

## Svensk neutralitetspolitik och EEC

*Är fullt svenskt medlemskap i EEC förenligt med neutralitetspolitiken?*

*I denna artikel penetrerar ambassadör Bo Siegbahn det s k trovärdighetsargumentet eller »credibilitetsteorien».*

*Han snuddade vid denna fråga, som här alltså berörs utförligt, i en artikel i Svensk Tidskrift 1971, nr 2, om Den svenska neutralitetspolitikens utveckling (och författaren vill meddela att i denna insmugit sig ett fel: sid 70, rad 4 skulle ha lytt »... fullt medlemskap, och så sent som i höstas var detta fortfarande den officiella linjen.»). Det lösliga talet om neutralitetspolitiken har använts alldeles för mycket då andra motiv varit avgörande vid ställningstaganden. Hans slutsats är att Sverige kunde begära fullt medlemskap. Utredningar sådana som Werner- och Davignonrapporterna har utförts inom ramen för EEC, men detta innebär inte att de accepterats. Om Sverige vore medlem, skulle vi i sådana sammanhang, liksom i andra, kunna göra vår mening gällande. Vår nuvarande debatt tycks antyda att man hos oss har föga sinne för vår samhörighet med Europa.*

Är fullt svenskt medlemskap i EEC förenligt med vår neutralitetspolitik? Varom inte, vilka speciella undantagsklausuler skulle krävas för Sveriges del?

För att kunna svara på dessa frågor måste man först definiera innehållet i den svenska neutralitetspolitiken. Definitionen är numera klassisk: vi vill vara alliansfria i fred i förhoppning om att kunna bevara vår neutralitet i händelse av krig.

Kring denna definition har efter hand en hel filosofi vuxit upp, den s k credibilitetsteorien, som är ganska unik både för svensk och andra länders historia. Det sägs att våra möjligheter att bevara neutraliteten i väsentligt avseende beror på om vi kan övertyga stormakterna om vår »obrottsliga» vilja och förmåga till neutralitet i händelse av en stormaktskonflikt. Förmågan manifesteras av vårt försvar, och viljan att använda detta mot vem som än angriper oss av vår allmänna politik under fredstid. Det originella med denna filosofi är emellertid inte att politiken skall verka avhållande på en krigförande, som eventuellt har egna aggressiva avsikter mot Sverige, utan att det är den motsatta parten som skall övertygas om vår försvarsberedskap. Om denne inte har »förtroende» för eller »litar» på denna vilja anses det nämligen finnas risk för att han tillgriper ett preventivkrig mot Sverige. När man från svensk sida t ex skarpt kritiserar den amerikanska Vietnampolitiken är tanken sålunda inte att visa amerikanerna att »idag gläfsar vi men i morgon bits vi» utan att Öst skall förstå att vi i händelse av konflikt är beredda att

motstå även det hårdaste tryck västerifrån.

En följdslutsats härav måste vara att om Öst, med eller utan grundad anledning, är mer misstänksam än Väst mot den svenska inställningen är det nödvändigt att oftare och klarare manifesteras vår beredskap att försvara oss mot Väst. Detta skulle kunna tänkas medföra en viss snedbelastning i politiken, som kan bli olycklig för de intressen vi har under fredstid.

#### Teoriens räckvidd

En närmare analys av olika krigsrisker visar emellertid att hela denna filosofi har en ytterst begränsad räckvidd. Ingen rationell bedömare av Sverige kan inbilla sig att vårt land mer eller mindre spontant skulle önska komma in i ett krig. Redan vår hållning under de två världskriegen måste vara bevis nog på detta. Den helt dominerande risken är därför att endera eller båda de krigförande skulle anse sig behöva svenskt territorium för sin krigföring.

I en sådan situation är det endast vårt försvar som kan utgöra ett återhållande element.

Att Sverige under fredstid sökt övertyga en sådan part om sin fredsvilja har givetvis inget som helst värde. Snarare tvärtom. Genom den begreppsglidning som skett från ordet »neutralitetspolitik» till talet om att Sverige är neutralt har många svenskar utan minsta tvekan fått den uppfattningen att neutraliteten är något som vi själva kan bestämma över. Om vi en dag blev anfallna skulle opinionen psykologiskt vara helt oförberedd och kanske

tom tro att den blivit förd bakom ljuset av statsledningen.

Resonemanget kan utföras vidare. Om stormakten A är helt säker på att stormakten B planerar ett anfall på Sverige eller i varje fall att han vill ockupera svenskt territorium och tvekar om Sveriges vilja att stå emot dessa krav, är det naturligt för honom att då tillgripa preventivkrig? Om han väntar kan det visa sig att B av någon anledning tvingas uppskjuta realisandet av sina planer. Det kan också visa sig att Sverige försvarar sig, och då kommer vårt land mer eller mindre på A:s sida. Om han däremot går till preventivt anfall är han från sina egna utgångspunkter säker om att Sverige kommer in i kriget på andra sidan.

I Sverige finns det kanske en ganska stark opinion för att man vid en indragning i ett krig åtminstone måste söka se till att man i så fall kommer på B:s sida. A skulle genom ett angrepp underlätta dessa grupperas strävanden, vilket knappast kan vara i hans intresse.

Ovan har diskuterats det fall där en av de krigförande beslutat dra med Sverige i ett krig. I detta fall skyddar förtroendepolitiken oss inte mot krig. Denna kan endast komma att spela någon roll i en situation där A kommit till slutsatsen att han inte har tillräckligt intresse av svenskt territorium för att vilja ta upp kampen med den svenska försvarsmakten men där han samtidigt antingen (felaktigt) anser det säkert eller ganska troligt att B hyser sådana planer. Även här måste han föra resonemang av den ovan skisserade ty-

pen. Såväl svensk som andra länders historia visar att en eventuell misstro mot ifrågavarande lands motståndsvilja eller neutralitetspålitlighet ofta eller kanske oftast brukar resultera i erbjudande om förmåner om politiken läggs om eller åtminstone det neutrala landet mera bestämt förpliktar sig att strängt iaktta en neutral attityd.

Men självfallet kan man konstruera situationer där förtroendet för det neutrala landets försvarsvilja mot påtryckningar från B kan rädda det från att råka i krig med A. Det bör dock tilläggas att en förutsättning för att ett sådant samband skall kunna existera är att det lilla landets försvarskraft bedömes ha en avhållande effekt. De svenskar som är pacifister eller som hävdar att det med vår tids stridsmedel är meningslöst för oss att ha ett verkligt försvar kan sålunda logiskt inte vara anhängare av neutralitetspolitikens förtroenderesonemang.

Nästa fråga är hur man skapar förtroende för den ytterst speciella situation där detta kan ha betydelse för vår fred. Eftersom denna artikel skall diskutera betydelsen av medlemskap i EEC, kan det vara naturligt att i första hand analysera hur man på sovjetisk sida kan tänkas resonera och vad som ter sig relevant.

Det centrala måste säkerligen för en krigförande alltid vara hur de neutrala staterna uppträder sedan ett krig utbrutit. Det är detta och inte vilka yttranden som fällts eller vilka åtgärder som vidtagits i fredstid som kan påverka krigssituationen.

### Neutralitetens lagar

Man kan helt allmänt konstatera att Sverige under de båda världskrigen begick åtskilliga brott mot neutralitetslagarna. I princip skedde detta inte för att gynna någon av parterna utan det rimliga målet var att genom nödiga eftergifter söka undvika indragning i kriget.

Samtidigt måste man understryka att neutralitetsbestämmelserna är mycket rapsodiska och att de dessutom under årens lopp i stor utsträckning satts ur kraft, inte främst av de neutrala utan av de krigförande själva. Dessutom är det ingalunda säkert att brott mot neutralitetsreglerna är det som mest irriterar en krigförande. Inga allmänna regler finns t ex för de neutralas handel. Det kan ofta förhålla sig så att även om det neutrala landet söker bibehålla fredsfördelningen av sin utrikeshandel, denna i realiteten av den ena parten anses vara till oerhörd fördel för den andra. Man behöver bara tänka på den allierade irritationen över den svenska fullt lageligen exporten under sista världskriget av kullager till Tyskland. Denna kanske kan sägas ha fört oss minst lika nära militära motåtgärder som något av neutralitetsbrotten.

Det finns emellertid en troligen ännu viktigare faktor. Sverige tillhör – och kommer förhoppningsvis också att göra det i framtiden – helt den västerländska kulturkretsen. De främsta representanterna för svenska regeringen har även vid olika tillfällen klart understrukt att ideologiskt kan det inte vara tal om svensk neutralitet. Det är inte uteslutet att ryssarna, vilka allmänt

anses vara mycket misstänksamma, betraktar varje land som inte bekänner sig till – den renläriga – kommunismen som fientligt inställt till Sovjet. Med hänsyn till den deklarerade svenska inställningen kanske de tolkar detta så att Sverige i grunden skulle önska en västlig seger när svenskarna möjligen skulle tro att de i motsatt fall inte skulle kunna bevara sin livsstil och självständighet. Redan ett visst ekonomiskt samarbete med Västeuropa har ju hos många av dem väckt oro på denna punkt.

Mot denna ideologiska och historiska bakgrund kanske de är benägna att med viss undran höra ständiga svenska förklaringar om »förtroende» och »obrottslig neutralitet» istället för lättförståeliga uttalanden om att Sverige i händelse av en ny konflikt önskar stå utanför denna. Här skulle man tala med stöd av historien. Å andra sidan kan det kanske vara lockande att utnyttja förtroendefilosofien för att söka driva Sverige mot en för dem önskvärdare politik. Tecken härpå saknas inte.

Vi har sålunda konstaterat att de helt överskuggande skälen för vårt lands indragande i ett krig ligger på det strategiska planet. I den mycket speciella situation där det över huvud har någon mening att tala om förtroende spelar andra faktorer än den dagliga politiken i fredstid en betydligt större roll. Icke desto mindre skall vi granska vilken vikt man bör tillmäta – respektive på regeringshåll tillmätt – neutralitetspolitiken och dess pendang förtroendeargumentet för våra möjligheter att stå utanför ett eventuellt framtida krig.

Och det måste understrykas att det är detta frågan gäller.

När det därför från regeringshåll har sagts att en viss åtgärd skulle vara »stridande mot neutralitetspolitiken» så är detta – i bästa fall – uttryck för löslighet i tankegången. När det gäller lagar kan ett visst handlande vanligen sägas vara förenligt med eller stridande mot lagen. Men i vårt problem är det frågan om hur vi tror att en viss åtgärd kan tänkas påverka stormakterna. Det mesta som med anspråk på intellektuell hederlighet kan sägas är att en viss handling förmodligen kommer att öka en viss stormakts benägenhet att angripa Sverige i den mycket speciella situation där förtroendet spelar någon roll.

#### Fullt medlemskap i EEC?

Det är ur dessa synpunkter vi skall granska de argument som framförts om att fullt svenskt medlemskap i EEC ej skulle vara förenligt med neutralitetspolitiken.

Man kan säga att invändningarna är av principiellt två olika slag, även om de går in i varandra. Det har sagts att vissa bestämmelser eller vissa förpliktelser i realiteten skulle omöjliggöra för oss att stå utanför ett krig genom det beroende till EEC-länderna vi på främst det ekonomiska området skulle komma i. Andra förpliktelser åter skulle ur sovjetisk synpunkt te sig så suspekta att man inte längre skulle lita på vår vilja att stå utanför ett krig.

Redan när frågan om svenskt medlemskap första gången var aktuell, nämligen 1961, framhölls av regeringen att det var tre punkter i Romfördraget som ansågs

betänkliga för Sverige. Där fanns ingen klausul om rätt att utträda, vilket vi måste kunna göra för den händelse övriga EEC-stater råkade i krig. Vi måste också ha rätt att på jordbruksområdet hålla en viss beredskapsproduktion. Slutligen var det svårt för Sverige att acceptera att EEC-länderna skulle ha en gemensam handelspolitik och att sålunda inget enskilt land utan EEC:s godkännande kunde sluta ett bilateralt handelsavtal.

På det mer allmänna planet var man något osäker om vad som kunde komma att täckas av en fras i inledningen till fördraget, som hade följande lydelse: »(de fördragsslutande parterna) vilka äro beslutna att lägga grunden till ett ständigt fastare förbund...» Förra året framkom två förslag som man på regeringshåll ansåg bekräfta tidigare farhågor. Det var de sk Werner- och Davignon-rapporterna. Enligt den första skulle man söka åstadkomma ett intimare ekonomiskt samarbete som i sitt slutstadium om omkring nio år bli skulle innefatta en myntunion. Davignonplanen föreslog politiska konsultationer mellan medlemsstaterna på olika nivåer i syfte att om möjligt komma fram till överensstämmande ståndpunkter på gemensamma problem.

Vad till en början utträdesrätten beträffar synes denna i hög grad vara ett konstruerat, ett pseudoproblem. För det första finns det en artikel 224 i fördraget som nog till nöds kan täcka en situation av det berörda slaget. För det andra förklarade Frankrike för några år sedan att man avsåg lämna organisationen om inte en till-

fredsställande jordbruksuppgörelse nåddes. Ingen sade då något om att detta var lagligen omöjligt. För det tredje kommer i händelse av ett krig vår problemställning troligen att vara den rakt motsatta. Liksom under förra världskriget kommer de krigförande att fördela viktiga råvaror och liksom då kommer vi att försöka av dem utverka så hygglig behandling som möjligt. Att då lämna ett gemensamt handelsorgan skulle säkerligen inte underlätta dessa strävanden. Att slutligen tro att våra krigsrisiker skulle väsentligt öka för att man ej lämnade en organisation som man under många år tillhört och som kanske kunde visas ge oss påtagliga konkreta fördelar är att måla fan på väggen och därmed borde man vänta tills man står inför den situationen.

Beredskapsaspekten är något mer komplicerad. Tanken är att om Sverige inte i fredstid har möjlighet att, där så kräves, stödja en produktion av vissa centrala livsmedel kan denna produktion försvinna och vi blir vid krig helt hänvisade till de krigförandes välvilja. Dessa skulle då kunna ge oss valet mellan att gå in i kriget eller »neutralitet till döds».

Även om man räknar mycket pessimistiskt om den behandling vi vid krig kunde utsättas för är det svårt att säga om problemet någonsin blir aktuellt. Detta beror på en mångfald faktorer. Med de priser som i dag råder inom EEC har vi inga större bekymmer att hävda oss på den vegetabiliska sidan. Däremot ligger det sämre till på köttområdet. Här ställer sig också beredskapslagring mycket kostsam.

Det vore säkerligen av stort värde om man vid förhandlingarna kunde få ett principerkännande av att man i EEC är beredd att ta hänsyn till eventuella framtida önskemål, för den händelse t ex prispolitiken i EEC ej ändras. Många tecken tyder på att detta skall kunna uppnås.

Vad handelspolitiken beträffar hyser man i regeringens kretsar oro för att denna kan komma att utnyttjas som ett politiskt stridsmedel mot t ex Östblocket. Mot detta kan anföras att Rom-fördraget inte innehåller ett ord som skulle kunna tolkas i en sådan riktning. Tvärtom framhålles i inledningen att man genom en gemensam handelspolitik önskar »bidra till att gradvis avveckla restriktionerna i den internationella handeln».

Nu behövs strängt taget inga handelsavtal för den löpande handeln ens med socialistiska stater. Man kan autonomt ge import- och exporttillstånd för de varor som man önskar. Om emellertid tankar på några speciella restriktioner skulle framkomma i EEC krävs kvalificerad majoritet för dessas antagande. Idag innebär detta att förslaget faller om t ex Frankrike och en annan liten medlemstat röstar nej. Vad som kan komma att gälla i ett vidgat EEC vet vi ännu ej, men det troliga är väl att det skulle räcka med avslag av en stormakt och några nordiska stater.

#### Werner- och Davignonrapporterna

Werner-rapporten innehåller förslag till ett efter hand allt intimare samarbete på den ekonomiska politikens område som under

sin slutetapp även skulle inbegripa en myntunion. Förslagsställaren har varit mycket ambitiös, och det kan vara svårt att på en gång överblicka i vilken utsträckning alla de framkomna förslagen skulle gagna den ekonomiska utvecklingen i de berörda länderna. För finansministrarna måste de lätt te sig suspekta ty de minskar deras handlingsfrihet. För en svensk blir saken ännu allvarligare. Vi anser oss ju även på det här området vara bäst i världen och ett lämpligt föredöme. Men vi kan inte vara säkra på att våra uppfattningar kommer att kunna slå igenom. Andra länder med större politisk tyngd kanske lyckas dirigera besluten med åtföljande försämring i vårt och kanske även deras läge. Å andra sidan är nog möjligheterna att detta samarbete skall leda för långt inte så stora, både med hänsyn till finansministrarnas invändningar som politiska prestigeskäl. Vid det senaste sammanträdet med EEC-regeringarna framkom hur tveksamma flera av deltagarna, speciellt Frankrike, var och det är nog klart att man kommer att avancera med yttersta försiktighet.

Vad Davignonplanen beträffar är denna till sina syften helt politisk. Det är politiska överläggningar som förutses. Ur allmänna synpunkter talar mycket för att sådana skulle kunna bli av stort värde. De förefaller även ligga helt inom ramen för FN-stadgan, som i artikel 52 ställer sig positiv till dylika regionala organ som kan befordra freden.

Emellertid bör man observera att Europarådet redan har liknande funktioner. I

vissa avseenden är dess konstruktion även fördelaktigare. Vid sidan av diskussioner på regeringsnivå finns här också en församling i vilken parlamentariker för olika partier ingår. Detta ger möjlighet till personliga kontakter och diskussioner även utanför regeringskretsen.

Vilka synpunkter på svenskt deltagande i »Davignondiskussioner» kan ur neutralitetspolitiska synpunkter anläggas? Med andra ord skulle detta kunna medföra att vi ur svensk synpunkt vid ett framtida krig inte skulle anses ha vilja eller förmåga att stå utanför och att man därför skulle angripa oss? Eller skulle det åtminstone öka riskerna härför?

Helt allmänt synes det svårt att svara ja på någon av dessa frågor, men en del måste bero på hur vi i dessa sammanhang komme att agera. Vi deltar emellertid redan i Europarådets diskussioner och har t o m på regeringsnivå två gånger röstat för starkt kritiska uttalanden om sovjetiska åtgärder. Ingen har officiellt haft några invändningar mot detta.

Vi har vidare sedan många år ett intimt politiskt samarbete med Natoländerna Danmark och Norge. Någon kanske invänder att detta väl är naturligt mellan de nordiska bröderna. Men varför skulle Sovjet se saken så. Är dessa länders medlemskap i Nato mindre uppriktigt än andras?

Sedan kan man säga att politiska diskussioner inom EEC ingalunda måste anses ha udden riktad mot något särskilt land. Man kan mycket väl tänka sig att ett av medlemsländernas problem tas upp till granskning. Kongofrågan på sin tid

kunde exempelvis ha föranlett gemensamma överläggningar.

Vidare är det minst sagt underligt att man ofta, tex i hr Erlanders metalltal 1961, sökt sätta likhetstecken mellan EEC och Nato. USA är den militärt helt dominerande parten i Nato men står ju utanför EEC. Även om USA till en början stödde bildandet av EEC som ett medel att stärka livskraften i Västeuropa, har det efter hand blivit klart att EEC på många punkter har intressen, rakt motsatta Förenta Staternas, och detta har även föranlett hårda förhandlingar. Det vore därför mycket riktigare att hävda att EEC representerar ett försök att minska tvåmaktspolariseringen, självfallet utan att för den skull bortse från Förenta Staternas betydelse för Västeuropa.

#### Frågan om statsförbund

Om emellertid mot förmodan de politiska diskussionerna en dag, såsom vissa medlemmar önskar, skulle på allvar ta upp frågan om ett statsförbund eller andra intima politiska samgåenden ställs man inför en helt ny problemställning, som knappast kan aktualiseras utan att Västeuropa utsätts för starka påfrestningar. Denna fråga måste då prövas i ljuset av alla de faktorer som föreligger. Det är inte någon mening i att idag närmare spekulera häröver eller att påstå att varje förslag nu till vidgat samarbete oundgängligen driver mot en total integration. Var finns i historien jämförbara exempel på detta?

Jag har sökt visa att enligt min uppfattning svenskt medlemskap i EEC är för-

# EEO-debatten i Danmark

enligt med våra utrikespolitiska målsättningar. Vad som varit beklagansvärt i vår hittillsvarande debatt är att en saklig diskussion av detta slag aldrig tagits upp, och för såväl svenska som utländska observatörer har därför den misstanken legat nära till hands att man slängt fram det för allmänheten lättförståeliga neutralitetsargumentet som motiv för sina ställningstaganden

den när i själva verket helt andra varit avgörande. Under alla förhållanden måste iakttagare ha fått en stark känsla av att man på ledande håll känner föga, och dessutom kanske minskande, samhörighet med Europa. I den mån denna skulle bero på isolationistisk självbelåtenhet kan man ej räkna på internationell uppskattning.