

Nr 505

Av herrar **Virgin** och **Hernelius**, *angående riktlinjerna för utrikespolitiken.*

(Lika lydande med motion nr 632 i Andra kammaren)

Som allmän målsättning för svensk utrikespolitik brukar anges att den bör syfta till att bevara landets fred och frihet. Freden bör bevaras för att skydda landets oberoende, dess kulturella och historiska traditioner samt vår sociala standard. Men om friheten skulle gå förlorad utan att våldsåtgärder mot vårt land ens har tillgripits har fredspolitik misslyckats, och frihetens bevarande är därför lika viktigt som fredens bevarande. Under de senaste decennierna har också med ökad styrka tillkommit kraven på en solidaritetspolitik, inom det för oss möjligas ram, genom mellanfolkligt samarbete och genom stöd och hjälp åt u-länderna.

Under senare år har ökad rörlighet präglat den internationella utvecklingen. Förskjutningar inom de militära allianserna har förekommit och tendenser till närmande mellan staterna i Nato- och Warszawa-pakterna har framträtt. Denna utveckling bekräftar att ingen allians är evig. Det vore emellertid olyckligt om allianserna skulle förlora sin betydelse för bevarande av den i stabiliserande riktning verkande maktbalans som efter hand inträtt i Europa. Man får dock icke bortse från att Tyskland-frågan fortfarande är olöst, att fred icke slutits; förekomsten av Berlin-muren illustrerar på ett tragiskt sätt kvarblivande spänning.

Läget i Norden är ur de nämnda synpunkterna av betydelse. Det förhållandet att Nordens länder 1948—1949 säkerhetspolitiskt gick olika vägar har icke inneburit — det kan 20 år senare konstateras — att Norden blivit skådeplats för kriser eller konflikter. Tvärtom har den Nato-politik som Danmark och Norge för, Finlands neutralitetspolitik på grundval av 1948 års biståndspakt med Sovjetunionen samt Sveriges på ett starkt försvar grundade alliansfria utrikespolitik gemensamt bidragit till det läge som i dag råder i Norden. Bevarandet av denna nordiska stabilitet bedömes allttjämt tjäna hela Europas intresse.

Den allmänna utrikespolitiska riktlinje, som de svenska statsmakterna alltsedan andra världskrigets slut följt för att trygga den inledningsvis angivna målsättningen, har karakteriserats som en alliansfri politik, syftande till att bevara Sveriges neutralitet i händelse av krig. Denna politik har

stötts av en praktiskt taget enhällig svensk opinion och har mött växande internationell förståelse och respekt. Insatserna i Förenta Nationerna, icke minst i samband med världsorganisationens fredsbevarande aktioner, har samtidigt efter hand kommit att i allt högre grad prägla den svenska utrikespolitiken.

En auktoritativ definition av svensk utrikespolitik finns i utrikesutskottets utlåtande nr 3 år 1956, bakom vilket står representanter för samtliga demokratiska partier. Utlåtandet tillkom i anledning av kommunistiska motioner i bägge kamrarna om att Sverige skulle avge en neutralitetsförsäkran ävensom att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära upptagande av förhandlingar med vissa länder »om att de garanterar och respekterar den svenska neutraliteten».

Utskottet motiverade sin avstyrkan av motionerna med att de innebar en omläggning av nu tillämpade principer för den svenska utrikespolitiken. Utskottet yttrade i fortsättningen bland annat:

Ingen tvekan råder, vare sig inom eller utom landet, om de svenska statsmakternas föresats att fasthålla vid deras självvalda politik att icke genom anslutning till något av stormaktsblocken förminska möjligheten för vårt land att icke indras i en eventuell stormaktskonflikt — — — Men motionärerna avser något helt annat. Deras förslag innefattar en permanent bindning av svensk utrikespolitik för varje tänkbart läge i en oförutsebar framtid — — — En omläggning av denna art av vår utrikespolitik finner utskottet icke påkallad av nu rådande läge eller innebära ett ändamålsenligt tillgodo-seende för framtiden av svenska intressen.

Detta utskottets utlåtande är beaktansvärt och vägledande. Man lägger märke till att utskottet, som uttryckte en enhällig demokratisk riksdagsopinion, icke talar om alliansfrihet i största allmänhet utan om frihet från stormaktsallianser, vilket är något annat, och icke talar om neutralitet utan i stället eftertryckligt varnar för en permanent bindning av svensk utrikespolitik i en oförutsebar framtid. Enligt utrikesutskottets definition innebär sålunda den svenska utrikespolitiken: frihet från stormaktsallianser i nuet och undvikande av permanenta bindningar för framtiden. Att Sverige betecknas som alliansfritt och icke som neutralt beror på att den senare beteckningen icke är fullt adekvat. Som Östen Undén framhållit i Tankar om utrikespolitik (Stockholm 1963) är den beteckningen avsedd för krigsförhållanden:

Det är under krigstid man skiljer mellan neutrala och krigförande. Med neutral stat i fredstid menar man ofta blott »neutraliserade» stater såsom Schweiz, vilka genom internationellt fördrag förklarats permanent neutrala. Det är denna terminologiska svårighet som föranlett att termen »alliansfri» användes om stat i fredstid, som står utanför alliansblocken. För Sveriges del blir den beteckningen ofullständig i fall den inte kompletteras med upplysningen att vi ämnar begagna alliansfrihet eller obundenhet till att i händelse av konflikt mellan andra stater söka undgå att indragas däri.

Den svenska alliansfria politiken, syftande till att bevara Sveriges neutralitet i händelse av krig, är alltså, som framgår av utskottets utlåtande, av speciell natur. Den är dikterad av Sveriges egna intressen, vilket också framgått av dess tillämpning under två världskrig. Två faktorer beträffande den svenska politiken måste tillmätas särskild betydelse. Den ena är att denna politik är helt självständig i bemärkelsen oavhängig, med nedan angivet undantag genom vår anslutning till FN. Den andra är att denna politik i enlighet med sitt syfte har en politisk-diplomatisk innebörd. Dessa två omständigheter ger den svenska neutralitetspolitiken en särställning i jämförelse med den politik som bedrivs av andra neutrala stater i Europa. Schweiz' neutralitet är som bekant garanterad av stormakterna, Österrikes ett element i det statsfördrag som efter andra världskriget återgivit landet dess självständighet, medan Finlands neutralitet får sin särskilda karaktär av att landet genom en biståndspakt är bundet vid en stormakt.

Med hänsyn till vissa formuleringar om svensk neutralitet som under stundom förekommer i den offentliga debatten kan det finnas anledning att göra en klar distinktion mellan den svenska »neutraliteten» och »neutralismen». Det kan lämpligen ske genom en hänvisning till det uttalande utrikesminister Torsten Nilsson gjorde inför Paasikivisamfundet i Finland i mars 1965. Han yttrade därvid bland annat:

Sveriges neutralitetspolitik skiljer sig från flera andra neutrala staters genom att den varken är nedlagd i vår författning eller i något slags fördrag med utomstående makter — — — I den mån begreppet »neutralism» innebär att vederbörande stat skulle vara förpliktad till något slags ideologisk neutralitet kan det självfallet icke tillämpas på ett land som Sverige med vår fasta förankring i den västerländska demokratins idéer.

Vad svensk neutralitetspolitik innebär ankommer det med andra ord utslutande på Sveriges statsmakter att avgöra, och den neutralitet vi eftersträvar under ett krig förpliktar under inga omständigheter till ideologisk neutralitet vare sig i fred eller krig.

I sitt ovan citerade tal framhöll utrikesministern också vikten av omvärldens förtroende för en neutral stats vilja att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. Vi delar den meningen. Att bygga upp och vårda detta förtroende kräver fasthet och konsekvens, och de synpunkter utrikesministern framförde har därför för Sveriges del full giltighet alltså. Det kan vara skäl erinra härom med hänsyn till den utrikespolitiska aktivitet som stundom gör sig gällande inom en del av svensk opinion. Lika självfallet som det är att, inom eller utom Förenta Nationerna, åsiktbildningen inom ramen för en levande folkstyrelse icke får dämpas, lika självfallet är det att svenska officiella uttalanden och åtgärder icke får utformas så att de kan skapa misstro mot neutraliteten.

Har då icke Sverige genom anslutningen till Förenta Nationerna givit upp sin neutralitetspolitik och i stället accepterat den kollektiva säkerheten och

solidariteten som riktlinje för sin hållning i händelse någon stat griper till vapen mot en medlem av organisationen? Är det inte vår plikt såsom medlem att ta del i de tvångsaktioner mot fredsbrytare som organisationen påbjuder?

Dessa frågor ställdes av f. d. utrikesministern Undén i hans ovan anförda arbete. Han påpekar att stadgan för FN innehåller precisa regler, och han hänvisade till att det är säkerhetsrådet som fattar beslut om militärt eller ekonomiskt ingripande mot en fredsbrytare.

I säkerhetsrådet har som bekant varje stormakt vetorätt i dessa frågor. Undén tillägger: »Det var under noggrant avvägande av de förpliktelser medlemskapet innebär som de svenska statsmakterna beslöt söka inträde i FN. Den begränsade neutraliteten som stadgan påbjöd ansågs från svensk sida kunna godtagas. Vårt land intog därvid en annan ståndpunkt än Schweiz, som icke ville avstå från sin neutralitet ens i den begränsade omfattning som här angivits.» Sedan Sverige vunnit inträde i FN och sedan det ovan citerade skrevs har organisationen kraftigt utvidgats. Den omfattar nu icke mindre än 123 stater. I generalförsamlingen och i FN-utskotten kan numera förekomma majoritetsbeslut vilka, ehuru icke rättsligen bindande, av oss bör bedömas från fall till fall. Förenta Nationernas värde som forum för påverkan av världsoptionen och som uttryck för världsoptionen är obestridligt, och Sverige har all anledning att slå vakt härom. Det finns dock skäl att söka undvika att Förenta Nationerna utnyttjas för meningsyttringar som kan undergräva världsorganisationens auktoritet och anseende. De svenska statsmakterna bör knappast kunna finna det vara med Sveriges intresse förenligt att medverka i sådana beslut eller deklARATIONER inom FN:s ram, vilkas brist på realism är uppenbar.

Solidaritetspolitiken inom FN måste kompletteras med en solidaritetspolitik från industriländernas sida gentemot u-länderna. Den förhoppning som man kanske på många håll ännu för några år sedan hyste att utvecklingen skulle minska spänningen och skillnaderna mellan i- och u-länder har dess värre icke gått i uppfyllelse. Klyftorna har snarare ökat. Redan de risker för världsfreden som ligger i denna växande spänning är ett skäl för kraftiga, rationellt verkande åtgärder i syfte att minska motsättningarna. Men framför allt gäller här de humanitära skälen, det mänskliga broderskapets självklara förpliktelser att hindra svält och fattigdom. Ökad handel mellan i- och u-länder, hjälp till självhjälp, framför allt genom bistånd och samhällseliga eller privata investeringar, samt — inte minst viktigt — en intensifierad familjeplanering kommer här i första rummet.

Vid en överblick av förhållanden som berör den svenska utrikespolitikens utformning bör inte förbises den utomordentligt viktiga roll som det nordiska samarbetet spelar. Nordiska rådet har betytt mycket och framsyntheten hos dess skapare, främst Hans Hedtoft och Nils Herlitz, är värd respekt och beundran. Detta råds verksamhet förtjänar att ytterligare utbyggas, och såväl respektive regeringar som riksdagspartierna bör i ökad

utsträckning intressera sig för aktiviteten inom rådet och dess olika organ. På samma sätt har också verksamheten inom Europarådet och dess organ fått ökad betydelse. Det är glädjande att även Sverige numera erkänt Europadomstolens behörighet. Europarådet utgör ett internationellt forum för regeringar och parlamentariker, vilka inom sin sektor för det mellanfolkliga samarbetet vidare. Kan dess verksamhet på längre sikt medföra ett överbyggande av motsättningarna mellan öst och väst bör detta eftersträvas.

I fråga om de europeiska marknadsfrågorna råder enighet om att Sverige bör verka för en europeisk stormarknad och vinna anslutning till en sådan. En stormarknad betraktar vi som ett steg på vägen till en friare världsmarknad. Vad Sveriges anslutning till Europa-marknaden beträffar bör denna — också därom råder enighet — ske under former som icke äventyrar vår allmänna utrikespolitiska målsättning. Men det bör också klart utsägas att Sverige tillsammans med övriga nordiska stater är berett att positivt och aktivt bidra till ett friare handelsutbyte och ökad ekonomisk integration i Europa.

Ett viktigt led i det mellanfolkliga samarbetet är arbetet på att begränsa de militära rustningarna. På vägen mot det slutliga målet härvidlag, allmän och total avrustning, grundad på en internationellt hävdad rättsordning, framstår det som den angelägnaste uppgiften att få de moderna medlen för nära nog obegränsad massförintelse under kontroll.

Det svenska nedrustningsarbetet bör följa långsiktiga och konkreta linjer, varvid följande principer bör vara vägledande i den mån de kan förenas med svenska säkerhetsintressen och kravet på internationell solidaritet.

Nedrustningsåtgärder måste präglas av balans och realism. Avtal och överenskommelser får icke i sig innebära förskjutningar i balansen mellan stater eller grupper av stater. Det bör åligga alla berörda parter jämförbara förpliktelser.

Fullgörandet av åtaganden måste vara öppet för insyn utifrån eller ske under effektiv internationell kontroll.

Rustningsrestriktioner skall ha nedrustningseffekt. De får inte fylla andra syften, utan bör både vara och av de enskilda staterna betraktas som ledande till ökad säkerhet. Frivillighet är den bästa garantin för ett åtagandes varaktighet och en förutsättning för ytterligare avspänning.

Rustningsrestriktioner får icke låsa utvecklingen. De får icke långsiktigt konservera styrkeförhållanden mellan stater och hindra de fortlöpande förändringar i dessa som i längre perspektiv normalt äger rum.

Nedrustningsåtgärder får icke skapa diskriminering på fredliga arbetsfält. Avtal som kan innebära ingrepp i den fredliga fria konkurrensen måste kombineras med regler som hindrar sådan diskriminering.

Med hänsyn till utrikespolitikens vikt synes det oss lämpligt att riksdagen, eftersom flera år gått sedan utrikesutskottet avgav sitt här ovan åberopade, av riksdagen godkända utlåtande, nu genom ett uttalande betonar att ingen förändring ägt rum i statsmakternas syn på den svenska utrikes-

politikens syften. Ett sådant uttalande skulle även vara av värde för de representanter för riksdagspartierna som i olika internationella organ har uppdrag att företräda Sverige.

Under hänvisning till vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte uttala att som riktlinjer för svensk utrikespolitik alltjämt skall gälla de principer som antogs av 1956 års riksdag.

Stockholm den 26 januari 1968

G. Ivar Virgin (h)

Allan Hernelius (h)