

Nr 14.

Ankom till Riksdagens kansli den 13 maj 1912 kl. 5 e. m.

Andra kammarens femte tillfälliga utskotts utlåtande nr 14 angående en af herr Palmstierna m. fl. väckt motion om skrifvelse till Konungen med anhållan om utredning rörande de rättsregler, som böra tillämpas, om Sverige förklaras permanent neutralt, m. m.

I en inom Andra kammaren väckt motion nr 80 har herr *Palmstierna* och nio andra ledamöter af samma kammare med åberopande af motionen nr 79, väckt af samma motionärer, hemställt, *Motionen.*

att Riksdagen i skrifvelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla:

1) att Kungl. Maj:t ville gå i författning om en utredning angående de *rättsregler*, hvilka skola tillämpas af och gälla för Sverige, för den händelse landet förklaras permanent neutralt;

2) att Kungl. Maj:t äfvenledes ville gå i författning om en utredning angående den lämpligaste *formen* för Sveriges permanenta neutralisering;

3) att Kungl. Maj:t, därest ofvannämnda utredningar därtill gifva anledning, ville inleda de förhandlingar med främmande makter, hvilka, för uppnående af den mest gynnsamma ställningen såsom permanent neutral stat, kunna finnas erforderliga, samt

4) att Kungl. Maj:t måtte i fråga om sistnämnda förhandlingar ta i öfvervägande möjligheten och lämpligheten af att söka åstadkomma ett gemensamt uppträdande af Sverige, Norge och Danmark.

Angående motiveringen hänvisas till den af motionärerna åberopade motionen nr 79.

Utskottet.

Neutralitetsfrågans föregående behandling i Riksdagen.

För bedömandet af frågan om Sveriges neutralitet torde det vara lämpligt att undersöka hvad som i detta hänseende åtgjorts under förfluten tid. En utförlig historisk utredning, förd fram till neutralitetsförklaringen år 1853, verkställdes för Andra kammarens räkning af dess fjärde tillfälliga utskott år 1902 genom riksarkivets försorg och återfinnes i nämnda utskotts utlåtande nr 34 för nämnda år.

1883 års
neutralitets-
motioner.

Af mera aktuell vikt är dock neutralitetsfrågans föregående behandling i Riksdagen på grund af väckta motioner. Utskottet anser sig därför ej behöfva gå längre tillbaka i tiden än till år 1883, då den första egentliga neutralitetsmotionen frambars i Första kammaren af herr *Adelsköld* och i den Andra af herr *Arnoldsson*. Motionärerna hemställde, »att Riksdagen i skrifvelse till Kungl. Maj:t uttalar den önskan, att Kungl. Maj:t täcktes hos de främmande stater, med hvilka Sverige står i diplomatisk förbindelse, inleda underhandlingar, åsyftande Sveriges fortvarande neutralitet i öfverensstämmelse med den moderna folkrättens grundsatser». Förslagsställarna åsyftade, såsom deras motivering visar, en *garanterad* (motion A. K. nr 97, sid. 2) ständig neutralitet. Båda kamrarnas respektive utskott afstyrkte motionen.

Det särskilda utskott nr 3, som Andra kammaren tillsatte för frågans behandling, erkände neutralitetens betydelse, men ansåg, att ingen särskild åtgärd behöfde vidtagas för att vinna erkännande åt neutralitetens grundsats, ty enligt gällande folkrätt ligger rätten till neutralitet i sakens natur och inbegripes i hvarje stats själfständighet. Utskottet vänder sig äfven mot tron på en *garanterad* neutralitets företråde framför den naturliga, som framgår ur suveränitetsbegreppet. En begäran om en sådan garanti ansåg utskottet hvila på förutsättningen, att någon annan makt skulle komma i frestelse att kränka Sveriges neutralitet under ett krig och skulle därför medelbart innebära en förolämpning mot en eller flera af de stater, hvilkas garanti skulle begäras. Dessutom fann utskottet det vara förödmjukande att underhandla med andra stater om utverkandet af en särskild undantagsställning för Sverige på grund af dess mindre folkmängd och svagare försvarskraft i jämförelse med Europas större stater.

Inom utskottet hade emellertid af herr S. A. Hedlund väckts ett förslag, som uteslöt garantifrågan och hemställde om inledande af underhandlingar, åsyftande Sveriges fortfarande (permanent) neutralitets erkännande af främmande makter. »Sverige skulle på sådant sätt ikläda sig förpliktelse till en fortfarande under alla förhållanden gifven neutralitet, hvars erkännande af främmande makter skulle innebära en moralisk garanti

för att makterna äfven skulle hålla Sveriges neutralitet i vördnad och helgd.» Men äfven i denna form ansåg sig utskottet böra afstyrka motionen. »Ty ett sådant erkännande behöfves ej. Hvarje själfständig stat såsom sådan äger, såsom förut blifvit yttradt, på grund af sin suveränitet rätt till neutralitet i uppkommande krig emellan andra stater.... Om Sverige skulle af eget initiativ afsäga sig den rätt det äger att i hvarje särskildt fall pröfva, hvilken ställning det bör iakttaga vid ett sig yppande krig, har Sverige ock afsagt sig en del af sin själfständighet.»

Första kammaren afslog utan debatt motionen, medan den Andra efter en längre debatt gick till votering, som utföll med 112 röster mot 70 för ett af herr Carl Ifvarsson framställt förslag af följande lydelse: »Kammaren, öfvertygad, att regeringen, liksom svenska folket, lifligt önskar fredens bevarande, samt fördenskull äfven själfmant vidtager alla för befrämjande af detta viktiga ändamål lämpliga åtgärder, anser således en af Riksdagen till Kungl. Maj:t ställd skrifvelse i berörda hänseende vara obehöflig; till följd hvaraf kammaren, utan att i allo godkänna utskottets motiver, låter vid det slut, hvori utskottet stannat, bero.»

Under debatten i Andra kammaren betonade dåvarande utrikesministern *Hochschild*, att »de främmande regeringarna behöfva ingen bekräftelse på det af dem redan kända förhållandet, att de förenade rikena icke vilja och knappast kunna föra krig för något annat ändamål än bevarande af sin själfständighet».

Nästa gång frågan om Sveriges neutralitet förekom till behandling i Riksdagen var år 1894, då herr *Waldenström* i Andra kammaren väckte en motion (nr 142), hvori föreslogs: »att Riksdagen må i skrifvelse till Kungl. Maj:t hemställa, om icke Kungl. Maj:t kunde finna det för de Förenade rikenas framtida trygghet gagneligt att inleda underhandlingar med Europas öfriga makter eller en del af dem i afsikt att från deras sida utverka en högtidlig förklaring, att de i händelse af ett europeiskt krig skola strängt respektera den Skandinaviska halföns neutralitet.» Andra kammarens tillfälliga utskott nr 3 afstyrkte motionen och stödde sig därvid hufvudsakligen på 1883 års utskottsbetänkande. Motionen afslogs af kammaren med 149 röster mot 56.

1894 års
neutralitets-
motion.

Vid 1899 års riksdag frambar herr *A. Hedin* jämte 23 andra ledamöter af Andra kammaren ett utförligt motiveradt förslag, hvori yrkades, »att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t behagade snarast inleda förhandlingar angående aftal mellan Sverige, Norge och Danmark om en samfällig deklARATION till öfriga makter, hvarigenom de tre skandinaviska staterna förklara sig för principiellt och permanent neutrala». I motiveringen heter det bland annat:

1899 års
neutralitets-
motion.

»Vår regerings förklaringar, hennes vederläggningar af falska uppgifter om hennes politiska tendenser, behöfva stödet af en folkmening, så tydligt och tillförlitligt uttryckt, att den ej kan i god tro blifva föremål för tvifvel och misstanke. De behöfva det så mycket hellre som de konstitutionella garantierna för utrikespolitikens handhavande i enlighet med folkets åskådningssätt och önskningsar äro svaga, så att det låter sig befara, att regeringens okontrollerade politik kan, i strid med en fredligt sinnad, men tigande folkvilja, föra landet in i förvecklingar, som leda till krig. Vi veta, men utlandet vet det ej, att svenska folket till sitt oändligt öfvervägande flertal intet högre önskar än en på fredens bevarande riktad neutralitetspolitik. Må denna folkönskan därför uttalas på ett sätt, som ej lämnar rum för någon misstro till fredsvänlighetens uppriktighet eller till folkets vilja att i den riktningen inverka på regeringens åsikt och handlingssätt. Med ett sådant stöd skall en regering, om hon i allt sitt görande och låtande i mellanfolkliga ärenden följer de regler, en på fredens bevarande riktad politik föreskrifver, kunna tillvinna sina förklaringar och försäkringar en tillit, som de, ehuru sanningsenliga och ärliga, eljest hafva svårt att förvärfva.»

Motionen underkänner värdet af en *tillfällig* neutralitet i motsats till en *ständig* med följande motivering: »Försäkringar om fredligt sinne lag och en på neutralitetens upprätthållande riktad politik lämna alltid, så länge neutraliteten är *tillfällig*, deklarerad först vid krigsutbrott, rum för antagandet, att den förr eller senare kan förbytas uti en allians med någon af de krigförande parterna. Så länge en mindre stats neutralitet ej är proklamerad såsom en otrygglig grundsats, tages denna stat med i räkningen uti de stora rivalernas alliansplaner och blifver föremål för lockelser, påtryckningar, hot. Detta förebygges af den såsom principiell och permanent deklarerade neutraliteten. Genom en sådan förklaring skola makterna vänja sig att betrakta vår neutralitet såsom en af den internationella politikens fixa punkter, förvissas om, att hvarken sympatier åt ett håll eller antipatier åt ett annat skola utöfva inflytelse, att ingen har att göra anspråk på understöd och ingen att befara, att hans motståndare har att påräkna en vare sig godvillig eller tilltvungen allians. De skola veta, att landets försvarskraft uteslutande är till för att, mot hvem det vara må, värna vår absolut opartiska neutralitet.»

»Utan minsta tvekan», yttra motionärerna i garantifrågan, »afvisa vi hvarje tanke på en så kallad garanterad neutralitet... Garantien är stum, när det egna intresset ej talar. Om detta höjer sin röst, är den öfverflödig... Garantien minsta fel är emellertid dess betydelselöshet eller, rättare sagdt, det vore lyckligt, om detta, med faran att insöfva den

garanterade i en falsk säkerhet, vore det enda. Men det är icke så. Till och med skenet af en garanti och en falsk uttolkning, hvarigenom en garantibestämmelse inlagts i akter, som icke afsett något sådant, hafva varit farliga, emedan de tjänat till förevändning för en inblandning, som förnekat den garanterade eller förment garanterade statens själfständighet.»

Då vid herr A. Hedins motion äfven fogats en hemställan om ett förslagsanslag å 10,000 kronor för en konferens af delegerade från de tre skandinaviska länderna, hänvisades densamma till statsutskottet, som efter en utredning af neutralitetsbegreppet hemställde, att »Riksdagen, under uttalande af att svenska folkets bestämda och uppriktiga önskan är, att Sverige-Norge må allt framgent lefva i fred, utan inblandning i andra staters angelägenheter eller tvister, samt att Riksdagen förväntar, att Kungl. Maj:ts regering allt fortfarande icke lämnar något tjänligt tillfälle obegagnadt att söka öfvertyga utlandet om att Sverige-Norges sträfvan under en konflikt mellan andra stater uteslutande skall riktas på att upprätthålla de Förenade rikenas neutrala ställning, måtte förklara herr Hedins med fleres förenämnda motion icke till någon Riksdagens vidare åtgärd föranleda». Efter en liflig debatt bifölls denna utskottets hemställan af Andra Kammaren med 150 röster mot 62. I Första Kammaren fattades samma beslut utan debatt.

År 1902 återkom motionen, undertecknad af herr A. Hedin och 39 andra ledamöter af Andra Kammaren, hvori alternativt föreslogs antingen »att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t behagade vidtaga åtgärder för aftal mellan de Förenade rikena och Danmark om samtidig och lika lydande deklARATION till öfriga makter, hvarigenom de tre skandinaviska staterna förklara sig för principiellt och permanent neutrala; eller ock

att Riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller, att Kungl. Maj:t behagade, under åberopande af Riksdagens uttalade önskan för alla de makter, med hvilka de förenade rikena underhålla diplomatiska eller blott konsulära förbindelser, tillkännagifva, att vår politik fortfarande förblifver riktad på fredens bevarande och upprätthållande af en sedan snart nittio år oafbruten neutralitet, och att de åtgärder till försvarskrafternas ordnande, som länge fördröjts af svårigheter att ersätta den gamla ekonomiska organisationsgrunden, icke hafva något annat ändamål, samt omedelbart offentliggöra detta tillkännagifvandes ordalydelse;

samt att, då ett starkare intryck på den internationella opinionen vore att förvänta af en åtgärd, som i samma syfte och form vidtoges äfven i Danmark, såsom år 1834 och vid Krimkrigetets början skedde efter

1902 års
neutralitets-
motion.

aftal med Sveriges regering, Riksdagen äfven i fråga om denna mera begränsade åtgärd anhåller, att Kungl. Maj:t ville söka åstadkomma samtidig och lika lydande förklaring från Danmarks sida».

Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott (ordförande herr Centerwall) ägnade motionen en ingående behandling och framlade sin uppfattning i ett digert betänkande, som efter en redogörelse såväl för neutralitetsfrågans riksdagshistoria som dess roll i Sveriges krigshistoria angaf utskottets åsikt om den ställning, permanent neutrala stater intaga.

Utskottets öfvervägande af den verkställda utredningens resultat ledde till en hemställan om afslag å motionen. I motiveringen framhålles, att i det folkrättsliga arbetet för krigens förebyggande eller minskandet af deras frekvens bör bland de af utskottet angifna två vägarna, *skiljedom* och *neutralitet*, den förra gifvas företräde. »Ty all rätt, vare sig civilrätt eller annan, förutsätter, när den kommit öfver sitt första utvecklingsstadium eller självhjälpens stadium, för sitt skipande en *domstol*.» En neutralitetsförklaring fann utskottet vara utan någon särskildt skyddande kraft. »Ty neutralitet är icke ett tillstånd, som för sitt inträdande fordrar någon *positiv* åtgärd från en makts sida. Detta tillstånd förefinnes af sig själf, så länge makten uppfyller det *negativa* villkoret att icke förklara krig. Äfven om en makt ej afgåfve någon sådan förklaring, vore den lika fullt neutral, så länge den ej själf förklarade krig eller uppträdde som krigförande part, och vore lika fullt skyldig att iakttaga neutralitetens plikter.» Utskottet säger sig ej kunna tro på »en viss mystisk kraft af en blott deklaration», utan anser, att en sådan kan medföra »oförutsedda och för vårt land oförmånliga följder».

När utlåtandet föredrogs inom Andra kammaren den 7 maj och ledde till en liflig debatt, yttrade dåvarande utrikesministern *Lagerheim* med anledning af motionärernas farhåga för en allians mellan Sverige-Norge och Tyskland följande:

»Jag har haft tillfälle att under en följd af år — åtminstone 15 eller 16 — mycket noga och utförligt sätta mig in i den tyska pressens uppfattning af våra förhållanden i allmänhet, och särskildt af vårt politiska förhållande till Tyskland och Tysklands förhållande till oss. Det har naturligtvis varit min ämbetsplikt att så göra. Jag måste härom säga, att icke blott mitt intryck, utan den bestämda öfvertygelse, jag därigenom vunnit, är, att den allmänna meningen i tyska riket *icke* räknar på en allians med de förenade rikena eller tror på existensen af en sådan. Jag kan ytterligare tillägga, att jag under icke få år varit i tillfälle att i samtal med ledande politiska män inom tyska riket konstatera, att en

sådan allians icke från tysk sida önskas, lika litet som den blifvit ifrågasatt.»

Angående frågan om hvad en förklarad neutralitet för med sig, den må vara tillfällig eller permanent, yttrade utrikesministern, att det ej ännu kunde anses vara klart, huru långt man kommer att gå på den väg, som betecknas af neutrala staters förpliktelse och rättigheter, samt åberopade en förklaring, lämnad af Danmarks utrikesminister under vinterns lopp vid en öfverläggning i Folketinget, med påpekande af de svårigheter, som i denna punkt föreligga. Excellensen Lagerheim betecknade det såsom en stor brist i den föreliggande motionen liksom i en till utskottets utlåtande fogad reservation, att i dem »icke ens den ringaste antydning blifvit gjord om huru den neutralitet skulle se ut, hvilken man vill, att vi skulle förklara för all framtid».

Efter att ha betonat sin personliga sympati för Haagkonferensens arbete slutade ministern sitt tungt vägande anförande med en försäkran om Konungens, de svenska och norska statsrådets och folkens fredliga sträfvanden, »då jag nu med den auktoritet, som kan tillkomma min ställning, och i förvissning, att mina ord skola höras långt öfver vårt lands och de förenade rikenas gränser, uttalar, att vår bestämda och fasta föresats är att med bevarande af den strängaste neutralitet afhålla oss från hvarje inblandning i främmande folks tvistigheter».

Sedan ännu ett par talare haft ordet, bland dem herr Ernst Carlson, som framhöll, att »de nordiska länderna göra bäst i att hålla sig så fjärran som möjligt från storpolitik och att i stillhet — utan alla demonstrationer, aktiva eller passiva — syssla med sin inre utveckling», afslogs motionen utan votering.

Efter 1902 har neutralitetsfrågan på grund af väckt motion ej förekommit i Riksdagens förhandlingar, förrän den i år genom tvenne motioner af herr Palmstierna m. fl. åter upptagits. Vid 1908 års riksdag gjordes dock i anledning af en interpellation af herr Staaff ett uttalande af dåvarande utrikesministern *Trolle*, som därvid yttrade: »Sverige har under senare tider varit och är allt fortfarande af omständigheterna anvisadt att i sin allmänna politik icke syfta på annat än att såvidt möjligt bevara sin neutralitet under konflikter mellan främmande makter. En absolut säkerhet för att så skall blifva fallet kan under inga förhållanden uppnås. En garanterad neutralitet skulle icke föra till målet, men skulle ovillkorligen påtvinga oss ett beroende af de garanterande makterna, som på ett betänkligt sätt skulle binda vår fria själfbestämmanderätt. Denna farliga och för ett fritt folks sunda utveckling hinderfulla väg lär Sverige ej vilja beträda. Under sådana förhållanden torde vi ej hafva annat att

göra än att med egna krafter och efter måttet af vårt folks ekonomiska bärkraft söka häfda vår neutralitet och eventuellt försvara vårt oberoende. Man får nämligen ej vara blind för att under en konflikt makterna emellan Sveriges ställning kan blifva sådan, att den allra lojalaste neutralitet från vår sida ej godtages. Denna för oss olyckliga eventualitet, hvars möjlighet dock ej kan förbises, torde endast kunna förutsättas inträffa, därest skådeplatsen för en konflikt blefve förlagd till vår omedelbara närhet. För denna händelse har regeringen för sin del ej ansett sig böra söka någon särskild garanti.»

Då vid bedömandet af frågan om Sveriges neutralitet det är af vikt att känna den folkrättsliga vetenskapens ställning till det svårösta neutralitetsspörsmålet, har för utskottets räkning på sakkunnigt håll utarbetats följande sammanställning af åtskilliga folkrättslärares ställning till frågan om

Staters permanenta neutralitet.

Begreppet *neutralitet* definieras af *R. Kleen* (krigets lagar, 1909, sid. 653 ff.) såsom det rättstillstånd, uti hvilket en fredlig stat i möjligaste mån lämnas oberörd af krigförande staters fientligheter, under det att staten å sin sida afhåller sig från del och inblandning däri samt iakttagelse opartiskhet.

Neutraliteten är icke ett rättstillstånd identiskt med fredstillståndet. Detta råder hos den neutrala staten endast i den mening, att han icke befinner sig i krig, men icke i den mening, att han åtnjuter samma rätt, som om intet krig existerade. Neutraliteten är ett nytt och särskildt rättstillstånd, relativt fredligt, men begränsadt genom krigets rätt. Härur följer för den neutrala staten *rättigheten* att, så länge den själf iakttagelse sina neutralitetsplikter, af de krigförande aktas i sin fredliga rätt och icke besväras mer, än krigets rätt medgifver och dess ändamål kräfver, samt *plikten* att icke inblanda sig i kriget eller gynna någondera af dess parter som sådan till fördel eller skada för motparten.

Neutralitetens rättstillstånd inträder i och med det krigstillstånd, som det afser, och upphör antingen med detta eller därmed, att den neutrala staten ingår i krigstillståndet vare sig formligen eller genom sin neutrala ställnings uppgifvande. Neutraliteten förutsätter således ett krigstillstånd mellan två andra stater. Under fredstid existerar ingen neutralitet.

Neutraliteten kan vara *enkel* (simple) eller *afhandlad* (conventionelle). Den enkla är den, som åligger hvarje stat, som vill hålla sig utom krigstillståndet, hvilket är hvarje själfständig stats obestriddiga rätt. Den afhandlade neutraliteten är den, som genom fördrag i betraktande af särskilda omständigheter lämpar den enkla neutraliteten efter dessa omständigheter medelst villkor, inskränkningar eller utsträckningar.

Den afhandlade neutraliteten är *fri*, när den beror af den neutrala statens egen fria vilja och omdöme samt kan af honom själf efter eget beslut intagas, bestämmas eller uppgifvas, samt *bunden*, när staten genom fördrag med en eller flere andra stater vare sig i allmänhet och för alla krig (ständigt bunden neutralitet) eller med afseende på ett visst eller vissa krig (tillfälligt bunden neutralitet) förbinder sig att vara neutral.

Med den ständigt bundna (permanenta eller perpetuella) neutraliteten följer i regeln följande rättigheter och plikter:

1:o För den neutraliserade staten: a) rättigheten att af de garanterande makterna aktas i sin neutralitet och skyddas emot angrepp därpå; b) plikten att upprätthålla och inom sitt eget område försvara sin neutralitet men icke eljest föra krig eller i krig inblanda sig.

2:o För de garanterande staterna: a) rättigheten att fordra, att den neutraliserade staten förblir neutral och med alla till buds stående medel försvarar sin neutralitet; b) plikten att akta den neutraliserade statens fred och neutralitet samt lämna den all erforderlig hjälp för dess upprätthållande.

Westlake («Notes sur la neutralité permanente» i Revue de droit international et de législation comparée, 1901) uppställer den satsen, att liksom den enkla neutraliteten är afhållelsen från att taga del i ett pågående krig, så är den permanenta neutraliteten det i system satta afståendet från deltagandet i den internationella politiken.

Mérignhac (Traité de droit public international 1907 II sid. 51) anser, att den permanenta, konstitutionella neutraliteten karaktäriseras däraf, att den neutraliserade staten blott kan föra krig för att försvara sig mot orättmätiga angrepp och att andra stater icke kunna eller få föra krig mot en sådan stat eller låta densamma föra krig utom för brott mot neutralitetsaftalet.

Pradier Fodéré (Traité de droit public international VIII 1906 sid. 883) karaktäriserar den afhandlade ständiga neutraliteten såsom den, hvarigenom en stat förbinder sig en gång för alla gentemot andra stater att förblifva neutral i allmänhet och under alla krig. Denna neutralitet kallas

Bihang till Riksdagens protokoll 1912. 13 saml. 5 afd. 14 häft. (Nr 14.) 2

permanent eller perpetuell, enär den afser framtiden, alla krig och alla främmande länder.

Piédelièvre (*Précis de droit international public* 1895 II sid. 488) anför, att det finnes stater, för hvilka neutraliteten är ett normalt tillstånd, i den bemärkelsen att de formligen förpliktat sig att aldrig deltaga i fientligheter af något som helst slag, mot det att de erhållit en försäkran att aldrig blifva tvingade till sådant deltagande.

Belgaren *Descamps* (»la neutralité de la Belgique», sid. 304 o. f.) skiljer med hänsyn till neutralitetens ursprung mellan

a) permanent neutralitet ålagd en viss stat af andra stater med våld;

b) frivillig permanent neutralitet upphöjd till statsmaxim, när en stat på tillräckligt tydligt sätt manifesterar och följaktligen äfven realiserar sin vilja att såsom oföränderlig regel för sitt förhållande antaga principen att icke deltaga i väpnad konflikt mellan andra stater; (såsom exempel anföras: Schweiz före 1814, republiken Venedig i 17:de århundradet. Man har äfven i visst hänseende sökt hit hänföra Förenta Staternas förhållande till Europa). *Descamps* framhåller, att neutralitet upphöjd till statsmaxim icke kan anses föreligga därför att en stat länge afhållit sig från deltagande i krig, utan densamma måste högtidligt ha tillkännagifvit denna sin afsikt. *Descamps* uttalar vidare, att neutralitet upphöjd till statsmaxim icke medför, att andra stater anses ha afstått från rätten att angripa den neutrala staten med krig såsom ultima ratio för häfdande af sina rättigheter. Den neutrala staten åtnjuter ingen särskild okränkbarhet i detta afseende. Å andra sidan kan den neutrala staten afstå från den permanenta neutraliteten utan att därmed kränka någon obligatorisk förpliktelse.

c) konventionell neutralitet, som uppstår genom aftal med andra stater medförande ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. *Descamps* hänför Belgiens neutralitet till denna kategori.

Det torde vara den under b) omförmälda form af neutralitet som närmast motsvarar hvad motionärerna kalla *deklarerad* neutralitet, hvilken de karaktärisera såsom tillkännagifvandet af en afsikt, hvilken icke är juridiskt bindande, enär afsikten kan förändras. Det har påståtts att deklarerad neutralitet, vare sig deklARATIONEN nu afgifvits i form af en författningsbestämmelse eller en ensidig neutralitetsförklaring riktad till andra makter, skulle innebära förpliktelser för andra stater att erkänna densamma. Interparlamentariska unionen uttalade på en konferens i Brüssel 1895 följande: »När en stat proklamerar sin permanenta neutralitet genom en konstitutionell författningsbestämmelse, bör denna neutralitet erkännas af makterna». Gent

emot detta uttalande anmärker den kände rättsläraren förre norske statsministern och nuvarande envoyén i Köpenhamn *Hagerup* i en artikel i *Revue de droit international public* 1906 (La neutralité permanente), att det skulle vara svårt att finna någon juridisk grund för skyldigheten att erkänna en stats deklarerade neutralitet. *Hagerup* anser vidare, att en ensidig neutralitetsförklaring möjligen kan hafva politisk men ej juridisk betydelse. Den kan hvarken skapa några särskilda rättigheter eller skyldigheter för staten i fråga. Han sammanfattar sin åsikt sålunda: permanent neutralitet upphöjd till statsmaxim är icke en juridisk utan utslutande politisk institution. *De Martens* (professor, medlem af ryska utrikesministeriets råd) uttalade sig i en artikel i *Revue des deux mondes* 1889 om Danmarks neutralisering och förordade däri en *ensidig* neutralitetsförklaring. Sedermera försvarade han denna åsikt därmed att en sådan förklaring kunde af makterna antingen uttryckligen erkännas eller lämnas obesvarad, hvilket innebure ett stillatigande erkännande, eller ock blifva föremål för protest. Det senare vore föga sannolikt, då ingen stat syntes vilja förklara sin afsikt vara att angripa Danmark. Blefve Danmarks neutralitet först erkänd af några makter, blefve den så småningom allmänt erkänd. I motsats härtill anser *René Waultrin* i en artikel i *Revue de droit international public* (La neutralité Scandinave), att en stat icke kan neutraliseras genom en ensidig förklaring. Härför fordras erkännande i en kollektiv internationell akt, som å ena sidan binder de däri deltagande staterna gentemot den neutrala, och som å andra sidan skapar ömsesidiga förpliktelser de förra staterna emellan. Äfven om de andra staterna erkände en stats ensidigt afgifna förklaring om permanent neutralitet, vore enhvar af dem berättigad att när som helst återtaga sitt erkännande och den neutrala staten att när som helst frånträda sin neutralitet.

Lawrence (Principles of International Law 1911) anser, att man måste skilja mellan *neutralitet* och *neutralisering*. Neutralitet är afhållelse från krigiska handlingar men på samma gång frihet att efter behag göra det eller icke. Vid neutralisering finnes denna frihet icke, hvarför neutralisering icke kan ske utan medgifvande af den stat, som skall neutraliseras, samt å andra sidan en stat icke kan neutralisera sitt eget område genom en enkel förklaring, emedan andra staters rättigheter och skyldigheter beröras däraf. En förändring af status quo måste för att vara internationellt gällande vara resultatet af en öfverenskommelse.

I motionen omnämnas dessutom följande slag af permanent neutralitet nämligen *åtagen*, *erkänd* samt *erkänd och garanterad*.

Åtalen neutralitet förutsätter ett aftal hvarigenom den neutrala staten åtager sig vissa förpliktelser gentemot andra stater, utan att dessa samtidigt ikläda sig några skyldigheter. Härom yttrar Kleen att då ingen stat väl utan tvingande skäl afhänder sig sin handlingsfrihet och ikläder sig förpliktelser utan motsvarande fördelar, förbehåller sig gärna den stat, som förbinder sig till ständig neutralitet i utbyte vissa garantier för sin fred och sin neutralitets aktning. Den *erkända* neutraliteten är det fall, då den eller de andra parterna i aftalet förbinda sig att respektera den neutrala statens neutralitet. Den *erkända och garanterade* neutraliteten innebär dessutom, att vissa eller alla kontraherande stater förbinda sig att på i traktaten stadgade sätt och villkor inskrida till skyddandet af den permanent neutrala statens ställning såsom sådan.

Uppenbarligen är det den erkända samt den erkända och garanterade neutraliten, som erbjuda det största intresset. Båda dessa former af permanent neutralitet förutsätta ett aftal mellan den neutrala staten och andra stater, hvarigenom den förra ikläder sig förpliktelsen att vara permanent neutral med däraf följande rättigheter och skyldigheter och de andra staterna antingen blott förbinda sig att respektera d. v. s. att icke kränka denna stats neutralitet eller äfven att vid behof skydda densamma. Tydligt är, att hvad som gäller om det förra slaget af neutralitet gäller äfven om det senare slaget.

Den erkända permanenta neutraliteten.

Vid besvarandet af frågan hvilka rättigheter och skyldigheter påhvila en permanent neutral stat bör först märkas, att dessa kunna vara speciellt angifna i neutralitetsaftalet, men att eljest skyldigheterna *under en väpnad konflikt* mellan andra stater äro alldeles desamma vare sig staten är permanent eller tillfälligt neutral, emedan, såsom förut framhållits, neutraliteten består däri att den neutrala staten afhåller sig från all inblandning i konflikten. Då förutsättningen för neutralitet är tillvaron af krigisk konflikt mellan en eller flera makter, kan man däremot enligt vissa författare; såsom Hagerup och Schweizer, icke tala om neutralitet eller icke neutralitet *under fredstid*, och således icke heller om någon underlåtenhet från den neutrala statens sida att uppfylla sina skyldigheter. Den permanenta neutraliteten är under fredstid latent och först vid krigsutbrott framträder dess verkningar (Schweizer). Men en permanent neutral stat måste äfven under fred undvika hvarje handling som kan kompromettera densamma och ingifva andra makter den föreställningen att denna stat vid ett eventuellt krigstillfälle icke skulle iakttaga sina skyldigheter som neutral (Hagerup). Detta medför att en sådan stat äfven under fred intager en särställning hvilket förhållande gifvit folkrättslärarna anledning att i detta

afseende uppställa vissa teorier, som här nedan skola i korthet beröras under form af vissa uppställda spörsmål.

Anses den permanent neutrala staten hafva afstått från rätten att med vapenmakt häfda sina berättigade intressen eller icke?

Descamps (a. a. sid. 350 o. f.) skiljer mellan tre olika grader af neutralitet:

1) pacigérat simple, då staten afstår från att blanda sig i andra staters väpnade konflikter men icke från att med vapenmakt häfda sina egna intressen eller från själf försvar mot angrepp;

2) pacigérat intégral, då staten afstår från hvarje väpnad handling såsom medel att häfda sina egna rättigheter men icke från legitimt själf försvar mot angrepp, och

3) pacigérat desarmé, då staten afstår äfven från rätten till väpnadt försvar mot angrepp. (Ex. Luxemburg.)

Hagerup anser, att om neutralitetstraktaten icke innehåller någon bestämmelse därom, bör man enligt regeln in dubio pro minimo betrakta neutraliteten såsom enkel eller pacigérat simple.

Såsom förut anmärkts anser däremot *Mérignhac*, att den permanenta konstitutionella neutraliteten utmärkes därigenom, att den neutraliserade staten endast kan föra krig till försvar emot orättmätiga angrepp. Statens suveränitet är således inskränkt i den mening, att denna stat icke får deltaga i offensivkrig och icke ingå förbund, som utsätta den för krigseventualiteter.

Äfven *Pradier Fodéré* synes anse, att permanent neutralitet utesluter rätt till offensivkrig och blott medför rätt till försvar vid anfall mot statens eget territorium.

Kleen anser såsom förut angifvits att den permanent neutrala statens plikt är att icke föra krig utom för försvar af neutraliteten inom eget område.

Schweizer, som i sin bekanta bok *Geschichte der schweizerischen Neutralität* söker visa, att Schweiz' neutralitet är resultatet af en historisk process och å kongressen i Wien af makterna erkändes men ej garanterades, häfdar, att den ständiga neutraliteten icke medför andra förpliktelser än den tillfälliga, såvida icke neutralitetsaftalet uttryckligen pålägger dylika. De andra staterna kunna icke anses hafva gent emot den neutrala staten afstått från användandet af krig såsom ultima ratio. Sådant afstående kan endast härledas ur den garanti för integriteten, hvilken stundom åtföljer neutraliteten. Neutraliteten afser blott icke-deltagande i krig mellan andra stater och upphäfver därför icke under alla omständigheter den neutrala statens rätt att föra krig, liksom den ej heller förpliktar de andra staterna

att under inga förhållanden angripa den neutrala staten. Blott den afväpnade neutraliteten saknar möjligheten och rätten att föra krig.

Belgaren professor *Nys* (notes sur la neutralité i Revue dr. int. et de lég. comp. 1901) anser, att det icke finnes något juridiskt motiv, som hindrar den neutrala staten att föra krig, d. v. s. med andra ord att afstå från neutralitetsprincipen och skaffa sig rätt med vapenmakt. Afståendet af rätten att föra krig för egen räkning skulle enligt *Rivier* (Principes du droit des gens) göra staten till halvesuverän.

Det har i detta sammanhang uppställts en annan fråga, nämligen om permanent neutralitet är förenlig med en stats suveränitet.

Kleen uttalar mycket bestämdt, att den bundna neutraliteten är folkrättsvidrig, oförenlig med hvarje suverän och oberoende stats behörighet att själf bestämma sätt och medel för sina rättigheters, sin självständighets och sin tillvaros försvar emot angrepp och kränkningar. Denna Kleens teori motsäges af flere författare, hvarjämte *Hagerup* påvisar att man icke torde kunna ur suveränitetens idé hämta något stöd för den uppfattningen som vill begränsa den juridiska möjligheten att etablera en permanent neutralitet. Äfven *Nys* uttalar, att neutraliteten i och för sig icke förringar en stats suveränitet eller förminskar dess självständighet. *Westlake* framhåller, att förbindelsen att göra eller icke göra en bestämd sak icke medför någon inskränkning i en stats suveränitet, lika litet som en dylik förbindelse af en enskild individ medför någon minskning i hans rättskapacitet. Däremot anser *Pradier Fodéré*, att en permanent neutral stat icke har sin fulla suveränitet, då den icke såsom sådan är ensam herre öfver sitt öde. Den har icke frihet att rätta sitt handlingsätt efter omständigheterna. Den är under fred tvungen att undvika hvarje förhandling med främmande makt, som skulle kunna kompromettera dess neutralitet i händelse af krig, eller försvåra dess skyldighet att vara opartisk och afhålla sig från all inblandning. Dess politiska roll är utplånad. *Mérignac* uttalar, att om suveräniteten hos den neutrala staten än är förminskad, så är den dock därför icke utplånad, hvarför sålunda den permanenta neutraliteten låter förena sig med suveränitetens idé.

En annan fråga, som uppställts, är den, om skyldigheten att vara neutral gäller emot alla stater eller blott emot de stater, som undertecknat neutralitetstraktaten.

Kleen anser, att ehuru den neutraliserades plikt att afhålla sig från deltagande i väpnad konflikt mellan andra stater undantagsvis kan inskränkas till de krig, som skulle komma att föras mellan vissa bestämda stater, i verkligheten utvecklingen och de alltmer universaliserande politiska förhållandena medföra, att en stat numera svårligen bindes vid per-

manent neutralitet, utan att denna afser hela utlandet och alla mellanfolkliga strider, med undantag blott för det väpnade motstånd staten komme att sätta mot angrepp på dess territorium. Den stat, som vore för svag att föra annat krig än nödvärn mot sina närmaste grannar, skulle icke kunna tänka på krig mot mer aflägsset liggande makter. Den neutralitet, som endast skulle fastställas med afseende å vissa stater, skulle därför knappast afse andra krig än vissa föreliggande och sålunda upphöra att tillhöra kategorien permanent neutralitet. En stat kan af ett begränsadt antal stater bindas vid ständig neutralitet gentemot alla andra stater och för alla krig.

I fråga om Belgien och Luxemburg är uttryckligen angifvet i respektive traktater, att dessa stater äro skyldiga iakttaga samma neutralitet gentemot alla andra stater. Det oaktadt tilläts Belgien att ingripa i de mexikanska oroligheterna på 1860-talet men icke att deltaga i makternas expedition till Peking under boxarupproret. Äfven *Hagerup* anser, att den permanenta neutraliteten gäller emot alla stater. Så äfven *Pradier Fodéré*.

Vidare har denna fråga framställt:

Kan en neutralitetstraktat, som icke innehåller någon bestämmelse om uppsägning eller varaktighet, uppsägas af en af parterna?

Hagerup anser, att som allmän regel kan uppställas, att den öfverenskomna neutraliteten icke kan ensidigt uppsägas hvarken af den neutrala staten eller af de stater, som gentemot denna åtagit sig förpliktelse med afseende å neutraliteten. Om så kunde ske, blefve garantien i verkligheten illusorisk och neutraliseringen en verklig fara. *Bulmerincq* och *Hilty* bestrida, att en neutraliserad stat har rätt att ensidigt uppsäga neutralitetsaftalet och detta på den grund, att neutraliseringen icke skett i den neutraliserade statens intresse utan i de andra staternas intresse. *Schweizer* anser, att beträffande sådana stater, som Belgien och Luxemburg, hvilka neutraliserats utan eller emot deras egen vilja, uppsägningrätten med skäl kan förnekas, hvaremot man icke torde böra förvägra sådan rätt åt på egen begäran såsom permanent neutrala erkända stater. Uppsägningen är för dem en rätt men icke en plikt. Uppsägningen kan i detta fall ske genom en enkel krigsförklaring. *Mérignhac* anser att den neutraliserade staten icke skulle hafva rätt att frånträda neutraliteten under förevändning att denna är en förmån, som den må fritt uppgifva. Neutraliteten är både en rätt och en förpliktelse.

Hvilka inskränkningar ålägger den permanenta neutraliteten den neutrala statens handlingsfrihet?

a. I yttre hänseende:

Den neutrala staten får enligt den allmänt härskande åsikten sluta vanliga traktater med andra makter, men endast sådana, hvilka icke kunna kompromettera neutraliteten; således icke defensiv-allianser, hvilka ålägga den neutrala staten skyldighet att lämna militär hjälp. *Descamps* vill göra ett undantag för stater i sådan ställning som Belgien och Holland och anser, att de kunna ingå förbund i syfte att åstadkomma gemensamt försvar, om båda staterna bli anfallna samtidigt och försvarets effektivitet, beror af gemensamhet i uppträdan. *Hagerup*, som medgifver riktigheten af *Descamps* åsikt ifråga om det af honom uppställda undantag, förklarar, att ett försök att erhålla permanent neutralitet för flere stater (t. ex. de tre skandinaviska) och samtidigt defensiv-allians dem emellan skulle vara att fullfölja två absolut oförenliga mål. Däremot må den permanent neutrala staten sluta unilaterala defensiv-allianser, d. v. s. sådana, som endast medföra utfästelse om hjälp åt den neutrala staten men ej förpliktelse för denna att lämna sådan. Samma åsikt har *Mérignac*, som kritiserar art. 8 i schweiziska förbundsorfattningen, enligt hvilken det tillkommer Edsförbundet att förklara krig, sluta fred och att sluta traktater i allmänhet. Vidare får en neutral stat icke garantera en annan stats neutralitet eller öfverhufvud deltaga i ett garanti-aftal. Belgien erkände därför blott men garanterade ej Luxemburgs neutralitet 1867 och var icke med om status quo-aftalet i Nordsjön 1908.

I fråga om andra aftal anser *Mérignac*, att en neutral stat kan sluta dylika af moraliskt eller kommersiellt innehåll, t. ex. post-, handels-, sjöfarts- och utlämningstraktater, men därvid bör den neutrala staten undvika alla klausuler, som äro oförenliga med neutraliteten. I princip skulle därför icke vara något hinder för en neutral stat att avsluta en tullunion med en annan stat, men troligtvis skulle de stater, som garantera neutraliteten, motsätta sig detta af fruktan, att en tullunion skulle gifva åt den andra kontrahenten ett för stort inflytande åt den neutrala staten. År 1842 afstod äfven franska regeringen på framställning från den brittiska att avsluta en tillämnad tullunion med Belgien, utan att dock erkänna principen, att en sådan union skulle strida emot neutralitetstraktaten. Vidare har Schweiz afböjt ett förslag att ingå i ett tyskt Zollverein. *Hagerup* säger, att i fråga om sådana traktater, som vid en konflikt skulle kunna medföra fördelar för den ene af de krigförande, måste en permanent neutral stat vara försiktig. Såsom exempel härå kan anföras, att belgiska regeringen ansåg sig 1868 nödsakad förhindra en öfverenskommelse

mellan ett belgiskt och ett franskt järnvägsbolag om öfverlåtande åt det senare af en strategiskt viktig belgisk järnvägslinje. Och dock var det här endast fråga om ett aftal mellan tvenne enskilda bolag.

Enligt *Mérignhac* bör en neutral stat icke vara beröfvad rätten att samverka med andra stater för att undertrycka handlingar, som strida mot humanitetens lag (ex. slafveri) och anser därför, att Belgien med orätt förvägrats deltaga i expeditionen till Peking för de främmande legationernas befriande under boxarupproret.

Med afseende å frågan, *huruvida en neutral stat kan förvärfva kolonier* torde den rådande åsikten vara, att sådant förvärf är medgifvet, äfven om det kan medföra vissa svårigheter. Frågan har särskildt beaktats vid Kongostatens förvandling till belgisk koloni. *Hagerup* anser dock, att garanterna för en stats neutralitet kunna förväntas förbehålla sig rätt att undersöka, huruvida och i hvilken grad förvärfvet af en koloni kan rubba statens förmåga att försvara sig. *Nys* uttalar, att den permanent neutrala staten har rätt att på fredligt sätt utvidga sitt område, men nyförvärfven åtnjuta icke neutralitet.

Realunion anser *Hagerup* en neutral stat icke kunna ingå, men väl *personalunion*.

De skyldigheter, som under en *krigisk konflikt* åligga neutrala stater, äro såsom förut framhåfts desamma för permanent neutrala som för tillfälligt neutrala d. v. s. att till det yttersta försvara neutraliteten, däribland att icke mottaga en krigförandes militära styrka inom sitt område annat än som flyktingar, hvilka afväpnas och interneras (ex. Schweiz 1871). Man är allmänt ense om, att det är en förpliktelse för en permanent neutral stat att försvara sig, såvida icke traktaten såsom fallet är med Luxemburg upphäfver denna förpliktelse. Den tillfälligt neutrala staten, säger *Nys*, har såsom suverän stat skyldighet att äga tillräckliga militära försvarskrafter. Den permanent neutrala staten har denna skyldighet icke blott som suverän stat utan äfven som neutral. För öfrigt behöfver staten endast iakttaga full opartiskhet; den omständigheten, att en frihet, som den neutrala staten beviljar båda de krigförande, kan hafva ett större värde för den ena än för den andra, gör den icke till någon ensidig fördel, enligt *Hagerups* åsikt. I sådant hänseende påpekar *Hagerup* att de tre skandinaviska rikena under Krimkriget medgäfvit frihet för såväl Ryssland som dess motståndare, England och Frankrike, att ha tillträde till de flesta af sina hamnar, ehuru detta var till vestmakternas fördel.

b. I inre hänseende:

Hagerup anser, att inskränkningar i den permanent neutrala statens handlingsfrihet i inre hänseende icke rättsligen böra finnas. 1848 gjorde

Bihang till Riksdagens protokoll 1912. 13 saml. 5 afd. 14 häft. (Nr 4.) 3

dock Frankrike och Österrike gällande beträffande Schweiz, att detta land icke finge ändra sin konstitution utan makternas samtycke, enär förutsättning för neutralitetstraktaten var, att grunderna för den schweiziska konstitutionen icke skulle förändras. Så skedde dock sedermera utan protest från dessa makters sida, men ihågkommas bör, att revolution då hade mellankommit både i Frankrike och Österrike. Äfven *Nys* vidhåller att en permanent neutral stat själf äger att bestämma öfver sin författning, hvilken såsom sådan icke kan anses utgöra en del af folkrätten.

Äfven frågan om neutral stats *asylrätt* har varit omtvistad, och garanterande makter ha å ena sidan gjort gällande att en neutral stat vore skyldig att tillse att densamma icke blefve en härd för stämplingar mot de andra staterna, samt å andra sidan gjort anspråk å att i den neutrala staten vaka öfver sina undersåtars intressen. Schweiz har hittills kunnat häfda satsen, att en neutral stat har asylrätt, men har dock på grund af påtryckning från makternas sida förbjudit främlingars uppehåll där utan pass.

De andra staternas skyldigheter mot den neutrala staten äro att respektera dess neutralitet, men detta åligger dem, säger *Hagerup*, på grund af folkrättens allmänna regler och icke till följd af den särskilda öfverenskommelse, som konstituerar neutralitetstillståndet. Om andra stater således endast lofvat respektera en stats permanenta neutralitet, äro skyldigheterna uteslutande på den neutrala statens sida och för denna stat skapas inga nya rättigheter genom ett sådant aftal. Däremot kan, om flera stater gemensamt förbundit sig att respektera en stats neutralitet, dessa sinsemellan och gentemot hvarandra anses bundna att respektera densamma, hvilket ju är en garanti för den neutrala staten.

Den erkända och garanterade permanenta neutraliteten.

Äfven denna form af neutralitet förutsätter ett aftal mellan vederbörande stat samt en eller flera andra stater. Det är icke nödvändigt, att alla de stater, som deltaga i aftalet, äfven garantera neutraliteten, utan en stat kan nöja sig med att erkänna, under det de andra både erkänna och garantera denna. Så t. ex. förband sig Belgien att respektera men garanterade icke Luxemburgs neutralitet. Med garanti i folkrättslig bemärkelse menar man enligt *Quabbe* (Die völkerrechtliche Garantie) det förhållande, att en stat lämnar en annan stat en säkerhet för upprätthållandet af en den senare statens rättighet genom en därå uttryckligen riktad handling. Garanti är således accessorisk, d. v. s. förutsätter en redan bestående rättighet samt medför förpliktelse för garanten att understödja den andra kontrahenten i fall

någon viss bestämd af den senare statens rättigheter kränkes. Garantiaftalet är hufvudsakligen ett löfte om hjälp, garanti är en förpliktelse »à faire respecter» icke blott »à respecter» och garantiaftalet är afsedt att skydda mot hotelse eller kränkning af den garanterade rättigheten.

Hvad ofvan sagts om den erkänt permanent neutrala statens ställning gäller naturligtvis i lika hög grad om den stat, som erhållit sin neutralitet garanterad. Här nedan komma därför endast att beröras de särskilda verkningar, som garantin medför för den permanent neutrala staten. *Hvilka förpliktelser medför garantiaftalet för de garanterande makterna?*

De garantiaftal, som f. n. existera nämligen rörande Schweiz, Belgien och Luxemburg uttrycka sig mycket sväfvande i denna fråga. Rörande Schweiz heter det i akten af den 20 november 1815, att signatärmakterna för Wiendeklarationen af den 20 mars samma år genom föreliggande akt lämna sitt formella och autentiska erkännande af Schweiz' ständiga neutralitet och garantera dess territoriums integritet och okränkbarhet inom dess nya gränser. Såsom man ser, säges icke uttryckligt, att neutralitet garanteras utan endast att de lämna sitt erkännande. Emellertid hänvisar ju akten till deklarationen af 20 mars, däri säges att så snart som den schweiziska förbundsdagen i vederbörlig form gifvit sitt samtycke, skall en akt uppsättas, som innehåller erkännande och garanti från alla makternas sida af Schweiz' ständiga neutralitet inom dess egna gränser.

Traktaten mellan Belgien och de fem stormakterna af 19 april 1839 stadgar, att de vid denna bifogade artiklar, innehållande lydelse af den traktat, som slutits mellan Belgien och Holland och enligt hvilka Belgien skulle bilda en oberoende och neutral stat samt vara skyldigt att iakttaga denna neutralitet gentemot alla andra stater, skola anses hafva samma kraft och verkan, som om de vore införda i traktaten mellan Belgien och de fem stormakterna, och följaktligen ställda under »ofvannämnda Majestäters» (de fem stormakternas) garanti. Rörande Luxemburg säger Londontraktaten af 1867, att »denna princip (att storhertigdömet skall vara en ständigt neutral stat) är och förblir ställd under sanktion af de undertecknande makternas kollektiva garanti med undantag af Belgiens, som själf är en neutral stat».

Äfven om traktaterna äro sväfvande, torde man dock enligt *Hagerup* kunna uppställa den regel, att garantien för neutraliteten innebär skyldighet för garanterna att med vapenmakt stödja den neutrala staten, i händelse att dess neutralitet kränkes. I samband därmed uppstår frågan om garantien äfven medför skyldighet att skydda den neutrala staten mot ett direkt angrepp å dess territorium. Om ett dylikt angrepp sker utan samband med ett krig mellan den anfallande staten och andra stater, kan

man ju icke tala om någon kränkning af neutraliteten. *Hagerup* anser därför, att en garanti för neutraliteten icke i och för sig innebär en garanti mot hvarje kränkning af territoriet. Å andra sidan innebär en garanti för territoriets okränkbarhet icke nödvändigtvis en garanti för neutraliteten. Äfven *Nys* är tveksam om garanti för neutralitet innebär en garanti för integritet och okränkbarhet. Beträffande Schweiz är saken klar, enär dess territoriums integritet och okränkbarhet är uttryckligen garanterad, men så icke beträffande Belgien och Luxemburg. *Nys* påpekat att i 1831 års fredspreliminärer föreslogs af stormakterna en bestämmelse om garanti för »la neutralité perpétuelle de la Belgique ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire». Detta senare uteslöts, sedan Belgien i mellantiden återupptagit fientligheterna, ur den definitiva traktaten af 15 november 1831 och upptogs ej heller i 1839 års traktat. Man har däraf velat draga den slutsats att Belgiens integritet och okränkbarhet icke vore garanterad. *Nys* erinrar vidare därom, att faktiskt aldrig i historien garantien för en stats neutralitet blifvit utkräfd. Det är därför farligt att i teorien pålägga en stat, som åtagit sig en dylik garanti, förpliktelser hvilka icke uttryckligen framgå af aftalet. *Quabbe* och *Mérignac* åter anse, att garantien för neutralitet äfven innebär en sådan för territoriell integritet och oafhängighet och äfven *Westlake* anser, att man icke torde kunna kränka en neutraliserad stats integritet utan att på samma gång kränka dess neutralitet. *Schweizer* häfdar såsom förut framhållits mycket bestämdt, att till förutsättningen för permanent neutralitet icke hör, att staten är skyddad mot angrepp. Detta skydd följer blott med garanti för integritet. Neutralitet är blott det, att staten är »nichtbeteiligt» i krig mellan andra stater, och förpliktigar icke andra stater att icke förklara krig mot den neutrala staten.

Hagerup uttalar vidare, att om kränkningen af statens neutralitet sker från någon af de maktens sida, som undertecknat neutralitetsaftalet, har enhvar af de andra signatärmakterna rätt att af egen drift inskrida för neutralitetens upprätthållande, äfven om den neutrala staten icke begär det; eljest tillkommer det den neutrala staten att taga initiativet till att begära garanternas mellankomst. Skyldigheten att intervensera påhvilas enhvar af dem oberoende af medgaranternas förhållande. Faktiskt har dock olika åskådningar gjorts gällande beträffande skyldigheten att inskrida. Man har påstått, att sådan skyldighet icke förefinnes, när icke de öfriga medgaranterna samtidigt göra detta. Så har skett från ledande engelskt håll beträffande Luxemburg. När flere makter gemensamt garantera en stat någon dess rättighet, har detta stundom skett med begagnande af uttrycket »conjointement et séparément» d. v. s. gemensamt och hvar och en för sig. Luxemburgs

neutralitet är såsom nämndt ställd under makternas kollektiva garanti. Den 20 juni 1867 förklarade engelske premierministern i öfverhuset, att garantien vore endast kollektiv, d. v. s. bindande endast för alla makter i deras gemensamma egenskap. »Alla äro ense om att upprätthålla Luxemburgs neutralitet, men ingen af staterna är bunden att ensam uppfylla denna skyldighet. Detta är en viktig skillnad, ty de enda två makter, som kunna kränka Luxemburgs neutralitet, äro två af deltagarna i den kollektiva garantien (Tyskland, Frankrike), och om därför någon af dem kränker neutraliteten, uppkommer icke någon förpliktelse för alla de andra staterna.» Med andra ord, enligt engelsk uppfattning är kollektivgarantien verksam blott när alla garanterna äro öfverens. Om en af garanterna kränker det garanterade objektet, är garantien utan verkan. Denna engelska åsikt bekämpas af nästan alla folkrättsliga författare, enär den skulle göra hvarje garanti illusorisk. Den måste naturligtvis icke desto mindre allvarligen uppmärksammas.

En punkt å hvilken alltid ovisshet kommer att råda är, *huru stor den styrka skall vara, som garanterna böra använda för att skydda den neutrala staten.* Det är icke lätt att på förhand bestämma denna styrka genom ett aftal, hvilket innebär en svaghet hos garantiaftalen. Då emellertid, säger *Hagerup*, det i regel är stormakter, som äro garantier, måste den som vill angripa en neutral stat därför räkna med att komma i krig med någon af dessa. Detta är en ganska verksam säkerhet för den permanenta neutraliteten och i verkligheten den enda verksamma, som man kan uppnå genom enbart juridiska medel.

Hagerup uppställer därpå frågan, om garantiaftalet medför rätt för garanterna att intervensera i den neutrala statens inre angelägenheter. Han anser, att någon sådan rätt principiellt icke förefinnes, men att garanterna, som vid kränkning af statens neutralitet kunna blifva aktift engagerade, hafva ett alldeles särskildt intresse att veta om den neutrala staten är i stånd att uppfylla sina förpliktelser, i främsta rummet dess skyldighet att försvara sin neutralitet. Detta särskilda intresse kan från garanternas sida leda till förfrågningar, undersökningar och föreställningar, som kunna vara ganska generande för den neutrala staten. Man kan säga, att garantien är beroende af, att den neutrala staten icke afstår från allt eget försvar. Det är visserligen sant, att i teorien den neutrala staten äger den suveräna afgörande rätten i afseende å storleken och medlen för sitt försvar, såvidt icke traktater uttryckligen pålägga densamma militära förpliktelser. Men det är lätt att se, att på denna punkt kan neutralitetsgarantien i praktiken framkalla ganska afsevärda svårigheter.

Quabbe uppställer följande förpliktelser för den garanterade staten, såvidt annat ej aftalats:

1) Den garanterade får icke göra något, som kan för garanten försvåra hans skyldighet att vid ett senare tillfälle ingripa till dennes förmån. a) En stat, hvars territoriella område garanteras, får icke utan vidare, om den ökar sitt område, anse jämväl detta nya område garanteradt; en sådan ökning kan möjligen lösa garanten från hans förpliktelse, enär densamma kan bringa honom i ett väsentligt farligare läge än förut; b) En stat får icke militärt desorganisera sig. I så fall har garanten rätt att träda tillbaka. De medlemmar af belgiska kamrarna, som voterade mot stärkandet af Antwerpens befästning under hänvisning till Belgiens garanterade neutralitet hade bort betänka, säger författaren, att det är Belgiens plikt gentemot garanterna att icke försumma sitt försvar; c) vidare bör den garanterade i rätt tid påkalla garantens ingripande, enär ett försummadt tillfälle kan försvåra garantens skyddsplikt.

2) Den garanterade staten får vidare icke onödigtvis genom aggressiv politik bringa det garanterade föremålet i fara.

3) Slutligen får den garanterade staten icke utan garantens medgifvande vidtaga någon väsentlig förändring med afseende å det garanterade objektet.

Quabbe skiljer mellan s. k. ren garanti och intresserad garanti. Han säger, att garantien lämnas i regel icke af enbart altruistiska motiv utan i allmänhet därför, att den garanterande staten själf har ett intresse af att det garanterade föremålet upprätthålles, förblir oberördt af främmande angrepp, att status quo bibehålles. Ur detta intresse härleder Quabbe en rätt för garanten gentemot den garanterade. Garanten har vid den intresserade garantien rätt att ingripa, äfven om den garanterade ej påkallar det. Denne senare lider en inskränkning i sin självständighet. Detta gäller särskildt om garanterad neutralitet. Den neutrala staten har icke rätt att ensidigt uppgifva denna sin neutralitet. Quabbe tänker sig ett exempel härför; om England med Belgiens medgifvande besatte en del af Scheldes strand, har England ej kränkt Belgiens rätt till neutralitet, ty detta land har själf uppgifvit denna rätt. Om Tyskland och Frankrike ville ingripa däremot såsom garant, skulle man svara dem, att någon kränkning af Belgiens rätt till neutraliteten ej föreläge och således icke heller någon rätt för dessa makter att ingripa. Nu ha de emellertid en rätt på grund af deras intresse för upprätthållandet af Belgiens neutralitet, och på grund härför skulle de vara berättigade att inskrida mot Belgien och England. Små stater sväfva i fara att genom garantifördrag blifva afhängiga af garanterna. För att detta icke skall blifva fallet måste

garantiaftalet innehålla uttryckligt stadgande, att den garanterade statens oafhængighet icke på något sätt beröres.

Till slut några allmänna omdömen om garantiaftal och permanent neutralitet.

Hvad *Quabbe* säger härom är i korthet citeradt i motionen, men torde böra läsas i samband med hvad han förut säger, där han yttrar sig om garantiaftalets värde. Äfven om i ett antal fall garanterna på oförlätligt sätt undandragit sig sina förpliktelser, har dock garantien i många fall bestått provvet och i hvarje fall afskräckt andra stater från ett angrepp å den garanterade. Angriparen vet icke, hur garanterna komma att ställa sig, och i denna regelbundet förhandenvarande verkan ligger garantiaftalets största värde. Endast England har vid fråga om Luxemburgs neutralitet på förhand förklarat, att det icke anser sig förpliktadt inskrida, om någon af medgaranterna angriper den garanterade staten. Obestriddigheten finnas dock äfven ogynnsamma verkningar af garantiförhållandet. Den garanterade statens själfständighet kan anses förminskad vid den intresserade garantien på grund af garantens rätt gentemot den garanterade, hvilken rätt icke medgifver den senare att ensidigt uppgifva det garanterade objektet, och gäller detta särskildt när fråga är om garanti af inre statsrättsliga förhållanden eller af neutraliteten. Historien visar äfven, att garanterna ofta missbruka denna sin rätt och inblanda sig i den garanterade statens inre eller yttre förhållanden samt framtvunga förändringar i dessa, under förevändning att deras fortsatta bestående bringar det garanterade objektet i fara. Vidare erbjuder garantiaftalets oklarhet många möjligheter för garanten att under sken af rätt undandraga sig sina förpliktelser.

Nys insisterar på satsen, att den permanenta neutraliteten uppfunnits och tillämpats icke i de neutraliserade staternas intresse utan i Europas eller rättare sagt i stormakternas verkliga eller påstådda intresse. Neutraliteten har blifvit dessa små stater ålagd. I fråga om Schweiz är stormakternas intresse först och främst militärt. Dess strategiska läge är så viktigt, att ingen makt vill se detta land i händerna på någon annan makt. Detsamma gäller om Belgien och Luxemburg.

Vid utbrottet af fransk-tyska kriget förklarade såväl franske utrikesministern som furst Bismarck, att respektive regeringar skulle respektera Belgiens neutralitet, men blott för det fall, att icke motståndaren kränkte densamma. Det var med anledning häraf som England på belgiskt initiativ slöt två aftal, ett med Preussen och dess allierade och ett med Frankrike, hvori hvardera af dessa förbinda sig att respektera Belgiens neutralitet, så länge motståndaren gjorde detta, under det England lofvade, att

om endera af de krigförande staterna kränkte Belgiens neutralitet, skulle England med vapenmakt bistå den andra för att skydda denna neutralitet.

Belgiske generalen *Brialmont* framhåfver i ett bref till Nys, som denne aftrycker, att en af neutralitetens olägenheter är att garanterna icke skulle tillåta Belgien att afstå från neutraliteten, och att Belgien på grund af neutraliteten är skyldig att bekämpa den förste krigförande, som beträder dess område, äfven om det vore en makt med hvilken Belgien hade allt intresse att förena sig eller t. o. m. slutit förbund med. Den permanenta neutraliteten är därför ett folkrättsligt servitut och en dålig skänk af stormakterna, som Belgien bort afvisa om det kunnat.

Pradier Fodéré uttalar, att verkligheten ofta icke motsvarar de förväntningar den permanenta neutraliteten väckt. Erfarenheten har visat, att hvarken denna neutralitet eller de högtidligaste garantier alltid kunnat aflägsna de faror från de neutrala staterna, som de skolat besvärja, utan tvärtom ökat dessa, då någon makt ansett lämpligt angripa den neutrala staten och garanterna icke funnit det vara i deras intresse att försvara denna, förebärande att någon kränkning förekommit från den neutrala statens sida af dess förpliktelser. I ett annat sammanhang yttrar *Pradier Fodéré* att, om man utgår från den internationella rätten, sådan den nu är, måste man erkänna att neutralitetens värde beror af den neutrala statens och de främmande staternas politik, af den uppriktighet och den insikt, hvarmed de uppfatta sina respektive rättigheter, skyldigheter och intressen. Han erinrar därom att *Funck-Bretano* och *Albert Sorel* yttrat, att traktater angående garanterad neutralitet äro underkastade samma lag som alla andra traktater; de behålla sitt värde blott så länge de historiska orsaker, som framkallat dem, bestå.

Af den utredning, utskottet i det föregående lämnat, framgår, att neutralitetsinstitutet ej kan sägas vara färdigbildadt utan är i behof af vidare utveckling. Den folkrättsliga vetenskapen visar på vissa punkter skilda tolkningar af de förpliktelser och rättigheter, som åläggas en neutral stat. För utskottet står det klart, att en sådan utveckling af neutralitetsinstitutet först bör föreligga, innan ett öfvervägande sker, huruvida Sverige bör omlägga sin hittills förda neutralitetspolitik med dess lyckliga resultat. Denna har karaktäriserats däraf, att Kungl. Maj:t vid vissa tillfällen, då det politiska läget påkallat det, senast 1904 vid utbrottet af det rysk-japanska kriget, afgifvit tydliga förklaringar inför utlandet om det svenska folkets fasta vilja att fullfölja sin freds- och neutralitetspolitik.

Motionärerna tänka sig en utredning angående »de rättsregler, hvilka skola tillämpas af och gälla för Sverige för den händelse landet förklaras

permanent neutralt». Utskottet anser, att en utredning bör vara *allsidig* och omfatta samtliga de former af det stora och svårlösta neutralitetsproblemet, hvilka folkrätten rör sig med.

Möjligt är att folkrätten i fråga om neutrala staters plikter och rättigheter kommer att utveckla sig oberoende af s. k. neutralitetsförklaringar. Sålunda yttrade justitierådet Hellner (Sveriges ombud vid den andra fredskonferensen i Haag), vid det tredje nordiska interparlamentariska delegerademötet i Kristiania 1911 på tal om konferensens femte konvention (om neutralitetsreglerna vid landtkrig) följande: »De stater, som ratificerat konventionen, ha härigenom klart och uttryckligt erkänt, att en neutral stats territorium är okränkbart och att sålunda hvarje kränkning är ett brott mot folkrätten. Detta gäller oberoende af neutralitetsförklaring. Det förefaller mig därför som om på folkrättens nuvarande ståndpunkt en förklaring om permanent neutralitet, vare sig den mötes af formligt erkännande eller icke, näppeligen skulle medföra ett ökad folkrättsligt skydd.»

En utveckling af neutralitetsinstitutet kan sålunda tänkas ske äfven på andra vägar än den motionärerna föreställt sig. Men gifvetvis bör arbetet på neutralitetsinstitutets utveckling jämväl omfatta de former af permanent neutralitet, som motionärerna anse vara de viktigaste. Ett dylikt arbete är emellertid af sådan natur, att det bör upptagas genom internationell samverkan. För den skull beslöt det ofvannämnda delegerademötet i Kristiania en hemställan till de tre nordiska rikenas interparlamentariska grupper att anmoda sina länders regeringar och folkrepresentationer »at midvirke, at spörsmålet om staters erklærede stedsevarende neutralitet blir undergit behandling paa den 3:dje fredskonferens i Haag».

Hvad det nordiska interparlamentariska mötet sålunda beslöt synes utskottet angifva det folkrättsliga forum, inför hvilket neutralitetsspörsmålet bör i sin helhet framläggas. Då Kungl. Maj:t redan tillsatt en kommitté att förbereda sådana frågor, hvilka kunna tänkas komma upp på nästa Haagkonferens och då neutralitetsfrågan torde blifva öfvervägd af nämnda kommitté, anser utskottet, att Riksdagen saknar anledning att här taga något särskildt initiativ.

På grund af hvad sålunda anförts hemställer utskottet

att Andra kammaren måtte — under uttalande af sin förvissning därom, att Kungl. Maj:ts regering fullföljer en sträng freds- och neutralitetspolitik, äfvensom därom, att regeringen söker med de medel, som städensamma till buds, medverka till neutralitetsinstitutets utveckling och tillgodogöra Sverige de resultat, som

däraf kunna vinnas — besluta, att förevarande motion icke föranleder till någon kammarens särskilda åtgärd.

Stockholm den 11 maj 1912.

På utskottets vägnar

ERNST LILJEDAHL.

Reservation

af hrr *J. A. Ingvarsson, Ernst Lindley och A. J. Bärq*, hvilka ansett att utskottets yttrande och förslag bort erhålla följande lydelse:

Såsom af ofvanstående redogörelse framgår utöfvar neutralitetsinstitutet ett betydande inflytande på staternas inbördes förhållanden. Motionärerna anse, att äfven Sverige för sin del måtte bidra till institutets ytterligare utveckling i syfte att därigenom betrygga fredstillståndet. De hemställa fördenskull om en utredning, såväl i fråga om de *rättsregler*, hvilka böra gälla för Sverige i händelse landet förklaras permanent neutralt, liksom ock i fråga om den lämpligaste *form* af permanent neutralitet Sverige borde ikläda sig, därest det befinnes önskvärdt att Sverige för framtiden förklarar sig permanent neutralt, hvarjämte framställas några förslag att tillämpas under denna förutsättning.

Då utskottet emellertid är öfvertygadt, att Kungl. Maj:t upptar dessa viktiga spörsmål till ompröfning, torde en skrifvelse i ämnet icke för närvarande befinnas erforderlig, hvarför utskottet hemställer:

att Andra kammaren måtte — under uttalande af sin sympati för motionens grundtanke, och i förvissning därom, att Kungl. Maj:ts regering, under fullföljande af en sträng freds- och neutralitetspolitik, snarast upptager i motionen berörda spörsmål till behandling, och jämväl, med alla de medel, som stå regeringen till buds, söker medverka till neutralitetsinstitutets utveckling och tillgodogöra Sverige de resultat som af denna utveckling kunna vinnas — besluta, att förevarande motion icke föranleder till någon kammarens särskilda åtgärd.