

BO PETERSSON:

Neutralitetsargument med begränsningar

Det är inte de folkrättsliga aspekterna på neutraliteten utan den svenska neutralitetslinjens trovärdighet som är huvudproblemet för Sverige.

Bo Petersson redogör för den sovjetiska debatten om EG och kommentarerna till Österrikes närmande till gemenskapen.

Om Sovjet reviderar sin tidigare syn på EG som ett bihang till NATO blir de neutralas manöverutrymme väsentligt större. (Artikelserien om EG och neutraliteten inleddes i SvT 3/88).

Bo Peterson är doktorand vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet och gästforskare 1986–88 vid Utrikespolitiska institutet.

Sveriges linje i EG-frågan är som bekant att medlemskap med hänsyn till neutraliteten i dag inte är aktuellt. Därvid är det också så att neutraliteten i stor utsträckning används som det slutliga argument, vilket i stort sett hejdar varje diskussion huruvida ett medlemskap vore fördelaktigt för Sverige eller ej. Bruket av neutralitetsargumentet kan således utifrån vissa syften vara effektivt på kort sikt. Frågan är emellertid hur relevant argumentet är i det långa loppet.

Egentligen är det inexakt att beskriva Sverige som neutralt i fredstid. Den korrekta karakteristiken är i stället att Sverige företräder alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Denna formel beaktar att neutralitet enligt folkrätten inte kan existera utanför ett krig. Dock kan en stat redan i fredstid förbinda sig att vara neutral i alla kommande krig. Schweiz åtog sig genom internationella fördrag 1815 och Österrike genom en konstitutionell lag 1955 en sådan förpliktelse. De båda staterna räknas därför som permanent neutrala. Den svenska neutraliteten har däremot ingen som helst juridisk förankring. Sverige är därför i fredstid inte heller bundet av de så kallade sekundära plikter, som enligt nyare folkrättsuppfattning åvilar de permanent neutrala.

Inte ens för en permanent neutral stat skulle ett EG-medlemskap nödvändigtvis uppställa några oöverstigliga hinder. De båda österrikiska folkrättsexperterna Waldemar Hummer och Michael Schweitzer medger att Romfördraget visserligen skulle kunna ställa till vissa problem för en neutral stat, men hävdar samtidigt att dessa inte är värre än att de kan hanteras (*Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Dynamisierung*

des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987, ss 284–306). Komplikationer kan uppstå rörande artiklarna 75:1a om den gemensamma transportpolitiken och 113 om den dito handelspolitiken. Den förra skulle hypotetiskt kunna medföra att den neutrala staten tvingades acceptera transitering av krigsmateriel över sitt territorium. Den andra skulle i en krigssituation kunna strida mot Haagkonventionernas lika-behandlingsplikt. Enligt Hummer och Schweitzer kan en stat dock värja sin neutralitet på två sätt. Dels innehåller Romfördragets skyddsklausuler i artiklarna 223 och 224 bestämmelser om att en medlemsstat med åberopande av "vitala säkerhetsintressen" kan vidta särskilda åtgärder i fråga om tillverkning eller handel med vapen, ammunition eller annan krigsmateriel. Dels kan den neutrala staten stödja sig på Luxemburgkompromissen från 1966 om att ministerrådets beslut ej får gå emot en medlemsstats "mycket viktiga intressen".

Sett ur strikt folkrättslig synvinkel skulle alltså ett svenskt medlemskap i EG knappast innebära några men för neutraliteten. Nu är det emellertid inte de folkrättsliga aspekterna som är huvudproblemet. Den platsen intas istället av den svenska neutralitetslinjens trovärdighet. Vi har här att göra med något som kanske bäst karakteriseras som självpåtagna sekundära plikter. Dessa yppar sig i en strävan att inte företa sig någonting i fredstid som i omvärlden kan skapa tvivel om Sveriges vilja och förmåga att förhålla sig neutralt i ett framtida krig.

Österrike och EG

På denna punkt är det av betydande svenskt intresse att studera Österrikes

handhavande av EG-frågan. Liksom på 1960-talet, då landets regering praktiserade sin *Alleingang* mot Bryssel, är det i dag Österrike som går i bräschen för de neutralas i övrigt försiktiga närmanden till EG. Inte ens ett fullvärdigt medlemskap utesluts i dag av österrikiska regeringsföreträdare. Ändå är landet hårt bundet att iaktta folkrättsliga förpliktelser. Dels är som sagt Österrikes permanenta neutralitet grundlagsfäst, dels är Österrike bundet av Statsfördraget från 1955. Fördragets paragraf 4, d v s den s k Anschluss-paragrafen, förbjuder Österrike

Den svenska neutraliteten har ingen som helst juridisk förankring.

att ingå politisk eller ekonomisk union med Tyskland samt att företa några åtgärder som direkt eller indirekt kan främja tillblivelsen av en sådan union. Såväl neutraliteten som Statsfördraget har av EG-motståndare inom och utom landet sagts utgöra hinder för ett medlemskap. Om Österrike trots detta i en framtid återfinns som medlem, kommer den svenska tesen om oförenlighet mellan neutralitet och medlemskap självfallet att mista en stor del av sin tyngd.

Sovjets hållning

Den främsta anledningen till att ett inträde i EG bedömts som betänkligt för de neutrala torde vara att Sovjetunionen alltsedan tillkomsten av Romfördraget 1957 sett mycket misstänksamt på Gemensamma marknaden. Den sovjetiska argumentationen har gått ut på att EG är NATO:s ekonomiska fundament, och att eventuel-

la neutrala medlemmar följaktligen skulle hjälpa till att finansiera Västsidas krigsförberedelser. Ett annat huvudargument har varit att de små neutrala staterna skulle hamna i ett ekonomiskt beroende av stormakterna inom EG, vilket så småningom oundvikligt skulle leda över i ett politiskt beroende. Mot bakgrund av en sådan argumentation är det knappast förvånande att Moskva av hävd ställt sig ytterligt avvisande till tanken att de neutrala staterna skulle söka närmare anknytning till EG. Följaktligen har sovjetiska bedömare också avvisat Irlands anspråk på att

Vi har här att göra med något som kanske bäst karakteriseras som självpåtagna sekundära plikter.

ha lyckats sammanjämka neutralitet och medlemskap. Så sent som 1984 antydde exempelvis den i Sverige bekante Lev Voronkov att Irlands neutralitet med tanke på EG-medlemskapet knappast kunde tas på allvar (*Malye strany Zapadnoj Evropy, Moskva, ss 357–358*).

Det finns emellertid ett antal faktorer, som talar för att en mindre rigid sovjetisk hållning i dag borde vara att vänta. Andreas Unterberger pekade 1987 i *Die Presse* på några av dem ("Moskauer Noten, Wiener Reaktionen", 23.3.87). Bland annat menade han att ett sovjetiskt nej till de neutralas EG-planer i ljuset av COMECON:s eget närmande till EG skulle te sig som hyckleri. Han spekulerade också i att det skulle kunna vara av sovjetiskt intresse att få med de neutrala i EG. En sådan utveckling skulle nämligen ligga i linje med den traditionella strävan att driva in

en kil mellan Västeuropa och USA. Den senare kommer förklart till uttryck i Gorbatsjovs paroll om det gemensamma europeiska huset, vilken per definition innefattar Sovjet, men utesluter USA.

Vidare väcker det politiska skeendet i dagens Sovjetunionen en och annan förhoppning om en mera förstående inställning gentemot de små, neutrala staterna. Under de senaste åren har onekligen omvälvande ting skett i det stora landet i öster. Gorbatsjovs *perestrojka* och *glasnost* har ställt åtskilliga gamla sanningar på huvudet. I dagens sovjetiska retorik uppges *perestrojkan* ha vunnit insteg även i den internationella politiken. ABM-avtalet mellan Sovjet och USA sägs jämsides med Genève-överenskommelsen om de sovjetiska truppernas bortdragande från Afghanistan utgöra de första konkreta manifestationerna av detta.

Uppenbart är att *glasnost* resulterat i att sovjetiska massmedia betydligt mera öppenhjärtigt diskuterar utrikespolitiska frågor. Det gamla bruket av klichéer och närmast reflexmässiga reaktioner utsätts för hård kritik. Jurij Derjabin, som utpekats som mannen bakom pseudonymen Komissarov, skrev 1988 under eget namn en artikel i *Mezjdunarodnaja Zjizn'* ("Murmanskij rezonans", 1988:5, ss 37–49), där han bl a menade att tidigare sovjetisk inställning till de nordiska länderna i vissa frågor måhända måste omprövas:

Jag dristar mig att uttala förmodan att våra ställningstaganden i det förgångna till skilda aspekter i nordiska frågor inte alltid varit odiskutabla och fria från stereotyper.

Innebär det något nytt?

Frågan är huruvida allt detta innebär något nytt för oss. Ovedersägligen har den sovjetiska utrikespolitiken över snart sagt hela linjen genomgått förändringar i fråga om stil. Men har det även inträffat justeringar av substansen i den politik, som riktar sig mot de små, neutrala staterna? Viss vägledning kan man få om man studerar de reaktioner, som Österrikes trevare gentemot Bryssel på senare tid rönt från sovjetiskt håll. Finns det då någonting som tyder på att den tidigare helt avvisande sovjetiska hållningen i dag skulle ha luckrats upp?

En rad icke helt entydiga signaler har under de allra senaste åren kommit till uttryck. Bland annat antydde chefen för APN, Valentin Falin, 1987 att man för Österrike borde kunna finna en lösning, där EG:s dubbelfunktion beaktades (jfr *Die Presse* 23.3.87). Falin menade att EG inte bara var en ekonomisk och politisk gemenskap, utan även "ett väsentligt fundament för den västliga militäralliansen". Det nya med APN-chefens uttalande var att han ansåg det vara möjligt att skilja av de ekonomiska aspekterna från de militärpolitiska, vilket sovjetiska kommentatorer under 1960- och 1970-talen konsekvent ansett vara omöjligt.

Under 1988 har dock tonen skärpts från officiellt håll. I början av året kallade ambassadören i Wien, Sjikin, till presskonferens, vid vilken han lät förstå att Österrike gått för långt i EG-frågan. Här upprepades argumenten att varken neutraliteten eller Statsfördraget skulle medge ett medlemskap. Samma budskap framfördes i uttalanden i maj av UD-talesmannen Gerasimov och direktören för forskningsinstitutet IMEMO, Primakov

(jfr DN 19.5.88). Den gamla inställningen verkar således fortfarande leva och ha hälsan.

Positivare sovjetisk attityd

Samtidigt visar en rad artiklar i sovjetisk press på en betydligt mera positiv attityd gentemot Gemensamma marknaden som sådan. Glasnost' har lyft på locket, och i dag talar inte alla sovjetiska media längre med en och samma tunga. Exempelvis presenterade en forskare i tidskriften *MEiMO* rön, som visade att en klar majoritet av befolkningen och större delen av fackföreningsrörelsen i medlemsländerna

Glasnost' har resulterat i att sovjetiska massmedia betydligt mera öppenhetligt diskuterar utrikespolitiska spörsmål.

faktiskt ansåg att medlemskap var fördelaktigt och positivt (Ju. Borko: "O nekotorych aspektach izutjenija protsessov zapadnoevropejskoj integratsii", 1988:2, ss 35-50). Ett nästan osannolikt rekord i välvilja gentemot EG slogs av en skribent i *Moskovskie novosti* i juli 1988 (V Markov: "Ne opozdat' na poezd", 1988:31, s 7). Hans artikel artade sig till en lovsång av integrationsprocessen inom EG. Skribenten propagerade starkt för att även medlemsländerna i COMECON måste skaffa sig tillträde till EG:s framtida inre marknad. COMECON-länderna måste för att kunna närma sig EG dels var för sig vidta nödvändiga ekonomiska reformer, dels sluta sig samman inbördes, menade han. För att redan nu förbereda ett närmande borde produktionen i COME-

CON-länderna orienteras mot de "normer och standarder, som utarbetats och antagits av gemenskapen". Terminologin i artikeln kunde mycket väl ha hämtats direkt från den svenska debatten. Rubriken löd nämligen "Vi får inte missa tåget", och även slutrekommendationen klingade välbekant:

År 1992 är inte långt borta. "Den enhetliga inre marknaden" lokomotiv är redan på väg. Det kommer an på dagens förberedelser hur morgondagens resa in i den europeiska framtiden kommer att gestalta sig.

Så länge som dylika tankar enbart uttrycks av enstaka journalister och forskare, finns det givetvis ingen anledning att tala om en sovjetisk omorientering av synen på de neutralas förhållande till EG.

Än så länge pekar auktoritativa sovjetiska uttalanden på att den gamla stelbenta synen fortfarande råder. Men de ovan återgivna resonemangen fäster ändå uppmärksamheten på en viktig omständighet, nämligen att neutralitetsargumentet hämtar sin relevans ur den traditionella Väst-Öst-motsättningen i världspolitiken. Om man i Moskva reviderar den tidigare synen på EG som ett bihang till NATO, blir de neutralas manöverutrymme tvivelsutan väsentligt större.

Istället för att automatiskt hävda att neutraliteten lägger hinder i vägen för ett medlemskap i EG, borde man i den svenska debatten göra en noggrann inventering av vilka skäl som *i övrigt* talar för respektive emot ett inträde. Att enbart uppehålla sig vid ett argument, vars vikt och relevans kanske inte är för evigt givna, förefaller däremot föga fruktbart.