

## ”Neutralitet”, politiska flyktingar och desertörer

*Professor Hilding Eek diskuterar i denna artikel de båda begreppen ”neutralitet” och ”alliansfrihet”. Han tar också upp den svenska regeringens handlande beträffande de amerikanska avhopparna och desertörerna. I detta sammanhang understryker han det beklagliga i att domstolarna inte prövar utlänningsärendena. Det skulle ge ett helt annat eftertryck åt besluten och kanske också göra felaktiga motiveringar för besluten onödiga. Professor Eek fortsätter med denna artikel den diskussion, som inleddes i förra numret av Sv. T. av länsåklagare Klas Lithner.*

Syftet med dessa rader är att söka dra en lans för att diskussionen om den svenska ”neutraliteten” och vad den påkallar prövas mot bakgrund av vad Sverige folkrättsligt kan göra och inte kan göra. Visserligen har man olika meningar om vilken roll folkrätten spelar och kan spela inom utrikespolitiken. Det finns de som hyser den extrema uppfattningen, att beslutfattande inom utrikespolitiken inte alls påverkas av några rättsliga eller etiska eller eljest mänskliga värderingar hos dem som fattar besluten; de skulle kunna träffas av en maskin laddad med militära och andra ”makt”-data. Men det är å andra sidan möjligt att hävda åtminstone att det folkrättsliga regelsystemet kan leverera *argument* som stöder en stats krav på respekterad utrikespolitisk handlingsfrihet, så länge den håller sig inom ramen för de rättigheter och förpliktelser som staterna har mot varandra enligt en allmän inom statsamfundet vedertagen praxis: folkrätten.

Det folkrättsliga begreppet *neutralitet* hänför sig till förhållanden under krig. En stat som inte deltar i ett krig har att förhålla sig neutral. Neutralitetsrätten innehåller förpliktelser både för de krigförande staterna och de neutrala. De senare måste t.ex. värja sitt territorium mot utnyttjande av de krigförande. Huvudregeln är uppehållande av opartiskhet. Den neutrala staten får inte blanda sig i krigföringen. Den får inte finansiellt stödja ena parten. Förpliktelserna gäller dock endast staten själv, inte dess underåtar, och det är inte någon vedertagen

uppfattning att ens den neutrala staten eller dess talesmän har att iaktta s.k. ideologisk neutralitet, dvs. har att t.ex. i uttalanden om det politiska läget ange de stridandes krigsmål som likvärdiga. Kravet på opartiskhet är svårt att precisera och erfarenheterna från de två världskriegen visar att utanför två grupper av klara regler ("får"; "får icke") finns ett ovisst gränsområde. Den neutrala staten strävar att stå fast vid sin plikt till opartiskhet; de krigförande söker ofta tilltvinga sig förmåner som det är tveksamt om den neutrala staten rättsenligt kan lämna. Den neutrala statens ledning kan ställas inför så allvarliga hot från de krigförande att den tvingas företa handlingar vars legalitet kan starkt ifrågasättas. Handlingar eller avstående inom gränsområdet medför påtagliga risker för den neutrala staten som den måste väga mot varandra. Dessa risker — risker på liv och död — förklarar, varför fasthållande vid neutraliteten bedöms, åtminstone av svenskarna som lyckades stå utanför båda krigen, som ett värde av första rang. Det förklarar också att starka emotionella tongångar förmärks och starkt emotionellt gensvar förväntas, då "neutraliteten" åberopas som skäl mot t.ex. svensk anslutning till EEC eller mot uttalanden som kritiserar den amerikanska regeringens Vietnampolitik.

#### Alliansfrihet och neutralitet

Men "neutraliteten" gäller som sagt endast under krig. I fredstid uppställer folkrätten inga krav på att en stat skall

visa "opartiskhet" i sitt förhållande till andra stater. De stora "oneutrala" försvarsallianserna i väst och öst visar att så är fallet. Sverige för sin del har valt en "alliansfri" politik; det är vakthållningen kring denna politik som åsyftas i en debatt som ur folkrättslig synpunkt felaktigt betecknas som en debatt om "neutraliteten". Motiveringen för alliansfriheten, varom partierna en gång enades i skuggan av det då för inte så länge sedan avslutade andra världskriget, var att den skulle möjliggöra för Sverige att stå utanför ett kanske hotande tredje världskrig. Den skulle övertyga båda sidorna om allvaret i vårt uppsåt att i ett sådant krig stå neutrala och opartiska i neutralitetsrättens mening. Det är väl på denna motivering argumentationen mot EEC-anslutning som något "oneutralt" senare hängt upp. En motivering för alliansfriheten som numera har större betydelse är väl att vi genom denna linje inte binder vår utrikespolitiska handlingsfrihet i allmänhet. Små stater som ingår i en försvarsallians binder sig vid organisationens regler om konsultation och samverkan och eventuellt krigsdeltagande. De har folkrättsligt uppgivit en del av sin handlingsfrihet — och deras olust över denna bundna situation märks ibland inte minst från de små öststaterna men också från t.ex. danskt, japanskt eller latinamerikanskt håll. Sverige är endast bundet vid folkrättens allmänna regler och vid traktatförpliktelser av typen åtaganden genom medlemskapet i FN. Vi har behållit vår utrikespolitiska hand-

lingsfrihet i stort sett intakt. Att det folkrättsliga läget är detta betyder ju inte att vi är oberoende av styrkeläget ute i världen och av andra staters reaktioner på våra ställningstaganden. Men det betyder, att vi inte är *folkrättsligt* bundna vid en "neutral" hållning och att svenska ställningstaganden i internationella frågor måste bedömas av regering och riksdag, partier och allmänhet på samma sätt som andra politiska frågor, dvs. — helst — balanserat, objektivt och med svenska värderingar och intressen som främsta utgångspunkt.

Folkrätten hindrar inte svenska medborgare att uttala sin kritiska syn på den amerikanska regeringens Vietnampolitik. Den hindrar inte heller vår regering att göra så — och så har den gjort. Denna kritiska inställning kan inte ens betecknas som anti-amerikansk i och för sig; den överensstämmer ju nära med den uppfattning som i den amerikanska valkampanjen förfäktas av senatorerna Mc Carthy och Kennedy och som förmodligen omfattas av omkring 50 procent eller mer av de amerikaner som överhuvudtaget reflekterar över sitt lands utrikespolitik. Möjligen kan den amerikanska regeringen dock uppfatta mottagandet i Sverige av en visit av en ambassadör för Nord-Vietnam och fraternisering med honom som en "ovänlig" handling. Underlåtenhet från de svenska myndigheternas sida att, så långt vår lag tillåter, dämpa ner klart anti-amerikanska demonstrationer, kan helt naturligt te sig som "ovänlig". Att inte ge effektivt

skydd åt amerikansk statsegendom och besökande amerikaners personer kan t.o.m. utgöra brott mot folkrättsliga regler. Här har kanske ibland vaksamheten brustit. Men påtalas kan kanske också frånvaron, såvitt allmänheten förnummit, av ett vänligt men bestämt klargörande för Förenta staterna av vad församlings- och yttrandefriheten innebär i en demokrati av västeuropeiskt snitt som Sverige. Omständigheterna kring hemkallandet av den amerikanske ambassadören tyder inte på att man inom Förenta staternas regering anser att Sverige förbrutit sig mot *folkrätten*. Vad vi sedan vill lägga in i incidenten i fråga om motiv och verkningar må lämnas öppet.

#### Avhopparna och folkrätten

I amerikansk press, radio och TV har mycket stor och ofta mycket Sverige-fientlig uppmärksamhet ägnats det förhållandet att vi tagit emot och härbärgerar ett inte så litet antal avhoppare från amerikanska militära förband. I denna fråga tycks från svenskt håll problemets folkrättsliga sida ha beaktats otillräckligt, ehuru folkrättsliga argument kan anföras för de svenska myndigheternas ställningstaganden om inte i varje enskilt fall så förmodligen i många av dem. Man har anledning skilja mellan desertörer i egentlig mening, dvs. soldater som avvikit från krigsområdet i Sydostasien, och sådana som lämnat förband i t.ex. Väst-Tyskland. 1954 års flyktingkonvention, till vilken Sverige anslutit sig, medför skydd för politisk flykting mot utläm-

nande till land där flyktingens liv eller frihet skulle hotas. Den svenska utlänningslagen, som bygger på konventionen, säger att "politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav". Bland reglerna om avvísning av den som söker sig till Sverige heter det, att om polismyndigheten anser skäl till avvísning föreligga, men utlänningsmyndigheten påstår att han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse i det land, från vilket han kommit, eller att han där inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land i vilket han löper sådan risk, skall ärendet gå till utlänningskommissionen. Besvär över dess beslut kan föras hos regeringen. Vad myndigheterna ha att pröva är uppenbarligen i första hand om den person, som söker fristad i Sverige, är en "politisk flykting" enligt konventionens och vår lags definitioner. Är en amerikansk krigstjänstvägrare flykting enligt konventionen är vi folkrättsligt förpliktade att *inte* sända honom till Förenta staterna eller till land som kan tänkas sända honom vidare dit, t.ex. Väst-Tyskland.

I länder där denna rättsliga definitionsfråga och dess konsekvenser kommer under bedömning av domstol har en viss rättspraxis utvecklats som är av betydelse för konventionens tolkning. Här om må hänvisas till den norske juristen Atle Grahl-Madsens nyligen utgivna stora avhandling "The Status of Refugees in International Law". Utan att gå in på dessa rättsfall och Grahl-Madsens analys av dem må framhållas, att krigstjänstvägran

eller avvikande ur krigstjänst på politiska grunder kan göra personen i fråga till politisk flykting i konventionens mening, men att det inte alltid behöver vara så. Om man hållit fast i Sverige vid en folkrättsligt betingad bedömning skulle varje fall sålunda inte bara prövas för sig, men beslutsmotiveringen för att en amerikansk militärtjänstvägrare tillåtits stanna i Sverige borde i varje särskilt fall ha byggts på de folkrättsliga kriterierna i stället för på det svårtydda uttrycket "humanitära skäl" som vi fått läsa om i tidningarna och som de amerikanska bedömarna anser vara kränkande. Våra beslut att ge fristad kunde åtminstone i åtskilliga fall ha motiverats med att vi varit folkrättsligt förpliktade att göra så; vi hade därmed inte givit någon av de berörda personerna moraliskt betyg. Vi torde inte vara förpliktade att som politiska flyktingar behandla t.ex. amerikanska soldater, som inte av religiösa eller politiska skäl är emot krigstjänst i allmänhet eller mot kriget i Vietnam så länge andra personer är berörda, men som först då de själva räknat med att bli sända till Asien kommit underfund med sin motvilja mot krigstjänst. Men när det gäller just amerikanare tillkommer en ytterligare omständighet. Amerikanska regeringen kunde tänkas vilja få krigstjänstvägrare utlämnade enär de begått brott mot amerikansk lag. Den svenska lagen om utlämning tillåter inte utlämning för "brott av krigsman", bl.a. undanhållande, rymning och övergivande av post. I 1961 års utlämningskonvention mellan Förenta sta-

terna och Sverige upptas dessa brott *inte* bland dem för vilka staterna ömsesidigt påtagit sig förpliktelse att utlämna personer för lagförande. Utlämning skall ej ske för brott enbart mot militär lagstiftning. Här finns sålunda ytterligare en fullgod rättslig argumentering tillgänglig mot hemsändande av här mottagna amerikanska krigsvägrare, vilken borde ha viss verkan både på amerikanska regeringen och på sansad amerikansk opinion.

#### Domstolsprövning önskvärd

Tilläggas må att det är beklagligt att en *domstolsprövning* inte insatts i vårt utlänningsförfarande. De relevanta definitionerna avgörs bäst i judiciell väg och domstolsbeslut får också starkare auktoritet utåt och inåt än avgöranden som i rena rättsfrågor kommer från administrativa eller politiska instanser som utlänningskommissionen och regeringen.

Krigsmän som avvikit från krigsområdet (desertörer) bör måhända betraktas under den strikta neutralitetsrättens synvinkel. Låt oss göra följande antaganden. Sydvietnam är en stat. Den är i krig mot Nordvietnam, som också är en stat vare sig "erkänd" eller ej, och Sydvietnam åtnjuter militärt bistånd från Förenta staterna. Sverige står utanför detta krig och är i förhållande till de krigförande bundet av neutralitetsrättens regler. Om dessa antaganden står sig så finns det, om vi konsulterar den folkrättsliga litteratu-

ren, goda grunder att hävda, att neutralitetsrätten kräver att Sverige, sedan sydvietnamesiska-amerikanska desertörer inkommit på dess territorium, har att omhänderta dessa, internera dem, om det finns risk att de skulle vilja avvika till motsidan (Nordvietnam), och i varje fall att behålla dem intill krigets slut, om de krigförande inte skulle komma överens om annat. Detta må vara en akademisk syn på saken. Men bör aspekten lämnas helt utanför då vi söker folkrättsliga argument för att försvara åtgärder som skarpt kritiserats från utländskt håll?

Det ankommer på de svenska myndigheterna — inom ramen för vad vår statsförfattning och våra lagar har att säga — att ta ställning till frågan om tillåtligheten av propagandistisk verksamhet av politiska flyktingar i Sverige. Folkrätten innehåller inte för sin del några regler enligt vilka en stat har att förbjuda politiska meningsyttringar som riktar sig mot annan stat vare sig de görs av dess egna medborgare eller av utlänningar. En gräns sätter dock den vedertagna allmänna folkrätten. Aktivitet inom en stat som innefattar organiserande av militära aktioner mot en annan stat eller dess territorium har vistelsestaten skyldighet att hindra. Här går en gräns — var är svårt att säga i en tid av egendomliga former av intervention, "intervention på inbjudan", "befrielsekrig" och "indirekt aggression" — dock en gräns och den gäller både amerikan och grek.