

LARS-GÖRAN LARSSON:

# Österrike, neutralitet och EG

*Lars-Göran Larsson tecknar den historiska bakgrunden till den österrikiska författningsgrundade ständiga neutraliteten och redogör för argumenten för och emot dess förenlighet med medlemskap i EG.*

*Det finns all anledning att bevaka utvecklingen Österrike-EG med tanke på ett svenskt ställningstagande i EG-frågan. (Artikeln skrevs i slutet av januari.)*

Den trettonde december förra året meddelade de österrikiska tidningarna resultatet från det senaste toppmötet inom det österrikiska "Bundeskanzleramt". Vid detta möte deltog förutom den socialistiske förbundskanslern Franz Vranitzky, den konservativa utrikesministern Alois Mock och de med EG-integrationen befattade ministrarna, också arbetsmarknadens parter och representanter för, de inom den federala staten Österrike så viktiga, förbundsländerna.

Resultatet från mötet var att regeringens proposition rörande Österrikes framtida förhållande till EG skall ligga på regeringens bord innan mars månads utgång 1989. Därefter skall arbetsmarknadens parter och förbundsländerna ha möjlighet att ta ställning till frågan om EG-medlemskap. Dessa berättelser skall sedan presenteras för parlamentet, för att detta skall kunna leda till att en ansökan om österrikiskt medlemskap i EG överlämnas till Bryssel innan den österrikiska parlamentssessionen avslutas i slutet av juni.

Den österrikiska regeringens ställningstagande att landets författningsgrundade ständiga neutralitet är förenlig med medlemskap i den Europeiska Gemenskapen har höjt många ögonbryn bland svenska intresserade åskådare. Denna artikel syftar till att försöka klarlägga den argumentation som fört den österrikiska regeringen till sin slutsats.

*Fil kand Lars-Göran Larsson är doktorand i statskunskap vid Wiens universitet.*

## **Historiska betingelser**

För att förstå debatten rörande den österrikiska neutraliteten och debatten kring dess förenlighet med medlemskap i EG,

måste man ha de grundläggande historiska betingelserna klara för sig. Österrike kom efter andra världskriget först 1955 att återfå sin fulla suveränitet under det politiska villkoret att landet deklarerade sig som ständigt neutralt. Detta uttrycktes i det s k Moskva-memorandumet från våren 1955, som kom att bli en politisk förutsättning för det senare slutna statsfördraget, som dock inte kom att innehålla någon neutralitetsklausul. I stället kom Österrike att den 26 oktober (landets senare nationaldag) 1955 att i parlamentet antaga den s k neutralitetslagen.

Österrikes försök till närmande till den Europeiska Gemenskapen genom sin s k "Alleingang" mellan åren 1963 och 1967, hade som mål ett associationsavtal med EG, trots att Sverige och Schweiz efter 1963 icke kom att fortsätta dessa förhandlingar med EG. För Österrike kom förhandlingarna att stranda 1967 på ett italienskt veto.

Österrike kom vid undertecknandet av frihandelsavtalen 1972 att få likalydande avtal som bl a Sverige fick, med de tre "neutralitets-förbehåll" som uttrycktes i dessa.

### Europainitiativ

Vid mitten av åttiotalet öppnades politiskt åter debatten i Österrike om formen för österrikiskt deltagande i europaintegrationen. Av de två stora partierna i Österrike, *Sozialistische Partei Österreichs* (SPÖ) och *Österreichische Volkspartei* (ÖVP), var ÖVP 1985 först ut med sitt s k Europainitiativ, författat av en grupp parlamentsledamöter som innehöll ett par av de mest betydelsefulla akademikerna inom folkkrätten i Österrike. De lade fram

en trestegsplan, vars tredje steg hade ett vid sekelskiftet "kvalitativt förhållande till EG, motsvarande medlemskap" som mål.

Vid Franz Vranitzkys (SPÖ) första regeringsbildande på sommaren 1986 fastställdes att "den österrikiska förbundsregeringen för närvarande inte strävar efter Österrikes inträde i EG som fullvärdig medlem, ehuru håller alla tongivande politiska krafter i Österrike ett österrikiskt förhållande till EG, som motsvarar medlemskap, som ett långfristigt och eftersträvat mål.

Vid mitten av åttiotalet vaknade också intresset inom vissa, företrädesvis västtyska, kretsar inom EG för ett framtida österrikiskt medlemskap, och en rad skriftliga frågor ställdes till EG:s ministerråd i detta spørsmål.

### Vad hade hänt?

Men vad hade egentligen hänt, som förorsakat denna nytolkning av Österrikes möjlighet och nödvändighet av medlemskap i EG?

Det grundläggande svaret är naturligtvis den nytändning av EG som diskuteras inom EG under första hälften av åttiotalet, och som sedan utmynnade i den s k "Vitboken om fullbordandet av den interna marknaden" (1985) och "Den enhetliga Europeiska Akten" (1986). Österrikes import från de tolv EG-länderna var 1986 hela 66,9% (Sverige 57,2%) av landets totala import, och dess export till de tolv EG-länderna 60,1% (Sverige 50%) av landets totala export. EG:s andel av den österrikiska respektive den svenska importen ökade mellan åren 1980 och 1986, EG:s andel i den österrikiska exporten ökade under samma tidsperiod,

medan den svenska exporten till EG minskade något. Om man går bakom siffrorna och tittar på den österrikiska industristrukturen finner man där en stor andel små och medelstora företag, medan stora transnationella företag i stort sett saknas.

Incitamenten att till fullo delta i den inre marknaden har ansetts stora och alarmerande, och uttrycket under sextio-talet att Österrike utan ett medlemskap i EG kommer att "Verhungern in der Neutralität", har på sina håll kommit till heders igen.

I ett centraleuropeiskt land som Österrike, med dess traditionsrika historiska roll som flerfolksstat, spelar naturligtvis de historiska och politiska önskemålen att aktivt delta i den europeiska integrationspolitiken en roll som man inte bör bortse ifrån då man försöker att förstå debatten i Österrike.

Inom det akademiska ämnet folkrätt har österrikiska professorer bildat skolor ifråga om tolkningar av begreppet "ständig neutralitet". Den österrikiska neutraliteten diskuteras på neutralitetsrättsliga grunder utifrån det s k Moskvamemorandumet och neutralitetslagen från 1955.

Motståndarna till ett EG-medlemskap företräder politiskt uppfattningen att ett sådant *inte är* förenligt med den ständiga neutraliteten. Traditionellt har det, numera politiskt betydelselösa, österrikiska kommunistpartiet hört till dessa. På senare år har det fått sällskap av de djupt splittrade österrikiska Gröna.

De främsta politiska anhängarna till uppfattningen att neutralitet *är* förenligt med medlemskap i EG har traditionellt varit det tysknationella liberala partiet *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ).

I den akademiska världen har skilje-

linjerna kring den neutralitetsrättsliga tolkningen av neutralitetens förenlighet med EG-medlemskap stått mellan anhängare såsom Felix Ermacora, Andreas Khol, Waldemar Hummer och Michael Schweitzer och motståndare såsom Alfred Verdross, Stephan Verosta och Karl Zemanek. Av politisk betydelse var också att Rudolf Kirchschläger, först såsom chef för den folkrättsliga avdelningen inom det österrikiska utrikesministeriet, sedan såsom utrikesminister, företrädde detta motstånd och genom sina position hade förmåga att genomföra detta i integrationspraxis.

Det är viktigt att poängtera att den folk- och statsrättsliga diskussionen självklart bara kunde och kan ge material för det slutliga *politiska* beslutet om formen för Österrikes deltagande i den gemensamma marknaden.

Sedan bildandet av koalitionsregeringen mellan socialister och konservativa i januari 1987 är det uppenbart att den medlemskapsvänliga delen av det folkrättsliga etablissemangen kunnat hävda sig bättre än tidigare, på grund av bl a något annorlunda politiskt klimat och personförändringar.

### Argument för och emot

Här följer en sammanfattning av prorespektive contraargument i fråga om Statsfördraget liksom den ständiga neutralitetens förenlighet med medlemskap i EG, som funnits med i den österrikiska debatten. Jag har, för överskådlighetens skull, delat in debatten i olika argumentområden; 1/Statsfördrag, 2/Integrationsdynamik, 3/Majoritetsbeslut, 4/Över-

nationalitet, 5/Skyddsklausuler och 6/Neutralitetspolitik.

1/Pro: Artikel 4 i Statsfördraget lyder: "1. De allierade och associerade makterna förklarar att en politisk eller ekonomisk förening mellan Österrike och Tyskland är förbjuden. Österrike erkänner helt och fullt sitt ansvar på detta område och kommer inte, likaså aldrig, att ingå politisk eller ekonomisk förening med Tyskland", (förf:s översättning).

*Österrikes import från EG-länderna var 1986 hela 66,9% av landets totala import, och dess export till dessa 60,1% av landets totala export.*

Denna artikel har, av bland andra Ermacora, jämförts med Artikel 88 i Statsfördraget från St Germain 1919 i vilken Österrike förpliktade sig att avstå från varje handling i fråga om deltagande i en annan stats angelägenheter, som "kunna sätta sin (Österrikes, min anm) oavhängighet i fara", (förf:s översättning). Ermacora företräder uppfattningen att 1955 års Statsfördrag är "trängre" än 1919 års, i det att det förstnämnda endast rör ett "Anschlußverbot" gentemot Tyskland medan det sistnämnda rör ett sådant gentemot alla stater. Ett prejudikat ser Ermacora i den Ständiga Internationella Domstolens utslag som år 1931 förkastade Tullunionsprojektet (Schober-Curtisavtalet) på grund av att Österrike genom detta alltför ensidigt bundit sig till *Tyskland*. Därigenom måste man, så argumenterar Ermacora, *e contrario* anta att den Ständiga Internationella Domstolen an-

såg att "Anschlußverbot" artikel 88 var förenligt med ett österrikiskt deltagande i en *multilateral* ekonomisk integration, och därmed måste ett blott *bilateralt* konstruerat "Anschlußverbot" (1955 års) vara förenligt med en sådan multilateral ekonomisk integration!

Ermacora går vidare i sin argumentation och betraktar Statsfördragets artikel 4 överhuvudtaget som oanvändbart eftersom begreppet "Tyskland" syftar på det Tyskland som existerade före Potsdamkonferensen, och eftersom fredsförhandlingar aldrig ägde rum, existerar det Tyskland som Statsfördraget åsyftar helt enkelt inte mer.

Andra menar att Österrikes frihandelsavtal med EG som slöts 1972 redan gjort Statsfördragets artikel 4 överspelad.

*Contra:* Motståndarna (bl a Verdross) till dessa argument menar att Statsfördragets artikel 4 bara kan tolkas med bakgrund av det internationella läget 1955, genom en tolkning av de politiska syftena med artikeln. Därigenom menar man, och detta var den dominerande läran fram till början av åttiotalet, att Sovjetunionen givetvis åsyftar ett förhinder av Österrikes anslutande till västmakterna i allmänhet, och Västtyskland i synnerhet.

Ehuru skulle ett deltagande i en multilateral organisation med Västtyskland som medlem inte *a priori* utesluta ett österrikiskt deltagande. Bara genom en politisk eller ekonomisk tolkning kan detta avgöras. Bara då förbundsrepubliken Tyskland i så hög grad, politiskt eller ekonomiskt, dominerar en sådan organisation att man *de facto* kan tala om ett *Stortyskland* skulle detta falla under Statsfördragets artikel 4. Ett sådant inflytande kunde iakttagas enligt två kriterier; *de jure*

och *de facto*. Åsikten att Västtyskland skulle, *de facto* eller *de jure*, inneha en så stark position inom EG har dock svårigen kunnat hävdas.

Jag vänder här på steken (och presenterar de neutralitetsrättsliga proargumenten sist) för att bättre, och kanske mer sammanfattande, kunna beskriva dessa som under de sista åren blivit allt mer dominerande. Argumentationen fanns ursprungligen med i en omdebatterad bok av Waldemar Hummer och Michael Schweitzer ("Österreich und die EWG, Neutralitätsrechtliche Beurteilungen der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG", 1987), men tjänar, med vissa tillägg, som en god spegling av den framgångsrika "proargumentationen".

2. *Contra*: "Den ekonomiska integrationen leder tvångsmässigt till en politisk integration. Ett stöd för detta är Romfördragets förord i vilket medlemsstaterna uttrycker "sin fasta vilja att skapa grundvalarna för ett ständigt närmare sammanförande av Europas folk." Ett medlemskap i en politisk integration är ej förenligt med ständig neutralitet."

*Pro*: "De högt ställda målen i EG:s fördrag är bara spekulation. Verkligheten har visat något helt annat. Medlemsstaternas förmåga att gemensamt närma sig dessa mål har visat sig svag. Ehuru är politisk integration ej *per se* oförenlig med neutralitetsrätten. Deltagandet i förverkligandet av Europarådets politiska mål är ett exempel på detta. Dessutom kan gestaltandet av en framtida politisk integration vid österrikiskt medlemskap ej ske utan Österrikes samtycke, och inflytande."

3. *Contra*: "Eftersom Romfördraget

ger möjlighet till *majoritetsbeslut*, vilket uppmuntras av den Enhetliga Europeiska Akten, är medlemskap i EG ej förenligt med ständig neutralitet."

*Pro*: "På grund av EG:s institutionella tillstånd är detta contraargument ej hållbart. Luxemburgkompromissen från 1966 äger fortfarande giltighet, bland annat därför att nya medlemmar upptagits i Gemenskapen med denna som förutsättning. Två av dessa (Danmark och Storbritannien) kom dessutom att anta Frankrikes tolkning av Luxemburgkompromissen. Den Enhetliga Europeiska Akten kan ej ändra detta faktum. Dessutom måste alla beslut som tas inom det politiska samarbetet (EPS) vara enhälliga. Upptagandet av Österrike i Förenta Nationerna på femtiotalet med neutralitetsförbehåll, enligt vilka Österrike ej kan tvingas delta i retorsionshandlingar mot sin vilja, är ett prejudikat. Om detta förbehåll accepterades inom FN:s ramar av de nuvarande tolv inom EG vid den tidpunkten, äger detta giltighet även inom EG:s ramar idag. Artiklarna 223 och 224 i Romfördraget, enligt vilka inga hinder får skapas för nationellt tillvaratagande av väsentliga egna säkerhetsintressen utgör skyddsklausuler för en neutral stat."

4. *Contra*: "EG utgör en överstatlig organisation. På grund av den suveränitetsförlust ett medlemskap i en sådan organisation medför, är medlemskap ej förenligt med ständig neutralitet."

*Pro*: "Ständig neutralitet och medlemskap i en organisation av överstatlig karaktär är endast oförenliga vid suveränitetsförlust på neutralitetsrättsligt relevanta områden. En suveränitetsförlust på neutralitetsrättsligt relevanta områden är på grund av "skyddsklausulerna" artiklar-

na 223 och 224 oförenliga med EG:s stadgar. Dessutom förhindrar Luxemburgkompromissen uppkomsten av överstatliga beslut.”

5. *Contra*: ”Må vara att ’skyddsklausulerna’ artiklarna 223 och 224 gör medlemskap förenligt med ständig neutralitet. Men, artikel 225 underkastar *Domstolen* tolkningen av brukandet av dessa två artiklar. Därför ger den ständigt neutrala staten upp rätten att själv bestämma om vidtagandet av åtgärder i neutralitetssyfte, och kan därmed tvingas till neutralitetsvidriga handlingar.”

*Pro*: ”Enligt artikel 224 sker förhandlingar om undvikandet av hinder för den gemensamma marknadens funktion på grundval av de enskilda staternas åtgärder och politik under krigshot eller krig, och *ej tvärtom*. Neutralitetsförbehållet i 1972 års frihandelsavtal är nästan identiskt med ordalydelsen i artiklarna 223 och 224, denna bekräftelse gör dessa artiklar till ett överstökad problem. Enligt artikel 225 prövar Kommissionen *gemensamt* med den berörda staten hur åtgärderna för vidtagandet av statens nationella säkerhetsintressen kan anpassas till fördraget. *Domstolen* kopplas bara in då Kommissionen eller en annan medlemsstat anser att missbruk föreligger, alltså *missbruk* av neutralitetsrätten. Detta betyder att alla neutralitetsrättsliga åtgärder är tillåtna. Enligt art. 223 och 224 kan *Domstolen* ej tvinga en medlemsstat till neutralitetsvidriga åtgärder. För att säkra denna tolkning kan en interpretativ förklaring avges i samband med inträde i Gemenskapen.

6. *Contra*: ”En ständigt neutral stat kan ej behålla trovärdigheten för sin neutralitetspolitik som EG-medlem, trots att kan-

ske inga neutralitetsrättsliga hinder föreligger för medlemskap.”

*Pro*: ”Om inga neutralitetsrättsliga hinder föreligger, kan, om så bara detta faktum föreligger, en trovärdig neutralitetspolitik föras. Trovärdigheten kan bevisas vid förhandlingar med EG utifrån neutraliteten som axiom. Ingen stat protesterade vid Irlands inträde i EG såsom neutral stat, vid dess neutralitetsförklaring i början av Falklandskriget i maj 1982 eller vid slutandet av den Enhetliga Europeiska Akten. Ingen stat har ogiltigförklarat Irland som varande en neutral stat. De östeuropeiska staterna visar en allt positivare attityd till EG, förhandlingarna om slutande av ett handelsavtal mellan EG och Ungern visar detta. Erkännandet av nationers rätt att utifrån sin egen suveränitet föra en egen utrikes- och neutralitetspolitik enligt Helsingforsavtalet (ESSK) 1975, stöder rätten att starta förhandlingar om medlemskap.”

#### Vad har regeringen gjort?

Vilken väg har då den österrikiska koalitionsregeringen gått för att omsätta dessa tolkningar (vilka dock inte alla omfattas av regeringen) i politisk verklighet?

1987 tillsattes en ”arbetsgrupp för europeisk integration” bestående av ledande tjänstemän inom alla ministerier (med undantag av försvarsministeriet), tjänstemän från förbundsländerna, liksom från intresseorganisationer och arbetsmarknadens parter. Denna grupp sysslar bl a med inventering av EG:s lagstiftning och jämför denna med den österrikiska, den framlägger förslag om åtgärder för en österrikisk rättsanpassning samt förhandlingsinitiativ gentemot EG.

Man har bildat 14 undergrupper och mer än 40 projektgrupper. Över 300 fackmän är involverade i denna process. Ordföranden i denna interministeriella arbetsgrupp Manfred Scheich företrädde vid ett föredrag på Duttweiler-Institutet i Zürich i november förra året, åsikten att ett medlemskap för Österrike i EG inte skulle vara "soveränitetshämmande, utan soveränitetsbevarande, om inte rent av soveränitetsstärkande" genom att Österrike därmed får en plats vid förhandlingsborden, och slipper en ensidig anpassning. Han menade också att den dittillsvarande pragmatiska metoden, genom en samling multilaterala, bilaterala och autonoma ansträngningar bara lett till punktvisa resultat, och att man "inte ens lyckats hålla en parallellitet med förverkligandet av den interna marknaden". Liknande åsikter har under de sista månaderna hörts allt oftare. De delade uppfattningarna inom koalitionsregeringen mellan partierna om hastigheten på närmandet till EG, ledde under senhösten till en intern strid mellan den socialistiske förbundskanslern och den konservative utrikesministern om vem som skall stå vid spakarna. Den striden har nu officiellt bilagts.

Resultaten av utrikesministerns och förbundskanslerns respektive besök i Moskva och Bryssel gav utrymme för en del tolkningar rörande framför allt Sovjetunionens åsikter angående en österrikisk medlemsansökan till EG. En stor del av de politiska kommentatorerna i massmedia tycks anse att ryssarna menar att förhandlingar med EG om medlemskap är accepterbart, så länge de förs med den ständiga neutraliteten som högsta prioritet. Att så kommer att vara fallet har både förbundskansler Vranitzky och utrikes-

minister Mock betonat åtskilliga gånger.

Enigheten bland intresseorganisationer och arbetsmarknadens parter tycks vara stor, alltifrån industriförbund till "Arbeiterkammer", så stor att en del politiker och politiska kommentatorer varnat för en "EG-eufori", att den politiska styrningen riskerar att bli en "Adhokratie". Det vill säga att sammanhanget mellan politiska beslut riskerar att förloras.

Frågor har ställts om den egentliga enigheten inom de olika intresseorganisationerna, framför allt inom lantbrukets organisationer som innehåller en rad olika medlemsgrupper. Men de politiska ställningstagandena tagna för intresseorganisationernas räkning har visat ett positivt gensvar i fråga om EG-medlemskap.

EG-staternas politiska samarbete inom det Europeiska Politiska Samarbetet (EPS) har från regeringens sida inte betraktats som ett oöverstigligt problem. Dels p g a den mellanstatliga samarbetsform som bara medger beslut och deklamationer tagna i enighet, dels p g a att EPS utveckling inte har ansetts peka på en utveckling mot att också omfatta de militära aspekterna av säkerhetspolitik.

### **EG:s områdesgränser måste definieras**

En österrikisk medlemsansökan, eller an tydningar om medlemskapsansökan, skulle dessutom tvinga EG-staterna att definiera EG:s områdesgränser, och gränserna för medlemskap. EG-staterna skulle därmed tvingas att behandla den känsliga frågan om det politiska samarbetets natur. Något som inte kommer att bli lätt, med tanke på erfarenheterna av delade

meningar bland staterna om detta. Endast medlemsansökan från ett utomstående neutralt land har i Österrike ansetts kunna tvinga medlemsstaterna till detta. SPÖ:s utrikespolitiska talesman Peter Jankowitsch (tidigare utrikesminister) menar (i "Kurier" 26/1-89) angående EG-kommissionens ordförande Jacques Delors skepticism, rörande ett neutralt Österrikes medlemskap och EG:s politiska mål; "Det visar sig att EG, genom Österrikes hittillsvarande integrationsstrategi, blir lite nervösa. Dessa klara ut-sagor hade inte funnits om inte vi, under den senaste tiden, knackat på kraftigt i Bryssel. Jag ser Delors utsagor såsom positiva."

Att en framtvängd självrannsakan hos EG-medlemmarna rörande EG:s politiska samarbets framtida inriktning skulle utfalla till det neutrala Österrikes fördel, hoppas många på.

Jag har gått igenom de, ur neutralitetsbegreppet, mest debatterade ståndpunkterna. Naturligtvis återstår det mycket att säga om Österrikes närmande till EG. Inom olika områden av det ekonomiska

och politiska livet pågår intensiva debatter. Exempel på sådana områden är ett EG-medlemskaps förenlighet med förbundsländernas legislativa ställning inom Österrike samt transittrafiken genom bl a Tyrolen. Men jag hoppas att denna artikel har tjänat som en god överblick.

Det finns all anledning att intensivt bevaka utvecklingen Österrike-EG eftersom detta givetvis kommer att påverka även Sveriges förhållanden. Man skall nog inte dra för stora slutsatser för Sveriges del av de österrikiska erfarenheterna, man måste beakta de olika situationer våra båda länder står inför.

Men att samtidigt betrakta händelseutvecklingen såsom irrelevant för Sveriges del vore ett stort misstag. "Det som är sanning i Wien och Bryssel är *inte* i Stockholm blott ett skämt". Tiden kommer, då också vi på allvar måste ta tjuren Europa vid hornen. Vid denna tidpunkt bör vi komma väl förberedda, utan skyggglappar för dagens verklighet, och med sextio-talets europapolitiska "Bondepraktika" uppställd i bokhyllan.