zu bedauernden Abwesenheit von Herrn Bundesrat Motta, der natürlich wie kein Zweiter in der Lage wäre den Kontakt zwischen Bern und Genf ständig aufrecht zu erhalten, dass ich es mir zur Pflicht gemacht habe Sie darüber völlig aufzuklären.

Wir sind hier, Herr Minister Gorgé und ich, selbstverständlich in fortwährender telephonischer Verbindung mit Herrn Minister Bonna. Sollten Sie es aber für notwendig halten mit mir telephonisch und auch persönlich Rücksprache zu nehmen, so würde ich es dankbar begrüssen.

ANNEXE II

E 1004.1 1/392

CONSEIL FÉDÉRAL

*Procès-verbal de la séance du 11 décembre 1939*⁵

2321. Instructions de la délégation suisse à l'Assemblée de la Société des Nations

Département politique, Proposition du 9 décembre 1939

[...]

Reste la question la plus importante: la suite à donner à la demande de la Finlande. Il ne fait pas de doute qu'on s'achemine vers une exclusion des Soviets prononcée conformément à l'article 16, alinéa 4, du Pacte. L'agression de l'URSS est si manifeste que les sanctions purement écono-

5. *Etait absent: H. Obrecht.*

miques et financières pourraient lui être appliquées sans que la légalité de cette mesure souffre la moindre discussion. Mais les circonstances ne permettent guère de recourir à un blocus contre la Russie. La seule sanction qui paraît pratiquement possible aujourd'hui est l'exclusion. Sanction purement morale, certes, mais on ne saurait dire qu'elle serait dépourvue de tout effet même sur un gouvernement sans scrupules comme celui de Moscou.

La sanction de l'exclusion sera proposée par l'Argentine à la commission qui sera constituée aussitôt après l'exposé du représentant de la Finlande pour l'examen des griefs d'ores et déjà constatés à la charge du gouvernement soviétique.

Quelle devra être l'attitude de la délégation suisse à l'égard de la mesure qui va frapper justement de son ignominie l'agresseur bolchévique?

On pourrait être tenté, à première vue, de dire qu'il s'agit d'une question de participation ou de non-participation à la Société des Nations et, dans ce cas, la Suisse serait fondée à prononcer, conjointement avec les autres membres de la Société des Nations, l'exclusion de l'Etat indigne. Mais, en réalité, il s'agit bel et bien de l'application d'une sanction qui est, de surcroît, expressément prévue par l'article 16 du Pacte: l'exclusion. Or, par sa résolution du 14 mai 1938, qui nous a permis de recouvrer notre neutralité intégrale dans le cadre de la Société des Nations, le conseil a expressément pris acte «de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions». Ce texte est net; notre engagement est précis. Si indignée qu'elle soit de l'agression russe, la Confédération ne saurait donc, sans manquer à ce qu'elle a proclamé il y a un peu plus d'une année, s'associer à une décision de l'assemblée entraînant l'expulsion des Soviets de la Société des Nations. Il ne lui resterait d'autre parti à prendre que celui de s'abstenir.

Cette attitude d'abstention ne devrait toutefois pas avoir pour effet de créer une équivoque, à l'assemblée ou dans notre opinion, sur nos sentiments envers le peuple finlandais. Elle devrait donc être motivée brièvement de manière à ne laisser subsister aucun doute quant à l'attitude que nous eussions adoptée si nous n'étions pas liés par la résolution du 14 mai 1938⁶. La délégation suisse pourrait en conséquence, au moment du vote de la résolution soumise à l'assemblée, faire une déclaration dont nous soumettons le texte au conseil.

Ce texte est approuvé avec deux adjonctions et a la teneur suivante:

«Chacun connaît les sentiments qui animent le peuple suisse à l'égard de la Finlande. A ce peuple valeureux qui défend fièrement son indépendance contre une injuste agression vont notre entière sympathie et notre profonde admiration. Mais, comme on le sait, la Suisse, par la résolution du conseil en date du 14 mai 1938, a recouvré sa neutralité intégrale dans le cadre de la Société des Nations. Cette résolution lui fait un devoir «de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions». C'est uniquement pour cette raison que la délégation suisse s'abstiendra dans le vote sur la résolution soumise à l'assemblée».

En conséquence, vu la proposition du département politique, il est

décidé:

1° d'approuver les considérations qui précèdent quant aux questions soumises à l'assemblée de la Société des Nations, en laissant à la délégation suisse la faculté d'agir pour le mieux dans leur sens;

2° de charger la délégation suisse, au cas où un vote aurait lieu à l'assemblée sur l'exclusion de l'URSS de la Société des Nations, de faire une déclaration conforme au texte ci-dessus.

6. Sur le retour à la neutralité intégrale, Cf. E 2001 (D) 1/21, E 2001 (D) 3/299, E 2001 (D) 4/1 et 2.