

PER CRAMÉR

GÖTEBORGS UNIVERSITETSBIBLIOTEK



1000656059



Neutralitets begreppet

DEN PERMANENTA
NEUTRALITETENS UTVECKLING



NORSTEN



Ekonomiska biblioteket
112 853

Juridikbokse

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

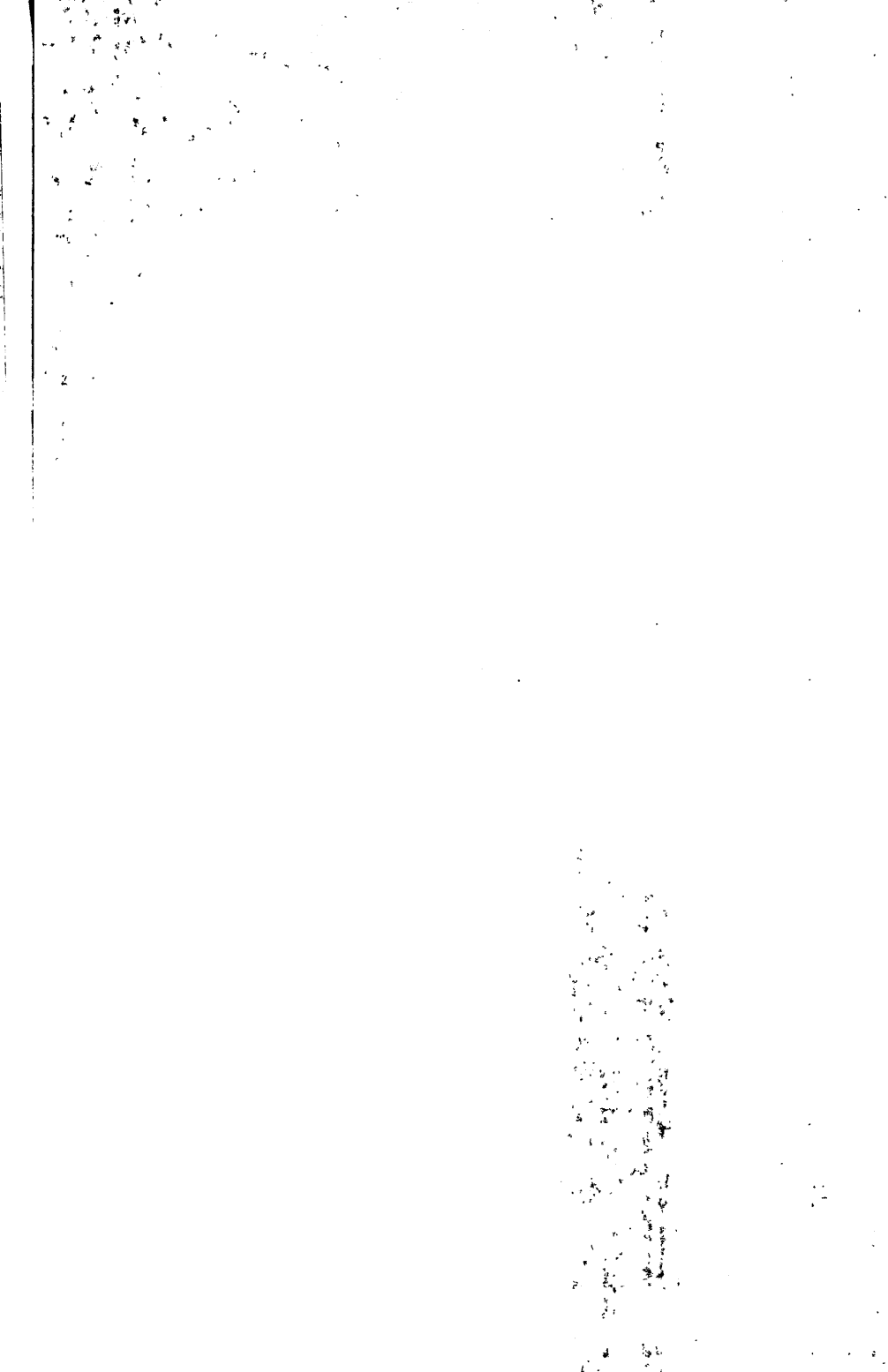
Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

ILL ANNA FRÅN
HER



Neutralitetsbegreppet

PER CRAMÉR

Neutralitets begreppet

NORSTEDTS



Tryckt med bidrag från Göteborgs Handelshögskolefonder.

Mångfaldigandet av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt Lag (1960:729) om litterära och konstnärliga verk förbjudet utan medgivande av Norstedts Förlag AB, Stockholm. Förbudet gäller i varje form av mångfaldigande genom tryckning, stencilering, bandinspelning etc.

ISBN 91-1-897112-1

© 1989 Per Cramér/Norstedts Förlag, Stockholm

Norstedts Förlag AB ingår i Esselte Förlag AB och utger böcker även under förlagsnamnen Almqvist & Wiksell, AWE/Gebbers och VÅR Bok.

Omslag: Rolf Hernegran

Sättning: Maj-Britt Pamp

Graphic Systems Göteborg 1989

Innehållsförteckning

Introduktion 7

1. Neutralitetsbegreppet i folkrätten 9

- 1.1 Neutralitetsbegreppets utveckling 9
- 1.2 Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet idag 14
 - 1.2.1 Neutralitet och kollektiv säkerhet 15
 - 1.2.2 Neutralitetsbegreppets innebörd 19
 - 1.2.3 Neutralitetens inträde och upphörande 19
 - 1.2.4 Permanent och temporär neutralitet 20
 - 1.2.5 Den neutrala statens skyldigheter 21
 - 1.2.6 Privat och publikt handlande 23
 - 1.2.7 Ideologisk neutralitet 24
 - 1.2.8 De krigförande makternas skyldigheter 24
 - 1.2.9 Begreppet ekonomisk neutralitet 25
- 1.3 Blockad och kontraband 26
 - 1.3.1 Blockad 26
 - 1.3.2 Kontraband 27
- 1.4 Avslutande synpunkter 29

2. Den permanenta neutralitetens utveckling i Schweiz, Sverige och Österrike 32

- 2.1 Schweiz 32
 - 2.1.1 Edsförbundet 32
 - 2.1.2 Konfederationens sammanbrott 35
 - 2.1.3 Wienkongressen och tiden efter 36
 - 2.1.4 Det första världskriget 40
 - 2.1.5 Nationernas Förbund 43
 - 2.1.6 Det andra världskriget 47
 - Krigshandelspolitiken 48
 - Hemmafronten 51
 - Krigsslutet 53
 - 2.1.7 Schweiz och Förenta Nationerna 55
 - 2.1.8 Den permanent neutrala statens skyldigheter
i fredstid enligt schweizisk doktrin 62
 - 2.1.9 Avslutande synpunkter 64
- 2.2 Sverige 65
 - 2.2.1 Från stormakt till marginalstat 65
 - 2.2.2 Den svenska neutralitetens början 68

6 *Innehållsförteckning*

- 2.2.3 Sveriges neutralitet under det första världskriget 72
- 2.2.4 Sverige och Nationernas Förbund 78
- 2.2.5 Sveriges neutralitet under det andra världskriget 81
 - Vinterkriget 83 Sverige i skuggan av stormaktskriget 85 Den svenska krigshandelspolitiken 91 Krigsslutet 92
- 2.2.6 Svensk neutralitetspolitik efter 1945 93
- 2.2.7 Avslutande synpunkter 100
- 2.3 Österrike 101
 - 2.3.1 Den första republiken 101
 - 2.3.2 Det ockuperade Österrike 103
 - 2.3.3 Spelet om statsfördraget 105
 - 2.3.4 Österrike och Förenta Nationerna 113
 - 2.3.5 Avslutande synpunkter 117
- 2.4 N + N staterna 118

3. **Diskussion 120**

- 3.1 Permanent neutralitet i Schweiz, Österrike och Sverige 121
 - 3.1.1 Likheter och olikheter 123
- 3.2 Neutralitetens relevans idag 128
 - 3.2.1 Neutralitet i det totala kriget 128
 - 3.2.2 Neutralitet och begränsningar i rätten att gå i krig 130
 - 3.2.3 Neutralitet i en kärnvapenbestyckad värld 132

Bilagor

- Bilaga I 135
- Bilaga II 141
- Bilaga III 158

Introduktion

Folkrättens utveckling är både långsam och problematisk. Den allt snabbare utvecklingen av statssamfundets struktur och de sätt på vilka världens stater hanterar sina inbördes relationer, i kontrast mot folkrättens relativt statiska natur, leder till en situation där det folkrättsliga systemet släpar efter den verklighet som det är avsett att reglera. Denna eftersläpning medför allt för ofta att det är mycket svårt att, på grundval av tillgängliga folkrättsliga regler, entydigt avgöra om en stats handlande är folkrättsligt korrekt eller ej. De sålunda uppkomna tvetydigheterna leder i sin tur till risker för internationell förvirring och instabilitet. Trots de uppenbara bristerna i det folkrättsliga systemet medför dock rädslan för anarki inom statssamfundet att folkrätten bibehåller en central position som ett, om än ofullkomligt, regleringsinstrument för mellanstatliga relationer.

Detta arbete behandlar ett för Sverige och flertalet andra stater, centralt folkrättsligt begrepp, neutralitetsbegreppet, och koncentrerar sig på den permanenta neutraliteten så som den utvecklats i tre europeiska stater.

Den globala utvecklingen under det 20:e århundradet, framförallt sedan det andra världskrigets slut, har lett till en situation där neutralitetsbegreppets relevans allt oftare har kommit att ifrågasättas. I ljuset av den debatt om neutralitetens innebörd som under senare år har kommit att föras i Sverige, och i andra permanent neutrala stater i Europa, finns i mina ögon ett stort behov av att söka klargöra den permanenta neutralitetens ställning och betydelse idag.

I korthet är de följande sidorna, som jag hoppas skall kunna ge läsaren en ökad förståelse för den permanenta neutralitetens innebörd och utveckling i Europa, disponerade enligt följande:

Mot bakgrunden av en beskrivning av det folkrättsliga neutralitetsbegreppets utveckling till dess nuvarande form har jag valt att speciellt studera de olika typer av nationell permanent neutralitet som utvecklats i Schweiz, Sverige, och Österrike. De två mycket speciella formerna av permanent neutralitet som utvecklats i Eire

8 *Introduktion*

och i Finland på grundval av dessa staters relationer till Storbritannien respektive Sovjetunionen har utelämnats i denna studie. Det samma gäller för de permanent neutrala europeiska småstaterna; Liechtenstein, San Marino och Vatikanstaten. Avslutningsvis har jag gjort ett försök att konkretisera de grundläggande principerna för upprätthållandet av nationell permanent neutralitet och en bedömning av den permanenta neutralitetens relevans inom ramen för den nuvarande globala stormaktsmaktbalansen.

1. Neutralitetsbegreppet i folkrätten

1.1 Neutralitetsbegreppets utveckling

Att individer, eller organiserade grupper av individer, har valt att stå utanför och inta en opartisk attityd till en konflikt mellan sinsemellan stridande parter är något som förekommit under hela mänsklighetens historia. Formulerandet av formella regler rörande neutralitet i relation till väpnad konflikt mellan organiserade samhällen tillhör dock den moderna historien.

Det medeltida Europa utgjorde visserligen ett väl utvecklat statsamfund men förutsättningarna för uppkomsten av en mellanstatlig rättsordning rörande neutralitet förelåg ännu inte. De feodala samhällena godkände i allmänhet fejdätten och utgången av en envig utgjorde det slutliga bevismaterialet i tvister. Någon åtskillnad mellan offentliga krig och privata tvister gjordes knappast och väpnade strider mellan den tidens statsbildningar sågs snarare som en förlängning av en privat konflikt mellan furstar än som en kamp mellan stater med definierade territorialgränser. Kriget sågs därmed som ett medel för rättsskipning och som ett nödvändigt instrument i samhällsutvecklingen. Den allmänna acceptansen för krigets rättmätighet utgjorde ett hinder för uppkomsten av regler rörande en stats neutralitet. Det ansågs naturligt att en utanför kriget stående stat tillät de krigförandes trupper tåga över dess territorium eller på annat sätt lämnade bistånd till en, eller båda, av de krigförande parterna. Att på olika sätt bistå den ena parten, utan att direkt delta i stridigheterna, ansågs inte utgöra en fientlig handling riktad mot den andra krigförande parten.

Samtida skolastiska juridiska teoretiker inom den katolska kyrkan, främst Tomas av Aquino (1225–1274), sökte finna metoder att skilja mellan rättmätiga och icke rättmätiga krig för tillämpningen av den kanoniska rättsgrundsatsen att endast rättmätiga krig skulle tillåtas. Denna grundsats utsträcktes dock inte så långt att utanför kriget stående stater skulle vara tvingade att ta ställning för vad som bedömdes vara rättmätigt.

10 Neutralitetsbegreppets utveckling

Regler rörande en stats neutralitet i förhållande till en väpnad konflikt mellan andra stater började ta form under den senare delen av medeltiden. Bilateral avtal med innebörden att ingen av avtalsparterna skulle bistå den andres fiender, eller tillåta sina underlydande att göra så, i det fall den ena parten var krigförande, var inte ovanliga under denna period.¹ Under inflytande av villkoren i dessa avtal började en neutralitetsrätt, innefattande rättigheter och skyldigheter för den neutrala staten att utvecklas inom den mellanstatliga sedvanerätten.

De första nedtecknade folkrättsliga reglerna rörande en stats neutralitet, återfinns i den berömda samlingen av sjörättsliga sedvaneregler som utvecklats i staterna kring Medelhavet; "Consolato del Mare". Denna lagsamling, som sammanställdes i Barcelona i början av 1300-talet, innehåller regler om hur gods tillhörigt de krigförande som transporteras på fartyg från neutrala stater, samt hur gods tillhörigt en neutral stat som fraktas på ett fartyg under en krigförande stats flagga, skulle behandlas i det fall ett fartyg uppbringades. Den grundläggande principen i dessa regler är att den neutrala statens kommersiella intressen skall skyddas från skador till följd av krigsoperationerna.²

Inte förrän under den "nya tidens" gryning, karaktäriserad av splittringen inom den katolska kyrkan, de stora upptäckarna, och konsolideringen av de europeiska nationalstaterna med klart definierade territoriella gränser förelåg de nödvändiga förutsättningarna för neutralitet i modern bemärkelse. I sitt berömda arbete "De Jure Belli ed Pacis" beskrev Hugo Grotius 1625 neutraliteten som ett folkrättsligt begrepp.³ Grotius grundläggande uppfattning

¹ L. Oppenheim/H. Lauterpacht ed: "International Law", Longman, London 1951, Vol II "Disputes, War and Neutrality, 7:e upplagan, s 625.

² Se Lothar Kotzsch: "The Concept of War in Contemporary History and International Law", Librairie E. Droz, Genève 1956, ss 128-129.

Consolato del Mare är i helhet återgiven i J. M. Pardessus: "Collection de Lois Maritimes", L'imprimerie Royale, Paris 1824, band II, ss 49-368.

Enligt Consolato del Mare hade en krigförande stat rätt att konfiskera gods tillhörigt fienden som transporterades på ett neutralt fartyg. Det neutrala fartyget kunde emellertid ej bli föremål för konfiskation. I det fall gods tillhörigt en neutral stat fraktades ombord på ett fartyg tillhörigt fienden gavs den krigförande staten rätt att konfiskera fartyget, men ej godset.

³ Hugo Grotius: "The Rights of War and Peace", i engelsk översättning av A.C. Campbell, London 1901, 3:e boken, kapitel XVII.

om krigsbegreppet var dock starkt influerad av Tomas av Aquino och dennes samtida: I ett krig strider en av de krigförande för en rättmätig sak. Från denna fundamentala princip utvecklade Grotius generella regler för en neutral stats förhållande till de krigförande. Det var enligt Grotius den neutrala statens skyldighet att ge understöd till den krigförande stat som kämpade för en rättmätig sak samt att avstå från att bistå den krigförande stat vars sak var orättmätig. Som en kompletterande, sekundär regel fastställde Grotius, att i de fall det ej gick att avgöra vilken av de krigförande som stred för en rättmätig sak skulle den neutrala staten behandla båda de krigförande lika i frågan om att medge fri passage för trupper över dess territorium, tillhandahålla förnödenheter etc.

Detta naturrättsligt färgade neutralitetsbegrepp innebar inte någon skyldighet för den neutrala staten att inta en opartisk hållning gentemot de krigförande eller att avstå från att materiellt understödja krigsansträngningarna. Den neutrala staten hade däremot en skyldighet att sätta sig till doms över de krigförande och att understödja det naturrättsligt definierade rättmätiga intresset.

Grotius teorier om neutralitet var baserade på sedvanerättsliga regler vilka i huvudsak var obsoleta redan då "*De Jure Belli ed Pacis*" kom till. I de konsoliderade nationalstaterna koncentrerades makten till monarken och dennes lojala ämbetsmän. Det dåtida statsvetenskapliga tänkandet, representerat av bland annat Machiavelli i Italien, Bodin i Frankrike och Hobbes i England, tillhandahöll lämpliga teorier för att stödja den stärkta, omnipotenta statsmakten. Den grundläggande politiska principen för den starka statens handlande blev naturligt statsintresset "*la raison d'état*". Från sitt eget perspektiv var statens handlande därmed alltid rättmätigt så länge det föll inom statsintresset. För den neutrala statens bedömning, av vilken av parterna i en väpnad konflikt som för en rättmätig strid, blev likaledes den neutrala statens statsintresse avgörande. Under dessa förutsättningar var tillämpningen av en objektiv norm för att avgöra vilken av de krigförande som stred för en rättmätig sak knappast funktionell och den plikt att döma mellan de krigförande som Grotius lade på den neutrala staten praktiskt omöjlig.

Trots de uppenbara svagheter i det neutralitetsbegrepp som presenterades av Grotius utgjorde det dock en utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen. I och med "*De Jure Belli ed Pacis*" introdu-

12 Neutralitetsbegreppets utveckling

cerades neutralitetsbegreppet i den folkrättsliga doktrinen, vilket innebar ett erkännande av rättigheten för en stat att inta en neutral hållning i en krigssituation. Grotius tankegångar kan också sägas ha varit moderna då han utgick från stater, inte härskare, som aktörer.

Även om det under 1500- och 1600-talet fanns en föreställning om neutralitetsbegreppets innebörd som en speciell ställning för en stat som inte deltog i ett pågående krig, rådde det mycket stor oklarhet i frågan om den neutrala statens rättigheter och skyldigheter. Först under 1700-talet kom neutralitetsbegreppet att ges en klarare och mer adekvat definition.

Den holländske domaren Cornelius van Bynkershoek presenterade i sitt arbete "*Quaestionum Juris Publici*" (1737) ett neutralitetsbegrepp som var baserat på den neutrala statens opartiskhet gentemot de krigförande och de krigförandes respekt för neutralt territorium. Då ingen stat, enligt Bynkershoek, kunde sätta sig till doms över en annan stat kunde det följaktligen inte föreligga någon skyldighet för den neutrala staten att söka avgöra vilken av de krigförande parterna som stred för en rättmätig sak. Detta moderniserade neutralitetsbegrepp, som var mer anpassat till de rådande förhållandena i statssamfundet, upptogs också av 1700-talets mest tongivande folkrättsförfattare, schweizaren Emmerich de Vattel, vars arbete "*Le Droit de Gens*" (1758) populariserade folkrättsdoktrinen och ökade dess spridning i den praktiska politikens värld.⁴

Den neutrala statens skyldighet att vidmakthålla en opartisk ställning gentemot de krigförande var dock, under 1700-talet, i realiteten inte speciellt sträng.⁵ Det ansågs inte som ett brott mot neutraliteten om den bistod en av de krigförande parterna som en konsekvens av ett, för krigsutbrottet ingånget, avtal mellan den neutrala staten och den gynnade krigförande staten. Detta förhållande var allmänt accepterat och benämndes kvalificerad neutralitet. Det ansågs dessutom förenligt med en stats neutrala status att de krigförande tilläts värva trupper inom dess territorium. På det politiska planet hade inte heller den naturrättsligt färgade uppfattningen av

⁴ Se: Torsten Gihl: "Hübner, Vattel och den väpnade neutraliteten", Festskrift tillägnad Nils Stjernberg, P. A. Norstedt & Söner, Stockholm 1940, s 99. "Vattels bok, skriven på franska och med ett lättfattligt framställningssätt, förde folkrättsdoktrinen in i diplomatins och den praktiska politikens värld"

⁵ L. Oppenheim/H. Lauterpacht ed: "International Law", vol. II, s 627.

neutralitetsbegreppet spelat ut sin roll. Ända till idag har ekon av Grotius kommit att användas som ett medel för att utöva press på neutrala stater: Krigförande stater som har deklarerat sin egen sak som rättmätig och därför krävt att den neutrala staten skall föra en gentemot dem välvilligt inställd politik under hotet om att den neutrala staten annars kommer att behandlas som om den vore fientligt inställd.⁶

Mot slutet av 1700-talet kom kravet på den neutrala statens absoluta opartiskhet att få en alltmer central betydelse för det folkrättsliga neutralitetsbegreppet. Revolutionen i de nordamerikanska kolonierna, 1776–1783, var av mycket stor betydelse för denna utveckling. En ny nation hade skapats, som tillhörde den europeiska kulturella och rättsliga traditionen men som valde att stå utanför de europeiska stormakternas konflikter. Som ett led i den amerikanska isolationistiska politiken utfärdade USA en neutralitetsförklaring 1793. I denna förklaring underströks det amerikanska territoriets integritet samt principen om strikt militär opartiskhet i framtida och pågående konflikter. Vidare utmönstrades den kvalificerade neutraliteten. Grundsatserna för den opartiska neutraliteten beskrevs klart av den amerikanske utrikesministern Thomas Jefferson som i en polemik med ett franskt sändebud avlog franska krav på fördelaktig behandling i enlighet med ett avtal mellan USA och Frankrike från 1778, innan det att krig brutit ut i Europa: De krigförande har en skyldighet att respektera den neutrala statens territorium och den neutrala staten är skyldig att vaka över att dess territorium blir respekterat och inte utnyttjat som en bas för krigsoperationer.⁷

Inspirerat av upplysningsfilosofin, inbegrep det amerikanska neutralitetsbegreppet en mycket skarp distinktion mellan statens handlande och handlingar vidtagna av privata individer och företag inom statens jurisdiktion. För staten förelåg en skyldighet att inta en

⁶ Under Napolcon-krigen hävdade såväl Frankrike som England att de neutrala staterna borde inta en välvillig hållning gentemot den sida som kämpade för en rättmätig sak. Båda sidor proklamerade sin egen kamp som rättmätig: Frankrike presenterade sig som ledaren för de europeiska folkens befrielse från de traditionella tyrannerna medan England deklarerade som sin avsikt att skydda de mindre europeiska staterna från franskt tyranni. Liknande argument har också vädrats i det tjugonde århundradet. Exempel är de tyska uppmaningarna till korståg mot "bolsjevismen" och retoriken under det kalla krigets första årtionde.

⁷ Torsten Gihl: "Neutralitetsproblem", Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1938, s 34.

14 *Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet idag*

strikt opartisk hållning och att inte understödja krigsansträngningarna men av detta följde inte någon skyldighet för staten att begränsa rätten för enskilda medborgare och privata företag att ha samröre med de krigförande. Som en konsekvens av denna distinktion mellan publikt och privat handlande kunde den neutrala staten inte åläggas något ansvar gentemot de krigförande för handlingar utförda av enskilda rättssubjekt inom dess jurisdiktion. Den enskilde ansågs handla på sin egen risk och det var de krigförandes sak att kontrollera samröret mellan neutrala medborgare och fienden. Denna uppfattning som kan härledas till Rousseaus separation mellan staten och medborgarna hade dessutom ett praktiskt politiskt värde. Genom att inte ta ansvar för, utan istället lämna det till de krigförande att kontrollera hur privata exportörer av krigsförnödenheter etc agerade, ansågs det att risken för att den neutrala staten skulle komma att bli inblandad i konflikter med de krigförande makterna minskades.

Det neutralitetsbegrepp som utvecklats i den amerikanska doktrinen accepterades av de europeiska stormakterna under 1800-talets gång. Samtidigt kom de krigförande och neutrala staternas rättigheter och skyldigheter att ytterligare specificeras. Dessa folkrättsliga regler för en stats neutralitet i relation till ett krig mellan andra stater, som utvecklats genom internationell sedvana, formaliserades genom de konventioner som antogs vid den andra fredskonferensen i Haag, 1907: Den femte konventionen "angående neutrala maktors och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig" och den trettonde konventionen "angående neutrala maktors rättigheter och skyldigheter i händelse av sjökrig".⁸

1.2 **Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet idag**

Den kodifiering av neutralitetsrätten som skedde vid fredskonferensen i Haag i seklets början utgör ännu idag den grundläggande källan för den neutrala statens rättigheter och skyldigheter. Haagkonventionernas regler, som omfattar neutralitet i händelse av land- och sjökrig, har i tillämpliga delar sedvanerättsligt utvidgats till att omfatta också luftrummet ovanför den neutrala statens land- och sjöterritorium. Neutralitetsrättens regler anses numera i huvudsak

⁸ Se bilaga I.

utgöra en del av den allmänna folkrätten och gäller därför för samtliga stater inom statssamfundet vare sig de anslutit sig till konventionerna eller ej. Neutralitetsbegreppet har dock kommit att påverkas av ett antal senare tillkomna traktater.

1.2.1 Neutralitet och kollektiv säkerhet

Genom Briand-Kelloggpakten från 1928 förband sig flertalet av den tidens etablerade stater att avstå från krig som ett medel för nationell politik. Pakten uttrycker ett allmänt förbud mot angreppskrig men innehåller inte några sanktionsbestämmelser eller förpliktelser att anlita bestämda metoder för en fredlig lösning av tvister. Då förekomsten av krig är en förutsättning för en stats neutralitet har det hävdats att krigsförbudet i Briand-Kelloggpakten också medför ett förbud mot neutralitet. En sådan dogmatisk bokstavstolkning av Briand-Kelloggpakten saknar dock förankring i verkligheten, som alltför ofta trasats sönder av förbjudna krig, och bör därför lämnas utan avseende. Briand-Kelloggpakten är dock principiellt väsentlig då den innebär det första försöket i modern tid att begränsa staternas oinskränkta rätt att föra krig.⁹

Av större betydelse för neutralitetsbegreppet är det system för kollektiv säkerhet och de begränsningar av rätten att gå till krig som efter första världskriget utvecklades inom Nationernas Förbund och som sedan, efter det andra världskrigets slut, modifierades inom ramen för Förenta Nationerna.

FN-stadgan¹⁰ har idag en i det närmaste global anslutning och det kollektiva säkerhetssystem som denna stadga föreskriver begränsar i teorin starkt möjligheten för de stater som anslutit sig till stadgan att förhålla sig neutrala till en väpnad konflikt.

FN-stadgan (9) uttrycker i Artikel 2, punkterna 3 och 4, en plikt för medlemsstaterna att ”... *lösa sina internationella tvister med fredliga medel*” och en skyldighet att ”*i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld*”.

Detta absoluta krigsförbud begränsas endast av medlemsstaternas rätt till självförsvar, uttryckt i artikel 51 vilken fastställer att ingen bestämmelse i FN-stadgan inskränker ”... *den naturliga rätten till*

⁹ Se Ian Brownlie; "International Law and the use of force by states", Clarendon Press, Oxford 1963, ss 402-403.

¹⁰ Se bilaga II.

*individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna.”*¹¹ FN-stadgans krigsförbud utvecklas, i artikel 33, av en skyldighet för medlemsstaterna att, i fall då internationell fred och säkerhet är hotad, ”... söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ, eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val”. Om parterna inte lyckas lösa den uppkomna tvisten genom de medel som angivits i artikel 33, skall de, i enlighet med artikel 37, hänskjuta tvisten till säkerhetsrådet.

Det är säkerhetsrådet som givits det primära ansvaret för fredens bevarande (artikel 24), och genom artikel 25 har medlemsstaterna förbundit sig att *"godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut"* i enlighet med FN-stadgan. Säkerhetsrådet har att avgöra om det föreligger ett hot mot freden eller ej och skall, om ett sådant hot föreligger, utfärda rekommendationer, eller fatta beslut om åtgärder för att upprätthålla eller återställa internationell fred (artikel 39).

Säkerhetsrådet kan därvid besluta om icke-militära sanktioner gentemot en stat som genom sitt handlande bedömts utgöra ett hot mot fredens fortbestånd. Denna typ av sanktioner kan innebära ett helt eller delvis avbrytande av ekonomiska förbindelser, inskränkningar av internationella kommunikationer, och även diplomatiskt utestängande från den internationella arenan, (artikel 41). Om icke-militära sanktioner bedöms som, eller visar sig vara, inadekvata har säkerhetsrådet, enligt artikel 42, givits möjligheten att ingripa med militära medel för att säkerställa internationell fred och säkerhet. För att göra militära sanktioner möjliga utfäster sig medlemsstaterna att på rådets anmodan ställa stridskrafter till förfogande och på annat sätt underlätta säkerhetsrådets agerande. Medlemsstaternas bistånd till dessa militära operationer i Förenta Nationernas regi skall närmare specificeras genom avtal mellan säkerhetsrådet och de enskilda medlemsstaterna (artikel 43). Några sådana avtal har emellertid ännu inte kommit att slutas.

¹¹ Den rättighet till självförsvar som uttrycks i FN-stadgan har sin grund i signatärmakternas misstankar om att det kollektiva säkerhetssystemet inte skulle komma att fungera effektivt. Se "Kommentar till Förenta Nationernas stadga", UD, Stockholm 1946, s 49.

De fem stormakterna; Folkrepubliken Kina, Frankrike, Sovjetunionen, Storbritannien och USA är permanenta medlemmar i säkerhetsrådet. Utöver dessa fem, väljer generalförsamlingen ytterligare tio av dess medlemsstater som icke-permanenta medlemmar i säkerhetsrådet för perioder om två år.

För beslut i säkerhetsrådet, i andra frågor än rena procedurfrågor, krävs minimum nio röster, *inklusive* samtliga de permanenta medlemmarna (artikel 27). De fem permanenta medlemmarna har på detta sätt tillförsäkrats en individuell vetorätt i säkerhetsrådets beslutsprocess. Det kollektiva säkerhetssystemet blir därmed paralyserat i de fall någon, eller flera, av de permanenta medlemmarna har ett politiskt intresse i den konflikt som säkerhetsrådet tagit upp till behandling och anser det värt att skydda detta intresse genom att utnyttja vetorätten.

Sett ur neutralitetsrättsligt perspektiv framstår det klart att ett kollektivt säkerhetssystem, som det som utformats inom ramen för FN, i princip starkt begränsar möjligheten för en stat, ansluten till detta system, att inta en neutral position visavi en väpnad konflikt mellan andra stater. I det fall säkerhetsrådet tar beslut om sanktioner gentemot en krigförande stat är samtliga FN-medlemmar skyldiga att lojalt verkställa detta beslut. Ett beslut om militära sanktioner innebär otvivelaktigt ett ställningstagande mellan de krigförande parterna som uppenbart strider mot en neutral stats skyldigheter. För en stat som deklarerat permanent neutralitet avseende alla pågående och framtida väpnade konflikter, och dessutom stadsfäst denna status genom ett mellanstatligt åtagande, kan därmed FN-medlemskap leda till en konflikt mellan detta åtagande och de skyldigheter som medlemskapet i Förenta Nationerna medför. Uppkommer en sådan konflikt har förpliktelsen enligt FN-stadgan företräde framför andra mellanstatliga förpliktelser (artikel 103). Det skall dock noteras att denna typ av konflikt inte kan uppkomma då beslut om sanktioner har tagits gentemot en stat vars handlande har bedömts utgöra ett hot mot freden utan att denna stat är krigförande. Detta då neutralitet i folkrättslig bemärkelse endast kan förekomma i förhållande till krigförande parter.

Strikt juridiskt medför upprättandet av ett världsomfattande system för kollektiv säkerhet, som beskrivits ovan, att neutralitetsbegreppet gjorts obsolet. Det enda teoretiska utrymme som FN-

stadgan lämnar för en medlemsstat att inta en neutral position i förhållande till en väpnad konflikt är att säkerhetsrådet, i enlighet med artikel 48, undantar den neutrala staten från plikten att delta i de beslutande sanktionerna.

Denna tolkning, om än teoretiskt riktig, grundar sig på en övertro på Förenta Nationernas möjligheter att upprätthålla ett kollektivt säkerhetssystem och förespråkades framförallt av amerikanska folkrättsforskare under 1950- och 1960-talet. C.G. Fenwick skrev bland annat i *American Journal of International Law* 1953;

What is said of the old laws of war is equally true, if not more true, for the old law of neutrality, which has passed away with the law of collective security.¹²

Då FN-stadgan utarbetades under krigets slutskede fanns det fortfarande en illusion om ett fortsatt gemensamt stormaktsintresse som skulle ligga till grund för samarbetet i säkerhetsrådet. Denna illusion visade sig mycket snart vara falsk. Den samstämmighet som funnits mellan de allierade stormakterna under det andra världskriget upplöstes i och med att den gemensamma fienden hade nedkämpats och följdes av ett kallt krig mellan de forna alliansbröderna.

Då beslutsprocessen i säkerhetsrådet, på grund av stridande stormaktsintressen, har lamslagits lämnar Förenta Nationernas kollektiva säkerhetssystem i praktiken ett betydligt större utrymme för en medlemsstats neutralitet än vad som förutsetts. En reell konflikt mellan de skyldigheter som följer av FN-stadgan och en medlemsstats möjligheter att inta en neutral ställning i förhållande till en väpnad konflikt kan endast uppkomma i situationer där det råder en intressegemenskap mellan säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar. I ljuset av dagens globala maktbalans och de stridande stormaktsintressena är därmed konflikten mellan FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem och neutralitetsbegreppets relevans idag av ett i första hand teoretiskt intresse.¹³

¹² C.G. Fenwick: "The Older Order Changeth, Yielding Place to New", *American Journal of International Law*, 1953, vol 47, s 84.

¹³ Se Alfred Verdross: "Neutrality Within the Framework of the UNO, publicerad i "Symbolae Verzijl", Martinus Nijhoff, La Haye 1958, ss 410-418.

1.2.2 Neutralitetsbegreppets innebörd

De regler om en stats neutralitet som finns uttryckta i den femte och den trettonde Haagkonventionen från 1907 är baserade på en mycket traditionell uppfattning av krig som en strid mellan begränsade militära land- och sjöstridskrafter, isolerad från samhället i övrigt. Neutrala och krigförande stater har genom dessa konventioner följaktligen givits rättigheter och skyldigheter som, med ett fåtal undantag, reglerar militära aspekter av relationerna mellan krigförande och neutrala. Av speciellt stor praktisk betydelse är att frågan om ekonomisk krigföring i stort sett lämnats oreglerad.

Vad det gäller de icke-militära, "civila" relationerna mellan den neutrala staten och de krigförande, förutsätter de neutralitetsrättsliga reglerna att dessa skall fortsätta på samma villkor som i fredstid. Den neutrala staten har en rätt att fortsätta dessa "civila" relationer med de krigförande staterna, och de krigförande en motsvarande skyldighet att inte förhindra den neutrala statens civila samröre med fienden.

Som en utgångspunkt för en närmare beskrivning av det folkrättsliga neutralitetsbegreppet idag är den allmänna definition som återfinns i det klassiska folkrättsliga referensverket, Oppenheim/Lauterpacht: "International Law", mycket lämplig:

"Neutrality may be defined as the attitude of impartiality adopted by third states towards belligerents, and recognized by belligerents, such an attitude creating rights and duties between the impartial states and the belligerents".¹⁴

1.2.3 Neutralitetens inträde och upphörande

I avsaknad av en mellanstatlig förpliktelse som ålägger en stat att upprätthålla permanent neutralitet är valet att inta en neutral position i förhållandet till en väpnad konflikt helt inom den suveräna statens beslutskompetens. Att vara neutral eller ej är i detta fall en politisk fråga, inte en rättslig. Ingen uttrycklig deklaration är nödvändig för intagandet av en neutral position, även om detta har varit vanligt i praktiken. Den neutrala statens speciella folkrättsliga skyldigheter och rättigheter inträder i och med att utomstående stater

¹⁴ L. Oppenheim/H. Lauterpacht ed: "International Law, vol II, s 653.

har fått kännedom om krigsutbrottet¹⁵, och att den utomstående stat som önskar vara neutral intar en opartisk attityd gentemot de krigförande parterna. Denna opartiska attityd skall också erkännas av de krigförande. Den stat som önskar ställa sig opartisk till en väpnad konflikt har naturligtvis, på grundval av sin nationella suveränitet, en rätt att kräva att ingen av de krigförande parterna tvingar den att ta ställning i konflikten och därmed bli krigförande. Om en krigförande stat vägrar att erkänna en tredje stats neutralitet utgör detta emellertid inte ett brott mot neutralitetsrätten. Detta då erkännandet är en nödvändig förutsättning för neutralitet i folkrättslig mening. Den krigförande statens vägran att erkänna en stats neutralitet står dock i strid mot den grundläggande folkrättsliga principen att handla i god tro.

En stats neutrala status, och följaktligen också de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med denna status, upphör *ipso facto* i och med att krigstillståndet upphör eller genom att den neutrala staten själv blir krigförande.

1.2.4 Permanent och temporär neutralitet

En grundläggande åtskillnad skall göras mellan stater som är permanent neutrala på grundval av ett mellanstatligt avtal, eller en unilateral deklaration som erhållit internationellt erkännande och/eller garantier, och stater som endast temporärt valt att inta en neutral position till en specifik konflikt. Den permanent neutrala staten har redan i fredstid tagit, eller blivit tvingad att ta, ett beslut om att inte delta i pågående eller framtida väpnade konflikter mellan andra stater och att tillämpa de folkrättsliga neutralitetsreglerna gentemot parterna i sådana konflikter. Detta beslut har dessutom givits formen av en mellanstatlig förpliktelse.

Den temporärt neutrala staten kan inta, eller överge, en neutral position när den själv önskar. Detta beslut är helt inom den suveräna statens nationella beslutskompetens.

De folkrättsliga neutralitetsreglerna är de samma för den permanent och temporärt neutrala staten, skillnaden ligger i förutsägbarheten av en viss stats handlande vilket i praktiken påverkar trovärdigheten för den neutrala positionen. Neutralitetsreglerna i sig för-

¹⁵ Tredje Haagkonventionen, artikel 2.

bjuder inte den neutrala staten att i vilket ögonblick som helst alliera sig med en av de krigförande parterna. För den permanent neutrala staten skulle detta emellertid innebära ett brott mot dess internationella förpliktelser. I fredstid medför den permanent neutrala statens speciella status därmed en suveränitetsinskränkning som sätter gränser för dess möjligheter att ingå internationella förpliktelser. För att möjliggöra att i krigstid kunna uppfylla sina neutralitetsrättsliga skyldigheter måste den permanent neutrala staten i fredstid avstå från att ingå internationella förpliktelser av militär karaktär eller som på något sätt kan äventyra dess förmåga att inta en neutral position i ett framtida krig.

1.2.5 Den neutrala statens skyldigheter

Utgående från den grundläggande principen militär opartiskhet följer en skyldighet för den neutrala staten att avstå från att understödja en av de krigförande parterna till den andres nackdel. Denna skyldighet är absolut och omfattar alla typer av aktivt eller passivt samarbete mellan den neutrala staten och någon av de krigförande som direkt gynnar den senares militära operationer. Den neutrala staten är förbjuden att finansiellt understödja de krigförande, vare sig genom ekonomiskt stöd, krediter eller överföring av krigsmateriel oavsett om båda sidor ges samma förmåner.¹⁶

Den kvalificerade neutraliteten, innebärande att en stat intar en neutral position men bistår en krigförande stat i enlighet med en mellanstatlig förpliktelse ingången före krigsutbrottet, är idag inte folkrättsligt accepterad.

Den neutrala staten är skyldig att förhindra att de krigförande utnyttjar dess territorium till förmån för krigsansträngningarna, det vill säga att den är skyldig att avvärja neutralitetskränkningar från de krigförandes sida. Denna absoluta skyldighet att aktivt förhindra omfattar, förutom anläggandet av militära baser tillhöriga de krigförande på neutralt territorium, även transporter av de krigförandes trupper, ammunition och proviant över neutralt territorium. Vidare

¹⁶ Trettonde Haagkonventionen, artikel 6: "Varje överlämnande under vilken som helst form, direkt eller indirekt, av krigsfartyg, ammunition och något som helst krigsmateriel från neutral makt till krigförande är absolut förbjudet."

Detta absoluta förbud som omfattar sjökrigföring tillämpas sedvanerättsligt också för krigföring på land och i luften.

får den neutrala staten inte tolerera att de krigförande upprättar värvningsbyråer, anläggningar för telekommunikation eller prisdomstolar på neutralt territorium, utrustar krigsfartyg i neutrala hamnar eller på annat sätt utnyttjar neutralt territorium som bas för krigsoperationer.¹⁷ Ett viktigt undantag, grundat på humanitära skäl, är att den neutrala staten kan tillåta transporter av sårade eller sjuka soldater, tillhörande de krigförandes stridskrafter, över sitt territorium utan att detta kan anses oförenligt med dess neutrala ställning.¹⁸

Neutralitetsrätten tillåter emellertid i vissa speciella fall att neutralt territorium utnyttjas av de krigförande till nytta för krigsansträngningarna: Utan att dess neutrala ställning äventyras kan den neutrala staten tillåta krigsfartyg, tillhöriga de krigförande makterna, passera genom dess territorialvatten eller angöra dess hamnar samt att låta de krigförande utnyttja telekommunikationsanläggningar som kontrolleras av den neutrala staten. Inför den neutrala staten restriktioner för de krigförandes rätt att tillgodogöra sig dessa nyttigheter ställer emellertid neutralitetsrätten kravet att restriktionerna skall tillämpas opartiskt gentemot de krigförande; en fördel som nekats en av de krigförande skall också nekas den andre och medgivanden ges på motsvarande sätt.¹⁹

Den neutrala staten är skyldig att, med alla tillgängliga medel men utan att förlora sin opartiska ställning, vidmakthålla sin neutralitet gentemot försök från de krigförandes sida att utnyttja neutralt territorium till förmån för krigsansträngningarna. Detta innebär dock inte någon skyldighet att upprätthålla en väpnad försvarsmakt. Om den neutrala staten använder sig av militära insatser för att försvara sig mot kränkningar från de krigförandes sida innebär detta inte att den förlorar sin neutrala status och därmed skall anses som krigförande. Bruket av vapen är i detta fall endast ett medel för den neutrala staten att uppfylla sina neutralitetsrättsliga skyldigheter och kan inte anses som en fientlig handling.²⁰

¹⁷ Femte Haagkonventionen, artiklarna 1-5. Trettonde Haagkonventionen, artiklarna 4, 5 och 8.

¹⁸ Femte Haagkonventionen, artikel 14.

¹⁹ Femte Haagkonventionen, artikel 9. Trettonde Haagkonventionen, artikel 9.

²⁰ Femte Haagkonventionen, artikel 10.

Misslyckas den neutrala staten att upprätthålla sin territoriella integritet ger detta de krigförande en rätt att "assistera" den neutrala staten²¹. De krigförande har också en rätt att, i det fall den neutrala staten avviker från de regler om opartiskhet som neutralitetsrätten ställer upp, vidta repressalier gentemot den neutrala staten. Då FN-stadgan utesluter våld, eller hot om våld, annat än till självförsvar är tillgripandet av militära repressalier gentemot en neutral stat folkrättsstridigt. Repressalier i form av politiska eller ekonomiska sanktioner är däremot folkrättsligt accepterade. Det krävs emellertid proportionalitet mellan den tillgripna repressalien och den neutrala statens rättsstridiga handlande²².

1.2.6 Privat och publikt handlande

Neutralitetsrätten gör en klar distinktion mellan privat och publikt handlande. Det folkrättsliga regelsystemet reglerar relationerna mellan stater. Gentemot enskilda medborgare och privata företag är folkrätten inte direkt tillämplig. De folkrättsliga normer som reglerar en stats neutralitet ger den neutrala staten skyldigheter, och rättigheter, men i dessa skyldigheter ingår inte att, genom nationella lagstiftning, reglera enskilda medborgares samröre med de krigförande. Enskilda medborgare, och företag, i neutrala stater kan därför leverera krigsförnödenheter, och på annat sätt understödja de krigförande utan att detta medför att den neutrala *staten* brutit mot sina neutralitetsrättsliga förpliktelser. Om nationella restriktioner för detta enskilda samröre med de krigförande införs, exempelvis vapenexportlagstiftning, skall dock dessa tillämpas opartiskt gentemot de krigförande.

I det neutralitetsrättsliga systemet har det lämnats till de krigförande makterna att kontrollera det samröre neutrala medborgare har med fienden. Den neutrala staten skall därmed medge en rätt för de krigförande att straffa neutrala medborgare som sökt bryta en blockad, handla med kontraband eller på annat sätt givit stöd till fienden.²³

²¹ I praktiken innebär en sådan "assistans" att det neutrala territoriet, med största sannolikhet, kommer att förvandlas till en krigsskådeplats och att neutraliteten därmed upphör.

Se Erik Castrén: "The present Law of War and Neutrality", Helsingfors 1954, s 462.

²² Hilding Eek: "Folkrätten", P. A. Norstedt & Söner, Stockholm 1968, s 305.

²³ L. Oppenheim/H. Lauterpacht ed: "International Law", vol II, s 673.

1.2.7 Ideologisk neutralitet

Principen om opartiskhet innebär inte att den neutrala staten är skyldig att upprätthålla en ideologisk neutralitet gentemot de krigförande. Det ligger helt inom den suveräna statens kompetens att uttrycka officiell sympati eller kritik gentemot någon av de krigförande. Detta strider inte mot den neutrala statens folkrättsliga förpliktelser och följaktligen föreligger det inte heller någon skyldighet för den neutrala staten att införa någon typ av kontroll eller censur av de nationella medierna .

1.2.8 De krigförande makternas skyldigheter

De krigförande makternas neutralitetsrättsliga skyldigheter utgör en spegelbild av den neutrala statens och baseras på de krigförandes respekt för den neutrala statens opartiskhet. Av detta följer en skyldighet för den krigförande staten att respektera den neutrala statens territoriella integritet samt att avstå från att förhindra den neutrala statens "civila" samröre med fienden.²⁴ Medborgare i neutrala stater och egendom tillhörig neutrala stater, som befinner sig utanför den neutrala statens territorium, skall ges motsvarande behandling. Som redan har nämnts, har dock en krigförande stat rätt att förhindra neutrala företag och enskilda medborgare från att understödja fiendens krigsansträngningar.

Den krigförande statens skyldighet att avstå från att förhindra den neutrala statens "civila" samröre med fienden har ett praktiskt viktigt undantag i frågan om rätten att vidta repressalier. Den krigförande statens skyldighet är reflekterad i den neutrala statens skyldighet att motstå de krigförandes försök att begränsa det legitima "civila" samröret mellan den neutrala staten och fienden. Sanktionen för icke-uppfyllelse av denna skyldighet är repressalier: Om krigförande A, genom påtryckningar och hot mot den neutrala staten, söker begränsa den neutrala statens "civila" samröre med krigförande B och den neutrala staten ger efter för dessa påtryckningar, ges krigförande B en rätt att söka begränsa den neutrala statens "civila" samröre med krigförande A på motsvarande sätt.

²⁴ Femte Haagkonventionen, artiklarna 1-4. Trettonde Haagkonventionen, artiklarna 1-5.

1.2.9 Begreppet ekonomisk neutralitet

Med undantag för ett fåtal regler främst rörande sjöhandel har frågan om ekonomisk neutralitet givits mycket liten uppmärksamhet i folkrätten. Neutralitetsbegreppet är direkt knutet till förekomsten av krig och har därmed en helt överskuggande militär anknytning. Detta förhållande återspeglas i den skarpa distinktionen som görs mellan de militära och civila sfärerna av samröret mellan neutrala och krigförande stater.

Den grundläggande principen för den neutrala statens ekonomiska relationer med de krigförande är den ovan nämnda rättigheten att upprätthålla ett ostört "civilt" samröre med de krigförande. Neutralitetsrätten förutsätter att de ekonomiska och finansiella relationerna mellan krigförande och neutrala stater skall fortgå på samma sätt som i fredstid. Detta legitima "civila" samröre begränsas endast av det absoluta förbud för den neutrala staten att förse de krigförande med krediter, vapen, ammunition och andra nyttigheter som är direkt användbara för krigsansträngningarna, som uttryckts i trettonde Haagkonventionen artikel 6.

Som redan nämnts, omfattar detta förbud endast den neutrala staten, inte enskilda individer och företag. Att enskilda vapenhandlare och andra näringsidkare, baserade i en neutral stat, levererar vapen och andra förnödenheter till de krigförande utgör inte ett brott mot de förpliktelser som följer av den berörda statens neutralitet. Emellertid medför denna typ av privat militärt samröre med en av de krigförande att dess motståndares intresse för att angripa den neutrala staten, och därmed avskära en källa för tillförsel av krigsmateriel till fienden, ökar. För att minska risken för att bli indragen i den militära konflikten är det därför naturligt att den neutrala staten söker reglera och begränsa exporten av krigsmateriel genom att anta nationell lagstiftning. Den neutrala staten är dock skyldig att tillämpa en sådan lagstiftning opartiskt gentemot de krigförande staterna.²⁵

Med undantag för de regler om privat handel med krigsmateriel som återfinns i den femte Haagkonventionens sjunde och nionde artikel har den neutrala staten inte någon skyldighet att upprätthålla handelsförbindelser med de krigförande eller att tillämpa principen

²⁵ Femte Haagkonventionen, artiklarna 7 och 9.

om opartiskhet i de ekonomiska relationerna med de krigförande staterna. Det existerar således inte någon skyldighet för den neutrala staten, vilket ofta påståtts från krigförande staters sida, att balansera utrikeshandeln så att den volymmässigt fördelas lika mellan de krigförande staterna. I stort är därmed frågan om ekonomisk neutralitet inte en folkrättslig fråga utan ett föremål för nationella politiska bedömningar.

1.3 Blockad och kontraband

De traktatsrättsliga regler som reglerar den neutrala statens rättigheter och skyldigheter kompletteras av reglerna om blockad i krigstid och handel med krigskontraband som i huvudsak tillhör sedvanerätten.

1.3.1 Blockad

I en krigssituation är det naturligt att en krigförande stat söker förhindra fiendens tillförsel av varor som kan vara till nytta för krigsansträngningarna. Begreppet blockad avser en krigförande stats ansträngningar att med militära medel blockera fiendens kust, eller en del av denna, med målsättningen att förhindra flygplan eller fartyg av alla nationaliteter att nå fiendens territorium.

Förutom de regler i Parisdeklarationen från 1856 som stipulerar att en blockad skall vara effektiv för att anses som etablerad existerar inga konventionsregler som närmare reglerar blockadbegreppet. Begreppet har emellertid kommit att utvecklas mer detaljerat inom sedvanerätten.

Den blockerande krigförande staten har rätt att med militära medel förhindra samtliga luft- och sjöfarkoster, även sådana tillhöriga neutrala stater, att passera en deklarerad, och effektivt etablerad, blockadlinje. Farkoster som bryter, eller söker bryta, blockaden kan uppbringas och konfiskeras oavsett vilken nation de tillhör.

Betydelsen av blockad i krig har kommit att öka i och med att vikten av den ekonomiska krigsföringen blivit allt större i modern tid. Denna utveckling kan exemplifieras med de geografiskt mycket

omfattande blockader som deklarerades av de krigförande vid ett flertal tillfällen under 1900-talets båda världskrig.

Den grundläggande folkrättsliga principen för blockad erkänner en krigförande stats rätt att ekonomiskt isolera en fiende. Mycket pekar dessutom på att sedvanerätten också erkänner ett utvidgat blockadbegrepp som är baserat på de krigförandes agerande i de båda världskrigen. Detta utvidgade blockadbegrepp innebär att den krigförande stat som innehar den nödvändiga dominansen i luften och på det öppna havet har rätt att förhindra all fiendens import och export. Uppenbart är att detta starkt begränsar den neutrala statens rätt att upprätthålla ett legitimt civilt handelsutbyte, på samma villkor som i fredstid, med de krigförande staterna.

1.3.2 Kontraband

Termen krigskontraband härstammar från italienskan "contrabbando" – i strid mot ett förbud. I folkrätten syftar begreppet kontraband på varor som någon av de krigförande staterna har bedömt som användbara för fiendens krigsansträngningar. Införsel av sådana varor från en neutral stat till en krigförande stat är ur den andra krigförande statens perspektiv förbjudet och denna har en rätt att beslagta dessa varor, då de är under transport. Rätten att beslagta krigskontraband är helt beroende på varornas egenskaper, inte på nationaliteten på det fartyg de fraktas. De försök som gjorts att närmare precisera kontrabandsbegreppet genom tillskapandet av en konvention har inte varit framgångsrika.²⁶ Enligt sedvanerätten existerar det en distinktion mellan absolut krigskontraband, innebärande varor som endast kan användas för krigsändamål, och relativt krigskontraband, med hänsyftning på varor som har både militär och civil användning. Till denna senare grupp räknas bland annat bränslen, metaller, födoämnen, etc. En tredje kategori varor är sådana som inte har något militärt användningsområde och därmed aldrig kan utgöra kontraband.

Denna sedvanerättsliga precisering av kontrabandsbegreppet, som grundar sig på en separation av den krigförande statens militära och civila sektorer, härstammar från en tid då en krigförande stats

²⁶ Det mest omfattande försöket att reglera kontrabandsbegreppet är Londondeklarationen, 1909, som emellertid inte kom att ratificeras.

samlade stridskrafter endast utgjorde en mycket liten del av dess totala befolkning. Det kan ifrågasättas hur funktionella dessa regler är i en situation då de krigförande mobiliserat varje del av sina samhällen mot varandra. I avsaknad av en klarare, internationellt accepterad, definition av kontrabandsbegreppet har det i praktiken lämnats till de krigförande att avgöra vilka kategorier av varor som skall anses utgöra krigskontraband. Som ett resultat av det moderna krigets totala karaktär har den sedvanerättsliga distinktionen mellan olika typer av kontraband kommit att fördunklas. De kontrabandslistor som utfärdades av de krigförande under det andra världskriget inkluderade så gott som alla varukategorier.²⁷ I de båda världskrigen har de krigförande också kommit att tillämpa *den fortsatta resans princip* enligt vilken det *förutsätts* att gods som är destinerat till en neutral hamn skall vidareexporteras till fienden. Denna utvidgning av kontrabandsbegreppet begränsar uppenbart den legitima civila handel mellan neutrala och krigförande stater som neutralitetsrätten söker skydda.

Det föreligger ingen skyldighet för den neutrala staten att förhindra sina rättssubjekt från att bedriva handel med kontraband med de krigförande. Neutralitetsrättens erkännande av rätten till obegränsad handel mellan enskilda neutrala rättssubjekt och de krigförande har genom reglerna om krigskontraband balanserats av de krigförandes rätt att kontrollera det samröre neutrala handelsidkare har med fienden. De krigförande har därvid rätt att visitera neutrala fartyg på det öppna havet samt, om krigskontraband som presumeras vara destinerat till fienden påträffas, uppbbringa fartyget och föra det i hamn. Varor som anses utgöra krigskontraband, och även fartyget i de fall en väsentlig del av dess last utgöres av krigskontraband, kan dömas förverkade av en prisdomstol, speciellt uppsatt av den krigförande makt som uppbringat fartyget.

²⁷ De allierades kontrabandslistor, som utfärdades strax efter det andra världskrigets utbrott, omfattade nästan all tysk import förutom läkemedel, vissa förädlade konsumtionsvaror och tobak.

Se W.N. Medlicott: "Economic warfare", publicerad i A. och V.M. Toynbee ed: "Survey of International Affairs, 1939-1946, the war and the neutrals", London 1956, s 7.

1.4 Avslutande synpunkter

I det folkrättsliga systemet är begreppen krig och neutralitet beroende av varandra som från- och åtsidan av samma mynt. Mot bakgrunden av den allt snabbare utvecklingen av krigsmakternas destruktiva kapacitet har det under 1900-talet gjorts ett flertal försök att folkrättsligt begränsa och slutligen förbjuda användandet av våld som ett instrument i internationella relationer. Då neutralitetsbegreppet i folkrätten är knutet till krigsbegreppet påverkar givetvis denna utveckling neutralitetsrätten vars relevans också har kommit att ifrågasättas.

Emellertid medför de luckor och inbyggda ofullkomligheter som är uppenbara i de system för kollektiv säkerhet som utvecklats inom ramen för NF, och senare FN, att neutralitetsbegreppet i praktiken vidmakthåller sin relevans. Det absoluta krigsförbud som FN-stadgan ställer upp har lett till en rättslig fiktion där termen krig har ersatts med benämningar som "användande av våld" och "aggression". Denna fiktion påverkar dock inte de verkliga förhållandena i statssamfundet. Krigstillståndet utgör en alltför central del av denna verklighet och stater kan därmed välja att inta en opartisk attityd till pågående militära konflikter med stöd av de regler som uttrycks i neutralitetsrätten. Det kan emellertid hävdas att neutralitetsbegreppet kommit att få en något förändrad innebörd i och med att staternas rätt att gå i krig har begränsats. Den strikta neutraliteten, vars kärna är den absoluta militära opartiskheten, har sitt ursprung i staternas obegränsade rätt att använda militära medel i sina utrikespolitiska relationer. I och med tillkomsten av Briand-Kelloggpakten och det kollektiva säkerhetssystemet inom FN:s ram har statssamfundets stater på förhand accepterat att de kommer att utsättas för diskriminering om de i strid mot dessa bestämmelser tillgriper militära maktmedel. I denna situation kan Grotius neutralitetsuppfattning, baserad på åtskillnaden mellan vilken av de krigförande som för en rättmätig strid, åter få relevans. Av detta skulle följa att en neutral stat kan delta i icke-militära sanktioner gentemot en stat som förbrutit sig mot de nu gällande krigsförbuden utan att för den skull förbryta sig mot sina neutralitetsrättsliga skyldigheter.

Om än i många stycken otidsenligt, utgör det neutralitetsbegrepp som uttrycks i Haag-konventionerna från 1907 idag gällande rätt. I ljuset av den terrorbalans som upprätthålls mellan dagens stormak-

30 *Avslutande synpunkter*

ter och dess allierade, innebärande att varje försök att anfälla motståndaren skall medföra omedelbar och total självdestruktion, har neutralitetsbegreppets relevans emellertid kommit att förskjutas till fredstid, i formen av permanent neutralitet. För att ytterligare utröna neutralitetens innebörd idag är det därför väsentligt att närmare undersöka de olika former av permanent neutralitet som utvecklats.

2. Den permanenta neutralitetens utveckling i Schweiz, Sverige och Österrike

2.1 Schweiz

2.1.1 Edsförbundet

År 1291 gick de tre alpina samhällena Uri, Schwytz och Unterwalden samman i ett kollektivt säkerhetssystem för självförsvar gentemot yttre fiender. Denna försvarsallians, ofta kallad det schweiziska Edsförbundet, var i huvudsak riktad mot den habsburgska dynastin och utgjorde embryot till dagens Schweiz.¹ Under 1300-talet utvidgades och konsoliderades denna allians successivt. Genom bilaterala avtal, vart och ett med unika villkor, anslöts Luzerne (1332), staden Zürich (1351), Glarus och Zug (1352) och staden Bern (1353) till alliansen. Mot slutet av 1300-talet utgjorde Edsförbundet en löst sammanhållen konfederation med åtta suveräna medlemmar. Var och en av de fem nya medlemmarna var allierad med den ursprungliga kärnan, men inte med varandra.

1386 nedkämpade de allierade arméerna från Uri, Schwytz, Unterwalden och Luzerne den österrikiske kejsarens, Leopold III, trupper i slaget vid Sempach. Enligt villkoren för det följande vapenstillståndet erkände Österrike alliansen mellan de schweiziska kantonerna och dessas territoriella erövringar. Konfederationen erhöll också, i praktiken befrielse från det habsburgska husets överhöghet.²

Segern vid Sempach möjliggjorde en territoriell expansion för Konfederationen och dess enskilda medlemmar. De alpina kantonerna, speciellt Uri, erövrade områden söder om alperna ungefärligen motsvarande den nutida kantonen Ticino. Genom dessa erövringar erhöll Uri kontroll över St Gotthardt passet, en av de absolut

¹ "Schweiz" kan härledas från "Schwytz", namnet på en av de ursprungliga kantonerna.

² Det habsburgska husets feodala rättigheter och privilegier inom konfederationen avskaffades slutligen formellt först genom "Die ewige Richtung" slutet mellan Österrike och de schweiziska kantonerna i Constanzt 1474.

viktigaste kommunikationslederna inom det Heliga romerska imperiet. Ryktet om den schweiziska konfederationens ökade militära styrka spreds vidare över Europa genom dess deltagande vid Frankrikes och Österrikes sida i det Burgundiska kriget. Efter det att Karl den djärve av Burgund nedkämpats 1477 fick kantonerna namn om sig att vara ett hem för oöverbinnerliga krigare och 1500- och 1600-talets Schweiz gavs epitetet "Europas garnison".³ Som ett resultat av denna utveckling, men också på grund av överbefolkning i ett område som dominerades av berg och skogar med begränsade möjligheter för jordbruk, lät sig tusentals schweiziska män värvas som legosoldater i utländska arméer. De schweiziska truppernas tjänstgöring i främmande arméer blev snart Konfederationens viktigaste exportvara och fortsatte att vara det fram till tiden för den franska revolutionen.⁴

Den territoriella expansionen och det ökade ekonomiska välståndet i den schweiziska konfederationen gav upphov till tilltagande inre stridigheter. Dessa konflikter, som i första hand rörde fördelningen av krigsbyte, och erövrade territorier, mellan kantonerna växte till inbördeskrig och en delning av Konfederationen mellan 1477 och 1481. De inre spänningar som ledde till splittringen av Edsförbundet löstes slutligen på diplomatisk väg genom pakten i Stans 1481, då även Fribourg och Solothurn inträdde som medlemmar i Konfederationen.⁵ Under de följande årtiondena konsoliderades och expanderade den schweiziska konfederationen ytterligare. I de swabiska krigen, ofta refererade till som det Schweiziska frihetskriget, besegrade de allierade kantonerna det tysk-romerska kejsardömet under Maximilian I. Genom den följande freden i Basel

³ William E. Rappard: "Collective Security in the Swiss Experience", George Allen & Unwin, London 1948, s 23.

⁴ Bohn: "Neutrality – Switzerland's policy dilemma: Options in a new Europe", Orbis, Summer 1977, ss 335-337.

⁵ Genom pakten i Stans bekräftades kantonernas suveränitet och garantierna för ömsesidigt bistånd i krigstid förnyades. Vidare etablerades regler för hur vinster från gemensamma erövringar skulle fördelas och hur tvister mellan konfederationens medlemmar skulle lösas på fredlig väg.

Detta avtal kom att reglera förhållandena mellan kantonerna fram till den Franska revolutionen och anses utgöra Schweiz första konstitutionella lagstiftning.

Se William Martin: "Switzerland, from Roman Times to the Present", Praeger publishers, New York 1974, originalet publicerat på franska 1929, s 64.

1499 blev kejsardömet tvingat att avsäga sig beskattningsrätten inom Konfederationen och bekräfta dess självständighet.

Neutralitetsbegreppet gjorde sin entré i den schweiziska historien i och med att Basel och Schaffhausen (1501) och Appenzell (1513) antogs som medlemmar i Konfederationen. Alla de tidigare alliansavtalen mellan Konfederationens medlemmar innehöll förpliktelser att ömsesidigt bistå de övriga kantonerna, inte bara i stridigheter mot yttre fiender utan också mot inre, i det fall en kanton brutit mot sina förpliktelser gentemot de övriga. På detta sett hade ett system för kollektiva sanktioner för yttre, såväl som inre, fiender till Konfederationen upprättats. Under Konfederationens splittring hade emellertid detta system kommit att underblåsa de inre stridigheterna snarare än att stävja dem. Det avtal som låg till grund för Basels anslutning innehöll en förpliktelse för Basel att avstå från att stödja en kanton i striden mot en annan. Istället var det Basels skyldighet att aktivt söka medla i konflikten och verka för dess lösning på fredlig väg.⁶ Bestämmelser med samma innebörd inkluderades även i de avtal som slöts för Appenzells och Schaffhausens inträde i Konfederationen. Genom att försäkra sig om att tre av tretton kantoner skulle komma att iaktta en intern neutralitet och aktivt verka för en fredlig lösning av uppkomna tvister mellan kantonerna, skapade Konfederationens arkitekter ett effektivt instrument för att moderera interna konflikter. Detta system visade sig under de närmaste århundradena utgöra en betydelsefull stabiliserande faktor för Konfederationens fortbestånd. Särskilt viktigt var detta under de fyra religionskrig som utbröt mellan kantonerna i reformationens fotspår under 1500-talet och de följande två århundradena.⁷

Konfederationens stora förlust i slaget vid Marignano 1515 och reformationens gryning i Zürich markerade slutet för den schwei-

6 I engelsk översättning lyder denna förpliktelse som följer: "If, which God may ever forbid, it should come to a conflict between one or several members of the Confederation and the others, Basle shall, through its envoys, labor pacifically to settle such a disturbance, discord or dispute. And even if she should fail therein, she shall not assist one party against another, but persist in her efforts of peaceful mediation".

Som citerat av William E. Rappard: "Collective Security in the Swiss Experience", s 54.

7 Dessa erfarenheter refererades till så sent som 1919 i samband med att Schweiz sökte medlemskap i NF med neutralitetsförbehåll.

ziska konfederationens expansion. Den reformistiska doktrinen⁸ spreds från Zürich till Basel, Schaffhausen och Bern. Glarus och Appenzell delades över religionsfrågan medan de övriga sju kantonerna förblev trogna den romersk-katolska kyrkan. Denna polarisering över religionsfrågan medförde att Konfederationen 1528 hade blivit religiöst tudelad och att de inre spänningarna åter ökade.

Så snart de reformistiska läroarna hade spridits och konsoliderat sin ställning, främst i Norden och i norra Tyskland, förvandlades centrala Europa till ett slagfält där religiösa lojaliteter blandades med pragmatiska politiska allianser. Schweiz befann sig i denna storkonflikts geografiska centrum och båda sidor sökte värva de katolska, respektive de protestantiska, kantonerna till sin sida och underblåsa de religiösa motsättningarna inom Konfederationen. Under en period, kortare än två sekel, utvecklades de inre motsättningarna inom Konfederationen till öppet krig mellan katolska och protestantiska kantoner inte mindre än fyra gånger.⁹ Det skall emellertid noteras att inget av dessa krig pågick samtidigt som stridigheter utkämpades strax utanför Konfederationens gränser.

Under hela det trettioåriga kriget, i vilket det katolska Frankrike allierade sig med protestantiska nordtyska och skandinaviska stater gentemot det katolska habsburgska imperiet höll de schweiziska kantonerna fred sinsemellan. Konfederationen intog som helhet en neutral position men tillhandahöll legosoldater för de franska arméerna i utbyte mot franskt beskydd. Det krig som ödelade Schweiz tyska grannländer kom därmed att verka enande för Konfederationen. Uptagandet av en neutral position var nödvändigt för Konfederationens fortbestånd då denna internt utgjorde en spegelbild av de religiösa motsättningar som, åtminstone delvis, utgjorde krigsorsaken.

⁸ Den schweiziska reformationens förgrundsfigur var Ulrich Zwingli (1484-1531). I sina predikningar gisslade han, förutom den katolska kyrkans avvikelser från bibeln, folkets laster och de styrandes politik som han ansåg drev Edsförbundet bort från neutraliteten. Speciellt kritiserade han den omfattande exporten av legoknektar. Som anförare för staden Zürich ledde han ett militärt anfall mot de katolska urkantonerna men led ett fullständigt nederlag och stupade själv.

Se Hartvig Frisch: "Europas kulturhistoria", del III, Wahlström & Widstrand, Stockholm 1979, ss 256-261.

⁹ 1529, 1531, 1656 och 1712.

Trots de religiösa motsättningarna och intensiva yttre försök att underblåsa dessa motsättningar överlevde Konfederationen. Detta tillskrivs i första hand de tre sist tillkomna kantonernas permanenta neutralitet med avseende på inre stridigheter och deras förmåga att medla i de uppkomna konflikterna.¹⁰ Konfederationens elastiska struktur bidrog också till dess överlevnadsförmåga. Om Schweiz hade varit en konsoliderad nationalstat, och inte en lös allians av självständiga kantoner, kunde en av de religiösa grupperna växt sig så stark att den vunnit kontroll över statsapparaten vilket i sin tur, med stor säkerhet, lett till att den därmed utestängda gruppen sökt stöd utifrån.

Efter det trettioåriga krigets slut genom den westfaliska freden 1648 upptog den schweiziska konfederationen en externt neutral hållning med franska garantier för dess territoriella integritet. Den franska viljan att agera som Konfederationens beskyddare hade sin grund i det franska behovet av schweiziska legosoldater för de konstant pågående striderna mot de tyska staterna. Ytterligare ett motiv för Frankrikes agerande var intresset av att garantera att de pass över alperna som kontrollerades av Konfederationen hölls öppna och tillgängliga för Frankrikes behov.

De externa förutsättningar som utgjorde en garanti för Konfederationens stabilitet försvann i ett slag i och med Bastiljens stormning i Paris 1789. De idéer om jämlikhet och broderskap som predikades i Frankrike var lika attraktiva för många schweizare som de var alarmerande för den schweiziska aristokratin. De aristokratiska styresmännen i kantonerna bibehöll dock makten och grävde miss-tänksamt ned sig i försvarsställningar mot importen av revolutionära idéer. När den maktlöse Ludvig XVI:s schweizergarde massakrerades under den jakobinska revolten 1792 hade alliansen mellan Frankrike och den schweiziska konfederationen förpassats till historien.

2.1.2 Konfederationens sammanbrott

Liksom under det trettioåriga kriget befann sig Schweiz efter den franska revolutionen i centrum av en uppseglande stormaktskon-

¹⁰ William Martin: "Switzerland from Roman Times to the Present" s 85 samt William E Rappard: "Collective Security in the Swiss Experience" ss 21-22.

flikt. De viktiga kommunikationslederna mellan Österrike och Frankrike och mellan Italien och Tyskland, som kontrollerades av Konfederationen, utgjorde en nyckel för den franska expansionen under Napoleon Bonaparte. Den försiktigt neutrala hållning som Konfederationen intog gentemot de krigförande förhindrade inte att franska trupper 1798 invaderade och tog kontroll över samtliga kantoner. Konfederationen upplöstes och ersattes av en starkt centraliserad enhetsstat – den Helvetiska republiken – under fransk kontroll. Den franska ockupationen förvandlade Schweiz till ett slagfält för det pågående kriget mellan Frankrike och Österrike och för interna revolter mot den nya regimen. Efter fem år av oroligheter upphävdes ockupationen 1803 och den Helvetiska republiken omvandlades, på franskt initiativ genom den så kallade "Mediationsakten", till en ny konfederation med nitton medlemmar.¹¹ Kantonernas suveränitet återupprättades och dessa gjordes till självständiga enheter i en icke självständig förbundsrepublik.¹² Officiellt antog den nya konfederationen en neutral hållning till det pågående stormaktskriget men i realiteten dikterades de politiska besluten från Paris. Schweiziska trupper rekvirerades för den franska arméns behov och Konfederationen tvingades att delta i kontinentalblockaden samt att återkalla de legosoldater som befann sig i engelsk tjänst. Schweiz hade därmed blivit en vasall till ett omnipotent franskt imperium.

I och med det franska imperiets fall föll också den nya konfederationen sönder. 1814 lämnade de ursprungliga alpina kantonerna förbundet. Österrikiska trupper besatte stora delar av Konfederationens territorium och Schweiz framtid lämnades i händerna på de segrande makterna vid Wienkongressen.

2.1.3 Wienkongressen och tiden efter

Schweiz nya territoriella gränser fastställdes av de europeiska stormakterna då Europas politiska karta, efter Napoleonkrigen, restau-

¹¹ Förutom de tretton medlemmarna av den gamla konfederationen ingick Aargau, Thurgau, Vaud, Ticino, St Gallen och Les Grisons i den nya konfederationen.

¹² På fredskonferensen i Wien 15 oktober 1809 gavs Napoleon titeln "Den schweiziska konfederationen mediator" vilket innebar att hans inflytande över konfederationen erkändes.

rerades vid Wienkongressen 1815.¹³ Under påtryckningar från segrarmakterna försågs Konfederationen med en ny konstitution. Efter det att de tre fransktalande kantonerna Genève, Valais och Neuchâtel hade antagits som medlemmar bestod nu Konfederationen av 22 självständiga kantoner med lika antal representanter i förbundsriksdagen – Dieten. Dieten gavs formell kompetens att ta majoritetsbeslut, bindande för samtliga medlemmar i Konfederationen. Detta federala inslag förstärktes ytterligare genom upprättandet av en schweizisk förbundsarmé under ett centralt kommando.

En schweizisk begäran om internationellt erkännande av Konfederationens eviga neutralitet godtogs av de europeiska stormakterna¹⁴ vid den andra fredskonferensen i Paris i November 1815. Den tidens fem stormakter erkände, och garanterade, gemensamt "*Schweiz eviga neutralitet*" och deklarerade att "*Schweiz neutralitet, territoriella okränkbarhet och självständighet från allt utländskt inflytande låg i hela Europas intresse*".¹⁵ Genom det internationella erkännandet av, och garantierna för, den schweiziska konfederationens eviga neutralitet hade för första gången en stats permanenta neutralitet givits formen av en folkrättslig förpliktelse. Neutraliseringen av Schweiz 1815 kan visserligen sägas bygga på en månghundraårig inhemsk tradition, men avgörande var den intressegemenskap som existerade bland stormakterna. Ett neutralt Schweiz utgjorde en väsentlig pusselbit i den stabila statsstruktur som dessa sökte åstadkomma.

Erkännandet av Schweiz permanenta neutralitet innebar att landets internationella ställning stärktes och att århundraden av österrikiskt, och senare franskt, inflytande kom att upphöra. Internt innebar emellertid Konfederationens återupprättande att det traditionella aristokratiska styrelsesättet fortbestod i de flesta kantoner och de federala dragen i den nya konstitutionen fick i verkligheten mycket liten genomslagskraft. Kantonernas suveränitet bevakades misstänksamt och de lokala makthavarnas ställning stärktes i många

¹³ Wienkongressen: Avtal mellan Storbritannien, Österrike, Frankrike, Portugal, Preussen, Ryssland, Spanien, och Sverige. Artiklarna LXXIV-LXXX.

¹⁴ Frankrike, Storbritannien, Österrike, Preussen, och Ryssland

¹⁵ De fem stormakternas gemensamma deklaration 20:e november 1815. Översättning P.C. För en utförlig beskrivning av de diskussioner som föregick neutraliseringen av Schweiz se Edward Vose Gulick: "Europe's Classical Balance of Power", Northon & Co, New York 1955.

kantoner genom återinförandet av censur och tortyr.¹⁶ Beslut i Dieten var i praktiken fortfarande beroende av konsensus mellan kantonerna och gemensamma viljeyttringar kunde endast tas i formen av multilaterala avtal mellan Konfederationens medlemmar. Ett flertal av kantonerna slöt dessutom under 1800-talets första årtionden på egen hand avtal med främmande makter rörande export av legosoldater – schweizergarden för att försvara de aristokratiska regimerna i restaurationens Europa. Vidare anslöt sig den schweiziska konfederationen 1817 till Den heliga alliansen vars syfte var att försvara den bestående ordningen gentemot angrepp inifrån snarare än utifrån.¹⁷

Under samma tid spreds liberala idéer i Schweiz, främst till följd av tillströmningen av radikala flyktingar från övriga Europa vilka fann en säker tillflyktsort inom Konfederationens gränser där det i stort sett saknades en effektiv central statsmakt.¹⁸

Runt 1830 hade ett flertal av de protestantiska kantonerna antagit konstitutioner av liberal typ och motsättningarna mellan dessa, och de överlag mer konservativt orienterade katolska kantonerna förstärktes gradvis för att utvecklas till inbördeskrig 1847. Denna konflikt hotade att expandera internationellt då de katolska kantonerna, allierade med varandra i "Der Sonderbund", sökte assistans från Frankrike. En eventuell intervention förhindrades emellertid av de inre konflikter i Frankrike som ledde till revolution 1848.

"Der Sonderbund" förlorade den militära konfrontationen och 1848 kunde den protestantiska majoriteten genomdriva en federal konstitution mot den katolska minoritetens vilja innebärande att den

¹⁶ William Martin: "Switzerland, from Roman Times to the Present" s 210.

¹⁷ "Den heliga alliansen" skapades på initiativ av den ryske tsaren Alexander I 1815. Det dokument som låg till grund för alliansen hade snarare karaktären av ett allmänt programtalande än en traktat och var präglad av en romantisk-religiös syn på enväldshärskaren som rättvisans verktyg. Detta politiskt betydelselösa förbund utvecklades 1817 till en verklig allians mellan Storbritannien, Preussen, Ryssland och Frankrike. Denna allians var noga organiserad genom återkommande kongresser. Med Alexander I:s deklaration som sinbild blev alliansen under de kommande årtiondena ett effektivt instrument för att upprätthålla de aristokratiska regimerna i Europas huvudstäder. Vid kongressen i Aachen 1818 beslöts att de förbundna nationerna skulle intervensera i Frankrike om den gamla ordningen hotades. Denna interventionsprincip utsträcktes senare till att omfatta alla Europas stater. Alliansen hade spelat ut sin roll som en verklig maktfaktor omkring 1830.

¹⁸ Det stora antalet politiska flyktingar inom Konfederationens gränser ledde till kritik från den Heliga Alliansens övriga medlemmar. För att undvika en direkt militär intervention antog Dieten 1830 lagar för att begränsa utlännings tillträde.

schweiziska konfederationen av suveräna kantoner omvandlades till en federal stat.

1848 års konstitution genomgick en grundläggande revision 1874 och är, i denna senare form, i allt väsentligt i kraft idag. Den schweiziska federationens permanenta neutralitet är bekräftad i konstitutionens artikel 102:

Det federala rådets befogenheter och skyldigheter inom gränserna för den nuvarande konstitutionen är som följer....

9. Det skall värna om Schweiz nationella säkerhet, dess självständighet, och dess neutralitet ¹⁹

Introduktionen av ett federalt system ansågs utgöra en nödvändig förutsättning för konsolidering och modernisering av den schweiziska nationen. Den permanenta neutraliteten var ett nationellt enande element som dessutom uppfattades som nödvändigt för fortbeståndet av en liten stat strategiskt utsatt placerad mellan konkurrerande stormakter och i kontroll av viktiga transportleder mellan dessa. Ur kringliggande stormakters perspektiv stärktes den traktatsbundna schweiziska permanenta neutralitetens trovärdighet genom att ett federalt system inrättades och kantonernas suveränitet begränsades. Den permanenta neutraliteten som både stärkte och stärktes av den federala statens inrättande kom därmed att utgöra ett centralt element för den schweiziska nationens fortsatta utveckling.

Den permanenta neutralitet som anammades av den schweiziska federationen baserades på det rådande folkrättsliga neutralitetsbegreppet, grundat på principen om militär opartiskhet. Den schweiziska utrikespolitiken anpassades gradvis till den rådande maktbalansen mellan de omgivande stormakterna och Federationens överskuggande utrikespolitiska målsättning var att undvika att bli indragen i en väpnad konflikt. Trots denna lågmälda utrikespolitiska hållning kom Schweiz mycket nära att bli krigförande vid åtminstone två tillfällen under 1800-talets andra hälft: 1856 syntes ett krig med Preussen vara oundvikligt när den preussiska armén startade förberedelser för en intervention till stöd för den rojalistiska regeringen i Neuchâtel. Vidare fick schweizisk expansionism

¹⁹ Den schweiziska federationens konstitution. Omtryckt i "Die Vervassungen Europas", Alfred Kroner Verlag, Stuttgart, 1966, ss 495-532. Översättning av P.C.

en konkret formulering för sista gången 1860 då Federationen ställde krav gentemot Frankrike rörande de norra delarna av Savojen. Denna konflikt ledde till mycket ansträngda diplomatiska relationer med Paris som emellertid inte utvecklades till en militär konfrontation.²⁰

Den schweiziska neutraliteten gick in i en ny era 1864 i och med det Internationella Röda Korset upprättande i Genève.²¹ Röda Korsets centrala idé var att skadade soldater, sjukvårdspersonal, och ambulanser skulle ges en status av "hors de combat", det vill säga att de skulle anses som neutrala och lämnas utanför pågående väpnade konflikter. Röda Korset kan därmed ses som en praktisk tillämpning av neutralitetsbegreppet och genom Genèvekonventionen 1864 erhöll den schweiziska neutraliteten en internationell betydelse långt utöver det nationella målet att undvika deltagande i militära konflikter. Den schweiziska identifikationen med dess neutrala status manifesterades ytterligare 1870 då Federationen antog Röda Korsets motto, "Inter Arma Caritas", som sitt eget.

Den utveckling som Röda Korsets etablerande lade grunden till innebar att det under 1800-talets sista decennier blev en sedvänja för internationella organisationer att upprätta sina högkvarter i Schweiz.²² Denna utveckling kan beskrivas som symbiotisk; Schweiz permanenta neutralitet ökade de internationella samarbetsorganisationernas trovärdighet samtidigt som etablerandet av dessa organisationers högkvarter på schweiziskt territorium stärkte den schweiziska neutralitetens ställning.

2.1.4 *Det första världskriget*

En avgörande omständighet för en liten stats förmåga att upprätthålla en neutral position är existensen av en maktbalans mellan omgivande stormakter. För Schweiz del rubbades denna essentiella balans genom Italiens enande och, framför allt, genom det fransk-tyska kriget 1870–1871, i vilket Federationen hade deklarerat sig som neutralt. Det franska nederlaget och det tyska rikets konsolide-

²⁰ W. Stanley Macbean Knight: "The History of the Great European War", Caxton Publishing Company, London, 1914. ss 163-165.

²¹ Genèvekonventionen 22:a augusti 1864.

²² Universiella telegrafunionen 1865, Metrisk unionen 1875 och Internationella fredsrörelsen 1891. Se Giuseppe Schiavone: "International Organizations - a dictionary" London 1983.

ring ledde snabbt till ökat tyskt inflytande i Schweiz. Den schweiziska industrin kom vid sekelskiftet att domineras av tyska intressen och Tyskland fick i det närmaste full kontroll över tillförseln av väsentliga råvaror till Schweiz.²³

Det europeiska statssamfundets sammanbrott genom det första världskriget återspeglades inom den schweiziska federationen i ökade spänningar mellan de fransk- och tysktalande kantonerna. Generellt sett intog de fransktalande kantonerna en välvillig inställning gentemot de västallierade medan det tyska Schweiz förordade en strikt neutralitet.²⁴ Denna inre friktion växte emellertid aldrig till sådana dimensioner att Federationens sammanhållning hotades. Det federala rådet intog en utrikespolitisk hållning, baserad på det folkrättsliga neutralitetsbegreppet, vars övergripande målsättning var att förbli icke-krigförande. Den schweiziska krigsmakten mobiliserades och handelsförhandlingar med de krigförande staterna inleddes omgående efter krigsutbrottet. I augusti 1914 gavs det federala rådet utökad kompetens på bekostnad av parlamentet, mediacensur infördes och vapenexport förbjöds.²⁵

Den schweiziska ekonomin var baserad på import av livsmedel och råvaror samt export av förädlade industrivaror. Schweiz extrema beroende av utrikeshandel och avsaknad av egna hamnar ledde till att Federationen, för att kunna säkerställa nödvändiga transitvägar och tillförsel av viktiga förnödenheter, kom i en beroendeställning till de omgivande krigförande staterna.²⁶ Den intensiva ekonomiska krigföringen mellan de stridande allianserna, resulterande i ententens blockad av Tyskland och tillämpningen av en utvidgad tolkning av kontrabandsbegreppet förvärrade den schweiziska situationen. Med undantag för ett fåtal basvaror, främst potatis och kol vilka levererades från Tyskland, utövade staterna i ententen full kontroll över tillförseln av varor till Schweiz.²⁷ Att förse Schweiz med efterfrågade förnödenheter var, ur ententens synvinkel, motiverat för att förhindra att Federationens beroendeställning

²³ William Martin: "Switzerland from Roman Times to the Present" s 253.

²⁴ För en något partiskt färgad ögonvittnesskildring se Lord Northcliff: "At the War", George H Doran Company, New York 1916, s 277 ff.

²⁵ Rolf H. Lindholm: "Neutralitet och utrikeshandel", Svensk Juristtidning, 1985, s 503.

²⁶ Genom Italiens intervention i kriget på våren 1915 stängdes Schweiz sista öppna gräns.

²⁷ William Martin: "Switzerland, from Roman Times to the Present", s 257.

till Tyskland ökade vilket skulle försvårat för Federationen att vidmakthålla sin neutrala position²⁸. Från och med november 1915 samarbetade därför de franska, brittiska, italienska och ryska regeringarna med att fixera de ransoner som exporterades till Schweiz och med att kontrollera att dessa förnödenheter inte vidareexporterades till fienden.²⁹ I Schweiz upprättades 1915 ett speciellt organ – Société Suisse de Surveillance Economique – med uppgift att reglera handeln med de krigförande staterna.

Trots den bristande tillgången på råmaterial och matvaror expanderade den schweiziska ekonomin under loppet av det första världskriget. I utbyte mot åtråvärda råvaror exporterade schweiziska industrier, med regeringens godkännande, krigsmateriel till båda de stridande allianserna. I stort lyckades den federala regeringen upprätthålla en balans i denna mycket känsliga handel som godtogs av båda sidor.

Ytterligare en tillgång till följd av Schweiz neutrala status som tillkom samtliga krigförande stater, och framförallt de enskilda krigsoffren, utgjordes av aktiviteterna inom Röda Korset och den Internationella krigsfångebyrån, vilka båda opererade från schweiziskt territorium. Schweiziska funktionärer gavs möjlighet att fungera som medlare mellan de krigförande och arrangera fångutbyten, ge assistans till krigsfångar och verka för flyktingars möjligheter att återvända till sina hemländer. Ett stort antal krigsfångar kom också att interneras på schweiziskt territorium.³⁰

Den schweiziska krigspolitikens överskuggande målsättning, att undvika militärt krigsdeltagande, uppnåddes och Federationen besparades från mycket mänskligt lidande och materiell destruktion. Detta bör emellertid inte ses som en direkt följd av de internationella garantier för Schweiz permanenta neutralitet och territoriella integritet, som avgivits av de europeiska stormakterna ett århundrade tidigare. Kränkningen av Belgiens, av stormakterna garanterade, permanenta neutralitet i krigets inledningsskede utgör ett illustrativt exempel på den internationella respekten för denna typ av garantier. Grunden för Schweiz förmåga att undvika krigsinblandning återfinns snarare på det pragmatiskt politiska planet. Båda de krigfö-

²⁸ John P. Pershing: "My Experiences during the War", New York 1931, s 247.

²⁹ Marion C. Siney: "The Allied Blockade of Germany", Ann Arbor 1957, s 181.

³⁰ Lord Northcliff: "At the War" ss 289-298.

rande allianserna uppfattade det som fördelaktigt att den schweiziska neutraliteten vidmakthölls då detta gjorde det möjligt för Federationen att tillhandahålla tjänster av värde för båda sidor. Därmed existerade det en intressegemenskap bland de krigförande rörande Schweiz fortsatta neutralitet och båda sidor gjorde bedömningen att det fanns mer att vinna från ett fortsatt neutralt Schweiz än från att expandera de militära operationerna till schweiziskt territorium.

Det första världskriget lämnade Schweiz i en gynnsam ekonomisk, såväl som strategisk, position. Den schweiziska industrin och infrastrukturen hade lämnats orörda av krigets destruktiva krafter och produktionen av industrivaror hade ökat under krigsåren till följd av den lönsamma handeln med krigsmateriel. De båda närliggande stormakterna, det tyska kejsardömet och dubbelmonarkin Österrike-Ungern, hade lidit nederlag och skulle enligt fredsvillkoren demilitariseras. För dubbelmonarkin innebar freden dessutom att dess existens bringats till ett slut då imperiet föll sönder i ett antal mindre nationalstater.

2.1.5 Nationernas Förbund

Den federala schweiziska regeringen delade den vision om att 1918 skulle utgöra början av en period av fred och välbefinnande som förespråkades av segrarmakterna vid fredskonferensen i Versailles. Reaktionen mot krigets katastrofala effekter i form av döda, skadade och materiell destruktions var grunden till de idéer om en omdaning av statssamfundet som kom att utgöra en del av Versaillesfredens villkor. Den organisatoriska överbyggnaden för denna ny världsordning utgjordes av Nationernas Förbund (NF), inom vars ram ingick ett kollektivt säkerhetssystem med målsättningen att förhindra framtida väpnade konflikter.³¹ Det föreslagna högkvarteret för denna nya organisationen var förlagt till Genève, vilket bekräftade den schweiziska neutralitetens internationella status och Federationens roll som ett centrum för fredligt mellanstatligt samarbete.³²

Frågan om förutsättningarna för ett schweiziskt medlemskap i NF vållade en intensiv debatt inom Federationen: Var det möjligt att

³¹ Versailles-traktaten, 28:e juni 1919, artiklarna 1-26 "Stadga för Nationernas Förbund"

³² Stadga för Nationernas Förbund, artikel 7.

förena en permanent neutral stats plikter med de skyldigheter som följde av ett deltagande i NF och dess kollektiva säkerhetssystem? I samband med att Schweiz ansökte om medlemskap 1919, argumenterade det federala rådet för att några motsättningar mellan Federationens neutralitetsrättsliga förpliktelser och de skyldigheter som följde av NF-stadgan inte kunde uppkomma. Genom Versaillestraktatens artikel 435 bekräftade signatärmakterna³³ de internationella garantier för Schweiz permanenta neutralitet som avgivits 1815 med motiveringen att ". . . de nämnda garantierna utgör internationella förpliktelser för fredens upprätthållande . . .". Då NF-stadgan, i artikel 21, uttryckligen fastslog att "*Inget i denna stadga skall påverka giltigheten av internationella åtaganden . . . för fredens säkerställande och upprätthållande*" ansåg den schweiziska regeringen att de neutralitetsrättsliga förpliktelserna stod över NF-stadgans regler vid en eventuell kollision. Som NF-medlem skulle därmed Schweiz aldrig kunna tvingas till att delta i neutralitetsvidriga sanktioner inom ramen för det obligatoriska kollektiva säkerhetssystemet.³⁴

Detta resonemang accepterades emellertid inte av stormakterna och först efter vidare förhandlingar mellan dessa och den schweiziska regeringen kunde en kompromisslösning för schweiziskt medlemskap i NF formuleras, vilken presenterades i en deklaration från NF:s rådsförsamling i februari 1920.³⁵ Genom denna kompro-

33 Amerikas Förenta Stater, Storbritannien, Frankrike, Italien samt Japan, med associerade makter, och Tyskland.

34 Michael M. Gunther: "Switzerland and the UN", *International Organization*, Volume 30, No 1, Winter 1976, s 132.

35 "The Council...while affirming that the neutrality of the Members of the League is incompatible with the principle that all Members will be obligated to co-operate in enforcing respect for their engagements, recognizes that Switzerland is in a unique situation, based on a tradition of several centuries, which has been explicitly incorporated in the Law of Nations, . . . The Members of the League of Nations are entitled to expect that the Swiss people will not stand aside when the high principles of the League have to be defended. It is in this sense that the Council of the League has taken note that. . . Switzerland recognizes and proclaims the duties of solidarity which membership of the League of Nations imposes on her including therein the duty of co-operating in such economic and financial measures as may be demanded by the League of Nations against a Covenant breaking state, and is prepared to make very sacrifice to defend her own territory under every circumstance, even during operations undertaken by the League of Nations, but will not be obliged to take part in any military action or allow the passage of foreign troops or the preparations of military operations within her territory. In accepting the declarations, the Council recognizes that the perpetual neutrality of Switzerland and the guarantee of the inviolability of her territory as incorporated in the Law of Nations,

miss erbjöds Schweiz medlemskap i NF under förutsättning att dess neutralitet kvalificerades i frågan om ekonomiska sanktioner. Denna eftergift från Federationens sida innebar att man accepterade skyldigheten att delta i ekonomiska sanktioner gentemot en stat som förbrutit sig mot NF-stadgan, i enlighet med stadgans artikel 16, men undantogs från skyldigheten att delta i militära sanktioner med hänvisning till den permanenta neutraliteten. Under dessa förutsättningar var NF villiga att erkänna upprätthållandet av Schweiz permanenta neutralitet som ett allmänt internationellt intresse för fredens bevarande.

Den schweiziska regeringen accepterade de krav på avkall på den strikta neutraliteten som framförts av NF-rådet och frågan om medlemskap underkastades folkomröstning i maj 1920. Frågans kontroversiella karaktär och den schweiziska befolkningens ovilja att förändra det existerande neutralitetsbegreppet återspeglades i röstsiffrorna. De röstberättigade schweizarna beslutade för ett medlemskap i NF med 416000 röster mot 323000, och elva och en halv kanton mot tio och en halv.³⁶ En förändring med 94 röster i kantonen Appenzell hade emellertid medfört att förslaget om medlemskap hade nedröstats. Resultatet av folkomröstningen reflekterade också en intern splittring inom Federationen; stödet för NF var mycket starkt i de fransk- och italiensktalande kantonerna medan det var betydligt svagare i de tysktalande, där NF sågs som en representant för de segrande makterna i ententen.

Till skillnad från Sverige och andra permanent neutrala NF-medlemmar hade Schweiz erhållit ett uttryckligt erkännande av dess permanenta neutralitet från NF:s rådsförsamling. Som medlemmar i organisationen existerade dock en intressegemenskap mellan de permanent neutrala staterna. För alla dessa utgjorde det kollektiva säkerhetssystemet ett potentiellt hot gentemot deras möjligheter att inta en neutral position. De koncentrerade därför sina aktiviteter inom NF på frågor rörande internationellt samarbete med målsättningen att minska tillämpningen av sanktioner. Schweiz kom att bli

particularly in the Treaties and in the Act of 1815, are justified by the interest of general peace, and as such are compatible with the Covenant."

League of Nations Official Journal (1920): 57-58.

36 William Martin: "Switzerland, from Roman Times to the Present" s 267.

en stark förespråkare för utvidgning av NF mot en universiell omfattning och arbetade bland annat aktivt för Tysklands inträde i organisationen.³⁷ Med utgångspunkt från Federationens historia av inre stridigheter mellan kantonerna argumenterade de schweiziska NF-representanterna för upprättandet av ett system för obligatorisk skiljedom i internationella tvister. Tillsammans med de skandinaviska länderna var Schweiz 1920 bland de första att underteckna tilläggsprotokollet om obligatorisk jurisdiktion under stadgan för den Fasta internationella domstolen i Haag. Samtidigt som Schweiz medvetet undvek inblandning i politiska konflikter med stormaktsanknytning deltog Federationen aktivt i icke-politiska områden för internationellt samarbete inom NF:s ram såsom hälsovård, forskningssamarbete, kampanjerna mot narkotikahandel och vit slavhandel, Internationella fackföreningsorganisationen (ILO) etc.

Schweiz position som en neutral medlem i NF, såväl som NF-systemet som helhet, stod inför ett avgörande ögonblick 1936 då NF beslutade om införandet av ekonomiska sanktioner gentemot Italien efter den italienska invasionen av Abessinien. Italien inte bara gränsade till Schweiz utan var också en av Federationens viktigare handelspartners. Under debatten om införandet av sanktioner i NF:s generalförsamling försökte den schweiziske representanten övertyga de övriga om vikten av att Schweiz inte tvingades delta i de föreslagna sanktionerna då detta skulle utsätta den schweiziska neutraliteten för *"reella faror . . . som vi måste bedöma under utövandet av vår fullständiga suveränitet"*.³⁸ Efter det att beslutet om införandet av ekonomiska sanktioner, enligt NF-stadgans artikel 16, hade tagits beslöt den schweiziska regeringen att endast delvis uppfylla sina förpliktelser i enlighet med NF-stadgan. Ett embargo för exporten av krigsmateriel till Italien infördes. Som en konsekvens av den permanenta neutraliteten tillämpade emellertid Schweiz detta embargo också gentemot Abessinien, i enlighet med artiklarna 7 och 9 i den femte Haagkonventionen. Ett handlingsätt som vållade en

³⁷ I motsägelse mot dess förespråkande av en universiell utvidgning av NF var Schweiz en av de få NF-medlemmar som röstade mot Sovjetunionens inträde 1934. De diplomatiska förbindelserna mellan Schweiz och Sovjetunionen hade varit brutna sedan 1923 och de starka anti-kommunistiska känslorna inom Federationen tog i detta fall överhanden över filosofin om internationellt samarbete.

³⁸ F.S. Northedge: "The League of Nations", Leicester University Press, 1986, s 232. Översättning P.C.

storm av protester från övriga NF-medlemmar. I övrigt avbröt Schweiz inte sina ekonomiska relationer med Italien utan stabiliserade dessa med utgångspunkt från handelsvolymen 1934 i enlighet med doktrinen om "courant normal". NF:s förbud mot lån, krediter, och export av vissa råmaterial av betydelse för krigsansträngningarna efterföljdes inte av Federationen.

Schweizarna var emellertid inte ensamma om att inte efterfölja NF:s sanktionsbeslut. Den vision om en ny världsordning som låg till grunden för bildandet av NF hade mycket liten anknytning till den stormaktspolitiska verkligheten i mitten av 1930-talet och NF-stadgan hade vid denna tidpunkt förlorat sin trovärdighet som ett instrument för fredens upprätthållande. Två av de stater som gränsade till Schweiz; Tyskland och Italien, hade 1935 lämnat NF och dess auktoritära regimer deklarerade öppet expansionistiska utrikespolitiska målsättningar. Den kvalificerade neutraliteten upplevdes mot denna bakgrund i Schweiz som allt mer riskfylld och efter Abessinienkrisen deklarerade Schweiz, tillsammans med Sverige och andra så kallade exneutrala europeiska stater, att de i fortsättningen inte ansåg sig bundna av NF-stadgans bestämmelser rörande deltagande i sanktioner gentemot andra stater. I maj 1938 antog NF:s rådsförsamling en resolution vilken uttryckligen befriade Schweiz från alla förpliktelser att delta i sanktioner inom ramen för NF och Schweiz återvände därmed i formell mening till en strikt permanent neutralitet. Erkännandet av Schweiz permanenta neutralitet bekräftades också av Tyskland och Italien 1938.

2.1.6 Det andra världskriget

Vid tiden strax före det andra världskrigets utbrott sökte den schweiziska regeringen finna en utrikespolitisk balans mellan de två snabbt konsoliderande stormaktallianserna. Den sista augusti 1939 underrättade det federala rådet de europeiska staterna att Schweiz avsåg att uppta en strikt neutral hållning i alla framtida militära konflikter och 2 september utfärdades dekret om allmän mobilisering. De militära myndigheterna gavs vidare myndighet att, inom vida ramar, kontrollera den inre säkerheten, förhindra spionage och kontrollera mediernas nyhetsförmedling.³⁹

³⁹ Constance Howard: "Switzerland", publicerad i "Survey of International Affairs 1939-1945: The War and the Neutrals" redigerad av A. och V.M. Toynbee, s 209.

Krigshandelspolitiken

Under krigets första månader, "*the phoney war*", då de egentliga militära operationerna begränsade sig till Polen fortsatte förbindelserna mellan Schweiz och de krigförande makterna under, i stort sett, fredstida omständigheter. Krigshandelsavtal slöts med Tyskland i oktober 1939 och med Frankrike och Storbritannien i april 1940. Dessa avtal innehöll alla förbud av reexport till fienden av sådana varor som bedömdes som kontraband, men erkände i stort Schweiz rätt att upprätthålla normala handelsrelationer med båda sidor.

Lagstiftning om förbud av export av krigsmateriel infördes kort efter det att krig utbrutit i september 1939, men liksom under det första världskriget kom dessa bestämmelser inte att efterlevas. Under hela kriget ägde en omfattande schweizisk export av vapen, ammunition, och annan krigsmateriel till de krigförande makterna rum i utbyte mot leveranser av viktiga råmaterial och födoämnen.⁴⁰

Italiens inträde i kriget och Frankrikes kapitulation 1940 medförde att den lokala maktbalansen i Schweiz omedelbara geografiska omgivning tillintetgjordes och att Federationens position blev mycket utsatt. För att stärka landets förmåga att försvara sig militärt skapades en nationell centralfästning i de naturliga försvarsanläggningarna St Gotthardt, Sargans och St Maurice till vilka en stor del av de väpnade styrkorna drog sig tillbaka.⁴¹ Ransoneringen av bränslen och matvaror, vilken införts redan 1939, skärptes⁴² och mycket stora resurser lades ned på propagandaverksamhet för att förstärka hemmafrontens vilja till att försvara den schweiziska neutraliteten.

Tysklands snabba militära expansion ledde till att Schweiz, med undantag från gränsen till det pseudo-självständiga "fria Frankrike", var helt omringat av axelmakterna och därmed beroende av dessa för tillförseln av råvaror och födoämnen. Detta geostrategiska faktum ledde till att den schweiziska regeringen såg sig tvungen att göra

⁴⁰ Schweizisk export av vapen och ammunition i millioner SFr:

1939: Frankrike 40 Storbritannien 2 Tyskland ? Italien ?

1940: Frankrike 26 Storbritannien 21 Tyskland 33 Italien 34

1941: Frankrike 0 Storbritannien 0 Tyskland 122 Italien 61

Rolf H. Lindholm: "Neutralitet och utrikeshandel", Svensk Juristtidning, 1985, s 502.

⁴¹ Edgar Bonjour: "Swiss Neutrality during the two World Wars", publicerad i: Murray, Luck ed: "Modern Switzerland" SPOSS, Palo Alto 1977, s 431.

⁴² 1942 var alla livsmedel förutom potatis, vissa andra grönsaker och frukt ransonerade.

avsteg från den strikta neutraliteten i form av eftergifter till axelmakternas förmån. I sitt förhållande till Tyskland och Italien blev det nödvändigt för Federationen att påvisa att respekten för dess neutralitet innebar ett positivt nettovärde jämfört vad som kunde vinnas från en väpnad attack mot Schweiz. Den schweiziska förhandlingspositionen stärktes främst av kontrollen över de viktigaste transitvägarna mellan Tyskland och Italien och dess industriella och finansiella resurser. Vid ett flertal tillfällen lät Federationen göra det känt att varje kränkning av schweiziskt territorium från axelmakternas sida skulle leda till att Simplon- och St Gotthardtunnelarna omedelbart förstördes. Under attack från de schweiziska truperna som dragits tillbaka till de naturliga befästningsverken i bergspassen skulle återuppbyggnaden av dessa mycket viktiga kommunikationsleder bli en tidsödande och kostsam uppgift för den invaderande makten. En invasion skulle också leda till att den schweiziska produktionen av industrivaror och finansiella tjänster till stor del slogs ut. I avsaknad av krigsbyte i form av råvaror, eller en överskottsproduktion av födoämnen, skulle ett invaderat Schweiz med all sannolikhet utgöra en belastning för den invaderande makten. Ytterligare ett, om än kanske marginellt, värde för axelmakterna av Schweiz fortsatta neutralitet utgjordes av det Internationella Röda Korsets aktiviteter vilka administrerades från Genève.

Ett nytt krigshandelsavtal slöts med Tyskland 1940 genom vilket Tyskland åtog sig att försörja Schweiz med vissa viktiga råvaror, främst kol och järn. I utbyte förband sig Federationen att ställa nödvändig transportkapacitet för transithandeln mellan Tyskland och Italien till förfogande och garantera leveranser av industrivaror, nödvändiga för de tyska krigsansträngningarna. Den schweiziska regeringen accepterade dessutom att underkasta handeln med andra stater tysk kontroll och begränsningar som baserades på en utvidgad tolkning av kontrabandsbegreppet och tillämpningen av den fortsatta resans princip. Krigshandelsavtalet innebar vidare en skyldighet för Schweiz att ställa en handelskredit om 150 miljoner SFr till Tysklands förfogande. Efter ytterligare tyska påtryckningar, främst genom hot om att strypa tillförseln av viktiga råmaterial, utökades denna kredit till 350 miljoner SFr 1941.⁴³

⁴³ Constance Howard: "Switzerland", s 217.

Dessa eftergifter för tyska intressen ledde naturligt till brittiska protester och att den blockad gentemot Tyskland som de västallierade sökte upprätthålla utvidgades till att också omfatta Schweiz med målsättningen att försvåra för den schweiziska industrin att fortsätta sina leveranser till axelmakterna.⁴⁴ Gentemot Storbritannien argumenterade schweizarna för att det var nödvändigt för upprätthållandet av neutraliteten och för den schweiziska förmågan att motstå tyska påtryckningar, att handeln med länder utanför axelmakterna inte avbröts helt. För att söka åstadkomma en balans i relationerna med de krigförande erbjöds också Storbritannien ett kreditarrangemang, motsvarande det som givits Tyskland. Axelmakternas totala kontroll över transitförbindelserna till Schweiz, i kombination med den schweiziska eftergivenhet som kännetecknade krigshandelsavtalet med Tyskland, gjorde briterna tveksamma i frågan om att lyfta blockaden och krediterbudandet avböjdes. Fortsatta förhandlingar mellan Schweiz och Storbritannien ledde till att blockaden temporärt lättades för den schweiziska importen av vissa råvaror, främst födoämnen, under förutsättning att de schweiziska förråden aldrig översteg två månaders konsumtion.⁴⁵

Det andra världskrigets utvidgning 1941, genom Japans och USA:s inträde, och Tysklands oförmåga att vinna en avgörande seger på östfronten gjorde det klart att kriget skulle komma att bli långvarigt. Schweiz position, i centrum av "Festung Europa" medförde i detta skede att de tyska påtryckningarna ökade. I början av 1942 påpekade den tyska pressen att Schweiz ursprungligen utgjorde en del av det Tyska riket och dess beteende liknades vid en olydig hunds uppförande.⁴⁶ Tyska hot, i kombination med de stora vinstmöjligheterna i exporten av krigsmateriel till Tyskland⁴⁷, ledde under 1943 till att ramen för de schweiziska exportkrediterna ökades i proportion till en ökning av kolleveranserna från Tyskland och att den schweiziska exporten till axelmakterna totalt sett ökade markant. Som ett bestraffande motdrag införde de västallierade ett

⁴⁴ W.N. Medlicott: "Economic Warfare", publicerad i A. och V.M. Toynbee ed: "Survey of International Affairs 1939-1946, The War and the Neutrals", Oxford University Press, London 1956, s 77.

⁴⁵ Constance Howard: "Switzerland", s 217.

⁴⁶ Ibid, s 221.

⁴⁷ W.N. Medlicott: "Economic Warfare", s 77.

totalt embargo för all export till Schweiz, inklusive födoämnen. Schweiziska företag med en omfattande export till Tyskland svartlistades av de västallierade och ombads begränsa sitt samröre med Tyskland under hotet om vedergällning efter krigsslutet.

I takt med de västallierades segrar och Tysklands allt svagare position minskade den schweiziska handeln med Tyskland gradvis från början av 1944 och framåt. I oktober 1944 förbjöds exporten av vapen och ammunition till Tyskland och transittrafiken mellan Tyskland och Italien begränsades. Genom det krigshandelsavtal som slöts mellan Federationen och de västallierade i januari 1945 lyftes blockaden gentemot Schweiz i dess helhet och exporten till Tyskland begränsades till försumbara volymer.⁴⁸

Hemmafronten

Inrikes utgjorde de lokala nationalsocialistiska grupper som propagerade för en närmare anpassning till de villkor som dikterades från Berlin och en schweizisk "förnyelse" inom ramen för det tusenåriga riket ett av de svåraste problemen att hantera för de schweiziska myndigheterna. Dessa grupper vann, fram till det att den tyska expansionen hejdades 1942, allt fler anhängare och var direkt kontrollerade från Berlin genom den tyska diplomatiska representationen i Bern.⁴⁹ För att undvika att provocera ledarna i Berlin utfärdades aldrig något uttryckligt förbud mot de nationalsocialistiska organisationerna, emellertid framtvingades en upplösning av de flesta organisationer som betecknades som samhällsfarliga, däribland det schweiziska kommunistpartiet. Allvaret i denna situation visades genom det antal dödsdomar som utdömdes av schweiziska militärdomstolar under perioden 1941–1943 gentemot nazistiska kollaboratörer, varav flera var officerare i den schweiziska armén.⁵⁰

Den tyska dominansen under större delen av kriget och de följande påtryckningarna gentemot den schweiziska federationen från Berlin påverkade även de schweiziska medierna och möjligheterna till fri opinionsbildning. En lagstiftning för kontroll av pressen hade

⁴⁸ Ibid, s. 79.

⁴⁹ Constance Howard: "Switzerland", ss 214-215.

⁵⁰ Under denna period utdömdes nitton dödsdomar och trettiofire domar till livstids fängelse av schweiziska militärdomstolar.

antagits redan 1934 men regelrätt censur av medierna kom inte att tillämpas förrän efter tyska krav 1940.⁵¹ I stort sett tillämpades censuren så att den schweiziska pressen förbjöds att publicera beskrivningar av, eller kommentarer till, krigshändelserna som på något sätt kunde uppfattas som kritik gentemot de krigförande.

I tyska uttalanden, adresserade till den schweiziska regeringen, citerades Bismarck's yttrande "*att regeringar ofta får betala för de fönsterrutor som slagits sönder av dess journalister*". Vidare vädrade den tyska pressen åsikten att den kritik mot förhållandena i Nazi-Tyskland som förekommit i schweizisk press, liksom Schweiz beviljande av uppehållstillstånd för tyska politiska flyktingar, utgjorde ett brott mot de neutralitetsrättsliga förpliktelserna. Dessa tyska uttalanden var taktiskt motiverade för att sätta press på regeringen i Bern på så många fronter som möjligt. De baserades på en utvidgad tolkning av neutralitetsbegreppet, kallad "Volksneutralitet", som omfattade såväl statsmaktens ideologiska neutralitet som begränsningar i de enskilda medborgarnas yttrandefrihet. Detta utvidgade neutralitetsbegrepp saknade stöd i folkrättslig doktrin utanför Tyskland och avvisades av den schweiziska regeringen som folkrättsstridigt.

Militära kränkningar

Från ett militärt perspektiv uppfattades den schweiziska neutraliteten och territoriella integriteten som direkt hotad endast vid ett tillfälle under kriget. Detta var i maj 1940 i samband med den tyska invasionen av Frankrike.⁵² I Schweiz fruktade man att det tyska angreppet mot de neutrala staterna⁵³ norr om Maginotlinjen skulle följas av en attack genom schweiziskt territorium söder om den franska försvarslinjen. De schweiziska farhågorna kom aldrig att besannas men ledde till att en stor del av invånarna i Basel, Zürich, och Bern evakuerades. Om än basen för den tyska styrkepositionen utgjordes av Tysklands militära dominans tog påtryckningarna gentemot regeringen i Bern snarare formen av retoriska utspel och

⁵¹ För en utförlig beskrivning av den schweiziska pressens situation det under andra världskriget se Fredrick H. Hartman: "The Swiss Press and Foreign Affairs in World War II", University of Florida Monographs, No 5, Winter, 1960.

⁵² William Martin: "Switzerland, from Roman Times to the Present", s 311.

⁵³ Belgien, Luxemburg och Nederländerna.

ekonomisk utpressning än hot om direkt militär intervention. Det schweiziska militära försvaret, men framförallt den schweiziska kontrollen över lätt förstörda transportvägar av mycket stor betydelse för axelmakterna och nyttan av tillgången till schweiziska produktionsresurser och finansiella tillgångar, avhöll från förverkligandet av eventuella tyska planer för en militär invasion.

Militära kränkningar av det schweiziska luftterritoriet, speciellt från de västallierades sida, förekom i stor omfattning under hela kriget. Efter Frankrikes nederlag tog brittiska bombplan, på väg mot mål i norra Italien, vid upprepade tillfällen genvägen över schweiziskt territorium. De schweiziska stridskrafterna saknade förmåga att effektivt stoppa dessa uppenbara kränkningar av landets neutralitet som fortsatte trots kraftiga protester från den schweiziska regeringen. De schweiziska städerna var under krigets första månader, som en följd av landets neutrala status, fullt upplysta nattetid för att förhindra bombning av misstag. Efter påtryckningar från Axelmakterna infördes dock total mörkläggning i november 1940 då belysningen av schweiziskt territorium uppfattades som ett värdefullt navigationshjälpmedel för brittiska piloter att hitta sina mål. Denna betydande eftergift till axelmakterna hävdades inte förrän i september 1944. De allierades kränkningar av det schweiziska luftterritoriet ökade i omfattning under krigets slutskede och i april 1944 bombades Schaffhausen av misstag av enheter ur det amerikanska flygvapnet. I september samma år attackerades också schweiziska jaktflygplan när de sökte tvinga ett amerikanskt bombplan, som kränkte det schweiziska luftrummet, att landa.

Krigsslutet

Som en följd av Schweiz geografiska position, dess starka beroende av handel för sin försörjning, och avgörande växlingar i maktbalansen mellan de krigförande allianserna, bedömde den schweiziska regeringen det som nödvändigt att göra pragmatiska avsteg från den strikta neutraliteten för att uppnå det överskuggande utrikespolitiska målet; att förbli icke-krigförande. Som har beskrivits ovan, gjordes betydande eftergifter gentemot Tyskland under den period då axelmakterna befann sig i en relativ styrkeposition 1940–1944. De betydande leveranserna av krigsmateriel, i kombination med de omfattande exportkrediter som medgavs av den schweiziska regeringen,

utgjorde ett brott mot neutralitetsrätten. Detta mot bakgrund av den neutrala statens absoluta skyldighet att avstå från att ge krediter, eller direkt överföra vapen, till de krigförande, uttryckt i den trettonde Haagkonventionens artikel 6. Detta även om hänsyn tas till det schweiziska erbjudandet om motsvarande kreditarrangemang till Storbritanniens förmån. Ytterligare en handling som var tvivelaktig ur neutralitetsrättslig synvinkel var den schweiziska regeringens accepterande av de tyska kraven på att överlämna den krigsmateriel som tillhörde de franska och polska trupper som efter det att de lidit nederlag flytt in i Schweiz och internerats där.⁵⁴

Av de krigförande var det axelmakterna som ställde de mest långtgående kraven gentemot Federationen på att dess neutralitet skulle tillämpas på ett för dem välvilligt sätt och de allvarligaste deviationerna från den strikta neutraliteten skedde också gentemot Tyskland och Italien. Emellertid medförde de västallierades upprepade kränkningar av det schweiziska luftterritoriet och försöken att begränsa det schweiziska samröret med Tyskland genom tillämpningen av blockadåtgärder påfrestningar på Schweiz förmåga att vidmakthålla sin neutralitet. De västallierades relativt sett svaga position under större delen av kriget gav dem dock ingen reell möjlighet att framgångsrikt ställa mer långtgående krav gentemot Schweiz. Det är viktigt att notera att de allierade makterna, trots de uppenbara avvikelserna i Schweiz neutralitet till Tysklands förmån, i stort respekterade den schweiziska neutraliteten. Extrema krav, i form av ultimatum, vilka kunde lett till avbrytandet av diplomatiska förbindelser eller repressalier med militära medel, vilket fört Schweiz in i kriget, undveks. Upprätthållandet av den schweiziska, om än ofullständiga, neutraliteten innebar fördelar också för de allierade. Röda Korset i Genève ansvarade för välfärden för tusentals allierade soldater som var internerade inom axelmakternas territorier. Schweiz hade dessutom åtagit sig den diplomatiska representationen för de allierade staterna i axelmakternas huvudstäder och som det enda "öppna fönstret" i Centraleuropa var de allierades diplomatiska representationer i Bern av mycket stort värde som informationskällor för utvecklingen i Tyskland.

54 Constance Howard: "Switzerland", s 213.

I krigets efterdyningar inriktade sig den schweiziska regeringen på att snabbt söka återskapa normala fredstida relationer med de före detta krigförande, och på att skapa internationellt förtroende för sin position som en permanent neutral stat i det nya internationella system som snabbt utvecklades ur Europas ruiner. I relationerna med de allierade makterna måste den misstänksamhet mot den schweiziska neutralitetens innebörd som grott till följd av erfarenheterna under kriget vederläggas. Relationerna med Sovjetunionen utgjorde ett speciellt problem. Efter en viss tvekan, grundad på vad som uppfattades som ett hot om sovjetisk expansionism och på det traditionella schweiziska avståndstagandet från den kommunistiska ideologin, återupptogs de diplomatiska relationerna mellan Schweiz och Sovjetunionen 1946 efter att ha varit avbrutna sedan 1923.

I den bipolära, globala, maktbalans som snabbt utvecklades efter Tysklands kapitulation upptog Schweiz gradvis en traditionell utrikespolitisk hållning grundad på en nationell strikt tolkning av den permanenta neutralitetens innebörd. Ekonomiskt och ideologiskt en integrerad del av västvärlden, men stående utanför alla politiska, ekonomiska eller militära allianser, har den schweiziska federationen kommit att koncentrera sina utrikespolitiska aktiviteter på "icke-politiska" områden för internationellt samarbete.

2.1.7 Schweiz och Förenta nationerna

Liksom vid det första världskrigets slut var de segrande makterna 1945 ivriga att skapa ett internationellt organisatoriskt ramverk för återuppbyggnaden av det internationella systemet, med målsättningen att åstadkomma stabilitet och förhindra utbrott av nya väpnade konflikter. Vid San Franciscokonferensen, april-juni 1945, samlades representanter för alla de stater som vid den tidpunkten förklarat axelmakterna krig⁵⁵ på inbjudan av de fyra världnationer-

⁵⁵ Argentina, Amerikas Förenta Stater, Australien, Belgien, Bolivia, Brasilien, Byeloryska SSSR, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Danmark, Dominikanska Republiken, Ecuador, Egypten, El Salvador, Etiopien, Filippinerna, Frankrike, Grekland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Iran, Jugoslavien, Irak, Kina, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Nya Zealand, Nicaragua, Norge, Panama, Paraguay, Peru, Saudiarabien, Sovjetunionen, Storbritannien, Sydafrikanska unionen, Syrien, Tjeckoslovakien, Turkiet, Ukrainska SSSR, Uruguay och Venezuela.

na: Republiken Kina, Sovjetunionen, Storbritannien och Amerikas Förenta Stater. Benämnd "De förenta nationernas konferens om internationell organisation" var dess syfte att diskutera och anta det så kallade "Dumbarton Oaks förslaget" om inrättandet av en internationell organisation "för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet".⁵⁶

Schweiz var som neutral stat inte tillåtet att delta vid konferensen. Det skulle knappast heller varit tillrådligt för Schweiz att vara representerat på ett möte för de stater som var allierade mot axelmakterna vid en tidpunkt då stridigheter fortfarande pågick. Intresset för inrättandet av en internationell organisation med syftet att stabilisera det internationella systemet efter krigsslutet var emellertid stort inom Federationen. Kort efter det att Förenta Nationernas stadga hade antagits tillsatte regeringen i Bern en kommitté för att utreda möjligheterna för ett schweiziskt deltagande i FN. I november 1945 fastslog denna kommitté att ett schweiziskt medlemskap i FN var önskvärt under förutsättning att garantier för Schweizs permanenta neutralitet kunde erhållas.⁵⁷

Den grundläggande konflikten mellan en stats permanenta neutralitet och de skyldigheter som följde av FN-stadgans bestämmelser om upprättandet av ett kollektivt säkerhetssystem innebar att den schweiziska regeringen förutsåg ett uttryckligt undantag från de förpliktelser som kunde komma i konflikt med neutralitetsrätten. Frågan om neutrala staters medlemskap i FN hade behandlats av deltagarna vid San Franciscokonferensen. Frankrike hade där föreslagit ett tillägg till Dumbarton Oaks- förslaget, kapitel II, paragraf 5⁵⁸ med innebörden att ingen medlemsstat kunde bli undantagen från

⁵⁶ Inbjudan till San Franciscokonferensen, publicerad i "The United Nations Conference on International Organization-selected documents", United States Government printing office, Washington 1943, s 3.

⁵⁷ Michael M. Gunther: "Switzerland and the United Nations", s 136.

⁵⁸ Dumbarton Oaks förslaget, kapitel II "Principer": ". . . Paragraf 5; Samtliga organisationens medlemmar skall ge varje stöd till organisationen för de åtgärder den vidtar i överensstämmelse med bestämmelserna i stadgan".

Paragraf 2 i samma kapitel, "Samtliga organisationens medlemmar förbinder sig, för att alla av dem skall tillförsäkras de rättigheter och fördelar som följer av medlemskap, att uppfylla de skyldigheter som de påtagit sig i enlighet med stadgan", var givetvis också central för debatten kring en neutral stats ställning som FN-medlem. Skyldigheten till allmän uppfyllelse av FN-stadgans villkor, i kombination med utformningen av det kollektiva säkerhetssystemet, utgjorde det principiella hindret för en FN-medlems möjligheter att vidmakthålla en neutral position.

FN-stadgans förpliktelser med hänvisning till dess neutralitet, "*sans q'un état puisse, pour s'y soustraire invoquer un statut de neutralité*".⁵⁹ Detta tillägg antogs aldrig formellt men i diskussionen före antagandet av de relevanta bestämmelserna i FN-stadgan enades de samlade representanterna om en tolkning där det franska tillägget inkluderades i stadgan, om än i oskriven form.⁶⁰

Till följd av de Förenta Nationernas negativa attityd till permanent neutralitet och Schweiz ovillighet att åter igen låta kvalificera sin permanent neutrala position beslöt den schweiziska regeringen att avstå från att söka medlemskap i FN.⁶¹ Den schweiziska positionen klargjordes i ett brev från den federala regeringen till FN:s generalförsamling i oktober 1946:

Om man accepterar att det existerar en absolut oförenbarhet mellan Schweiz internationella status, till vilken det avser att leva upp, och skyldigheterna för en medlem i Förenta Nationerna, kommer det inte att vara möjligt för Schweiz att gå in som medlem i organisationen. Schweiz är emellertid berett att ta del i alla internationella aktiviteter, utanför de politiska och militära områdena, som kan komma att utvecklas inom ramen för Förenta Nationerna.⁶²

Regeringen i Bern utvecklade vid denna tidpunkt även principer för den framtida schweiziska politiken gentemot FN;

1. Att på nära håll följa arbetet inom Förenta Nationerna.
2. Att ansöka om schweiziskt tillträde till den Internationella domstolen och FN:s funktionella samarbetsorgan.

Plikten om allmän uppfyllelse uttrycktes slutligen i FN-stadgans artikel 25.
Översättning av P.C.

59 "The United Nations Conference on International Organization-selected documents", s 486.

60 Ibid, s 907.

61 Ytterligare ett skäl som avhöll Schweiz från att söka medlemskap i FN var den schweiziska misstänksamheten mot stormakternas hegemoni i säkerhetsrådet på de mindre staternas bekostnad. Det kollektiva säkerhetssystemet var konstruerat så att beslut om sanktioner endast kunde tas i det fall det fanns ett gemensamt stormaktsintresse bakom. Ett sådant kollektivt stormaktsintresse kunde vid krigsslutet inte spåras annat än i fall av ett nytt krig mot Tyskland, en situation i vilken Schweiz hade ett speciellt intresse att vidmakthålla en neutral position.

Se Jacob W. Sundberg: "Neutralitet - finns det ?", Svensk Juristtidning, 1971, ss 336-337.

62 Rapport från det federala rådet till den federala församlingen angående Schweiz förhållande till Förenta Nationerna. 16:e juni 1969, ss 51-52. Översättning av P.C.

3. Att underlätta för Förenta Nationerna att etablera sig på schweiziskt territorium.⁶³

Dessa grundläggande principer är än idag giltiga för utvecklingen av Schweiz relationer till FN. Utan att vara medlem i FN har den schweiziska federationen tagit aktiv del i det funktionella internationella samarbetet inom FN:s ram men, av neutralitetshänsyn, nogsamt undvikit frågor med politisk eller militär anknytning.

De europeiska högkvarteret för den nya internationella samlingsorganisationen förlades till Genève. Det något ironiska beslutet att etablera FN:s andra högkvarter i en stat som stod utanför organisationen berodde till stor del på arvet från Nationernas Förbund, då NF i samband med dess upplösning överförde sina byggnader i Genève till den nya organisationen. Etablerandet av FN i Genève välkomnades i Schweiz som en naturlig utveckling av traditionen att härbärgera organ för internationellt samarbete. Den enda reservation som uttrycktes av regeringen i Bern rörde den praktiska tillämpningen av bestämmelserna för det kollektiva säkerhetssystemet. Den schweiziska regeringen gjorde det klart att den inte skulle tillåta att militära sanktioner i FN:s regi leddes från, eller planerades på schweiziskt territorium. Förutom FN:s europeiska högkvarter härbärgerar Genève i dag ett stort antal av FN:s funktionella special- och underorgan vars karaktär är teknisk snarare än politisk.⁶⁴

I New York upprätthåller Schweiz en självständig representation, ledd av en permanent observatör som är ackrediterad till Förenta Nationerna. Genom att upprätthålla observatörsstatus kan de schweiziska representanterna delta i alla FN:s aktiviteter som föregår beslutsfattandet i generalförsamlingen. Denna position har i litteraturen refererats till som "quasi-membership" eller "non-

⁶³ Michael M. Gunther: "Switzerland and the United Nations", s 137. Översättning P. C.

⁶⁴ Underorgan med högkvarter i Genève: The UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), the Economic Commission for Europe (ECE), the International Law Commission (ICL), the Executive Committee of the program of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Narcotics Control Board, the Conference of the Disarmament Commission och the Research Institute for Social development.

Specialorgan med huvudkvarter i Genève: the General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), the International Labour Organization (ILO), the World Health Organization (WHO), the International Telecommunications Union (ITU), the World Meteorological Organization (WMO) och the World Organization for Intellectual Property (WIPO).

The Universal Postal Union (UPU) har sitt högkvarter i Bern.

voting membership".⁶⁵ I enlighet med grundläggande principer för Schweiz relationer till FN som fastslagits av det federala rådet deltar Schweiz som full medlem i vad som refereras till som det "tekniska FN". I konkreta termer innebär detta att Schweiz är medlem i den Internationella domstolen och ett stort antal av FN:s funktionella underorgan.⁶⁶ Federationen deltar som medlem även i samtliga specialorgan inom FN-organisationen förutom IMF, IBRD, IFC och IDA.⁶⁷ Dessa undantag är emellertid inte dikterade av den permanenta neutralitetens doktrin utan av hänsyn till den schweiziska finansmarknaden.

För att undvika risken att medlemskapet i de enskilda FN-organen skall leda till en konflikt med de neutralitetsrättsliga förpliktelserna har Schweiz vid ratifikationen av respektive statuter infört reservationer med innebörden att Schweiz förmåga till samarbete begränsas av de skyldigheter som följer av dess position som en permanent neutral stat. Som medlem i dessa internationella samarbetsorgan har Schweiz konsekvent argumenterat för att politiska dispyter skall elimineras från dagordningarna i de fall konflikten inte är direkt förknippad med den aktuella församlingens stadgeenliga syfte. Vid voteringar i frågor som av de schweiziska representanterna bedömts som i första hand politiska har Schweiz i de flesta fall valt att lägga ned sin röst.⁶⁸

⁶⁵ För en redogörelse för de permanenta observatöremas roll vid FN-högkvarteret i New York se: A. Glenn Mower Jr: "Observer Countries: Quasi members of the United Nations", International Organization, Volume XX, No 2, Spring 1966, ss 266-270.

⁶⁶ Schweiz är medlem i följande av FN:s underorgan: United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East (UNRWA), World Food Program (WFP), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Development Program (UNDP), United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), United Nations Social Defense Research Institute (UNSDRI), United Nations Environment Program (UNEP) och The World Food Council (WFC).

Inom ramen för det ekonomiska och sociala rådet medverkar Schweiz i följande kommissioner: The Executive Program of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the Narcotics Control Board, the Economic Council for Europe (ECE) och the Commission for Transnational Societies.

⁶⁷ Schweiz är medlem i följande av FN:s specialorgan: ITU, UPU, ILO, FAO, ICAO, UNESCO, WMO, IMCO, WIPO, IAEA, GATT och IFAD.

⁶⁸ Hans Haug: "Switzerland and the United Nations" publicerad i "Modern Switzerland", SPOSS, Palo Alto 1977, s 436.

Ytterligare ett område för schweiziskt deltagande i FN:s aktiviteter är de ansträngningar till fredsbevarande åtgärder som vidtagits i olika former. I och med det kollektiva säkerhetssystemets paralysering har uppsättandet av fredsbevarande styrkor, tillsättandet av medlings- och övervakningskommissioner etc, kommit att få en central roll i FN:s verksamhet. Dessa åtgärder innebär inte sanktioner gentemot en part, utan sker med de stridande parternas medgivande. Principiellt råder det därmed inte några motsättningar mellan deltagandet i dessa FN-aktioner och upprätthållandet av en permanent neutral status. Regeringen i Bern har emellertid också i frågan om deltagande i fredsbevarande åtgärder tolkat den permanenta neutralitetens förpliktelser mycket strikt och gjort klart att Schweiz inte kan delta i några aktioner som är av politisk karaktär:

I samband med FN:s fredsbevarande operationer i Kongo (UNOC) gav Schweiz omfattande ekonomiskt stöd till humanitära aktiviteter och finansierade bland annat ett civilt läkarlag. Federationen nekade emellertid att ge direkt stöd till UNOC. Detta beslut motiverades enligt rådsmedlemmen Max Petitpierre med att

Den allmänna opinionen och, utan tvekan, den federala regeringen, som är kompetenta att ta beslut i denna fråga, skulle idag motsätta sig alla typer av finansiellt stöd till Kongo...[Schweiz är emellertid] alltid villigt att stödja era ansträngningar inom områden av humanitär och teknisk karaktär.⁶⁹

Ytterligare ett exempel på schweiziska aktiviteter inom ramen för FN:s fredsbevarande åtgärder är Federationens deltagande, tillsammans med Sverige, Polen och Tjeckoslovakien, i den kommission som sattes upp för övervakningen av vapenstillståndet och utväxlingen av krigsfångar efter Koreakrigets slut. I motiveringen till deltagandet i denna internationella kommission hänvisade den schweiziska regeringen till en positiv skyldighet för den permanent neutrala staten att verka för fredens bevarande:

. . . den federala regeringen ansåg att Schweiz neutralitet innebar en skyldighet att acceptera mandatet i fredens intresse. . . Neutralitet kan inte enbart vara passiv;

⁶⁹ Rapport från den federala regeringen till den federala församlingen angående Schweiz förhållande till Förenta Nationerna 16:e juni 1969, s 69.

Översättning P.C.

tvärtemot måste neutraliteten ställas i fredens tjänst. Det var därför en moralisk skyldighet för vårt land att samarbeta för att återupprätta fred i Fjärran Östern.⁷⁰

På grundval av samma resonemang har Schweiz givit finansiellt och moraliskt, men inte militärt, stöd till FN:s fredsbevarande åtgärder i Mellanöstern och på Cypern.

Med utgångspunkt från den permanenta neutraliteten har den schweiziska politiken med avseende på FN:s fredsbevarande åtgärder utformats som en skyldighet att ge stöd till sådana aktioner som har de inblandade parternas uttryckliga godkännande och därmed inte kan vara neutralitetsvidriga. De schweiziska insatserna har omfattat finansiellt stöd och speciella tjänster såsom transporter och tillgång till medicinska resurser. Med hänvisning till att Schweiz inte är medlem i FN, och att dess armé är organiserad som en folkmilis, har Federationen hitintills avböjt att direkt delta i de fredsbevarande styrkor som satts upp av FN.

I de fall säkerhetsrådet beslutat om ekonomiska sanktioner gentemot en stat som ansetts hota fredens fortbestånd har regeringen i Bern gjort klart att den inte kan delta i sanktionerna med hänsyn till neutralitetens upprätthållande. Den uppmaning från FN:s generalsekreterare till den schweiziska regeringen om att Schweiz skulle delta i de obligatoriska selektiva ekonomiska sanktioner som infördes mot Rhodesia 1966⁷¹ avböjdes med hänvisning till neutralitetshänsyn. Schweiz vidtog emellertid åtgärder för att förhindra att sanktionerna kringgicks genom transitering över schweiziskt territorium.⁷²

⁷⁰ Ibid, s 38. Översättning P.C.

⁷¹ FN-stadgan kräver "att stater, som ej är medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med dess grundsatser, i den mån detta kräves för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet", FN-stadgan, artikel 2(6).

⁷² Den schweiziska regeringen motiverade sitt ställningstagande enligt följande; ". . . av principiella skäl kan Schweiz, som en neutral stat, inte delta i obligatoriska FN-sanktioner . . . [Schweiz skall emellertid] tillse att Rhodesias utrikeshandel inte ges några möjligheter att kringgå FN-sanktionerna genom att utnyttja vägen över schweiziskt territorium"

Schweiz begränsade sin handel med Rhodesia enligt doktrinen om "courant normal" det vill säga att någon ökning av den redan mycket begränsade handelsvolymen med Rhodesia inte tilläts.

När säkerhetsrådet 1968 införde totala ekonomiska sanktioner gentemot Rhodesia förblev den schweiziska inställningen oförändrad.

Sedan 1945 har frågan om schweiziskt medlemskap i Förenta Nationerna varit föremål för ständig debatt. I det federala rådets tredje rapport om Schweiz förhållande till FN, publicerad 1977, deklarerade den schweiziska regeringen för första gången att ett schweiziskt medlemskap i FN skulle vara önskvärt. Ett fullt medlemskap skulle enligt regeringen i Bern öppna ett viktigt internationellt forum för en mer aktiv utrikespolitik och möjliggöra en nödvändig utvidgning av den schweiziska utrikespolitiken. Den till synes permanenta paralyseringen av det kollektiva säkerhetssystemet, mot bakgrunden av dagens bipolära stormaktsbalans, har försvagat det schweiziska huvudargumentet mot en medlemsansökan. Dessutom har Österrike och framför allt Sverige, vid upprepade tillfällen anförts som exempel i den schweiziska debatten på att permanent neutrala stater kan ta klara ståndpunkter på den utrikespolitiska arenan utan att dess neutrala status äventyras.⁷³

1986 översattes denna förändrade inställning till Förenta Nationerna till ett konkret förslag från det federala rådet om en schweizisk ansökan om FN-medlemskap. Detta förslag lades fram för folkomröstning i mars 1986. Med en absolut majoritet valde de schweiziska medborgarna att inte ansöka om medlemskap.⁷⁴ Det allmänna motståndet mot ett schweiziskt inträde i FN har setts som ett resultat av en allmänt utbredd rädsla att ett direkt deltagande i FN skulle komma att dra in landet i sådana stormaktspolitiska konflikter som det sedan länge hållit sig utanför. På motståndarsidan har det också rests röster för att FN-medlemskap skulle medföra att den permanenta neutralitetens innebörd eroderades och att Schweiz skulle komma att förlora den unika position som landet idag har inom det internationella systemet.

2.1.8 Den permanent neutrala statens skyldigheter i fredstid enligt schweizisk doktrin

Som har nämnts i ett föregående kapitel, är det folkrättsliga neutralitetsbegreppet endast tillämpbart i relation till en krigssituation; förekomsten av krig är en förutsättning för neutralitet. För den

⁷³ Hans Haug: "Switzerland and the United Nations", s 470.

⁷⁴ Förslaget om en schweizisk ansökan om FN-medlemskap röstades ned med 1 600 000 röster mot 500 000.

neutralt permanenta staten följer dessutom en förpliktelse att i fredstid inte vidtaga några åtgärder som kan förhindra dess förmåga att uppfylla neutralitetsrättens krav i händelse av krig. Dessa fredstida förpliktelser kan sammanfattas så att en permanent neutral stat är folkrättsligt skyldig att föra en neutralitetspolitik. Utformningen av denna politik bestäms emellertid suveränt av den permanent neutrala staten.

Schweiz permanenta neutralitet, uttryckt i stormakternas deklaration 20:e november 1815 och bekräftad genom Versailles-trakaten 1919, innebär att Schweiz har en folkrättslig skyldighet att uppta en neutral position med avseende på alla pågående, och framtida, väpnade konflikter. I den officiella schweiziska doktrinen har denna mellanstatliga förpliktelse översatts till en serie specifika skyldigheter av statsrättslig karaktär, vilka schweiziska statsmakten i fredstid har att följa.⁷⁵ Dessa skyldigheter innebär begränsningar av den nationella suveräniteten och kan sammanfattas i följande punkter:

1. En plikt att inte starta krig.
2. En plikt att vidmakthålla neutraliteten, det vill säga att upprätthålla statens självständighet.
3. En plikt att uppfylla de sekundära skyldigheter som följer av den permanenta neutraliteten.

Dessa sekundära skyldigheter, refererade till som "vorwirkungen" av de krigstida neutralitetsrättsliga skyldigheterna, innefattar skyldigheten att inte ingå någon typ av internationellt åtagande som kan tvinga Schweiz att delta i en väpnad konflikt. Följaktligen kan Schweiz inte vara part i någon internationell överenskommelse som har karaktären av militärallians eller innebär etablerandet av utländska militära anläggningar på dess territorium. I frågan om Federationens deltagande i samarbetet inom internationella organisationer görs en klar åtskillnad mellan organisationer av politisk karaktär och sådana med ekonomisk, kulturell eller teknisk inriktning. I de senare föreligger inga neutralitetsrättsliga hinder för ett schweiziskt deltagande, medan det för ett schweiziskt deltagande i organisationer av politisk karaktär krävs att organisationen är universiell, det vill säga att alla parter i en eventuell konflikt är representerade.

⁷⁵ "Jurisprudence des Autorités Administratives de la Confédération", fasc 24, 1954, No 1, samt "Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, 1957, ss 195-199.

Med avseende på uppkomna internationella konflikter innebär neutraliteten inte bara en passiv skyldighet att inte stödja en part gentemot den andra, utan också en positiv skyldighet för Schweiz att erbjuda sina diplomatiska resurser för medling mellan parterna och aktivt verka för en fredlig lösning av den uppkomna konflikten. Med hänvisning till artikel 3 i Haagkonventionen för fredlig lösning av internationella tvister, understryker den schweiziska neutralitetsdoktrinen att sådana handlingar aldrig kan anses som ovänliga av parterna i konflikten.

Den schweiziska tolkningen av den permanent neutrala statens fredstida skyldigheter innebär också att Schweiz inte kan inträda i en tullunion eller liknande mellanstatlig ekonomisk union med en relativt sett starkare stat. Detta då en sådan anslutning kan komma att begränsa Schweiz politiska oberoende. En möjlighet att träda ur unionen vid ett eventuellt krigsutbrott förändrar inte denna bedömning. På det praktiska planet är en betydelsefull konsekvens av denna tolkning av Schweiz fredstida skyldigheter att landet, på grundval av dess permanenta neutralitet, utesluter ett medlemskap i EG.

2.1.9 Avslutande synpunkter

Som ett medel för att bevara sammanhållningen mellan kantonerna inom Konfederationen gjorde neutralitetsbegreppet sitt inträde i den schweiziska historien redan i början av 1500-talet. För att undvika att yttre konflikter spreds till den heterogena samlingen av suveräna kantoner anammade senare Konfederationen som helhet en yttre neutralitet. Detta skedde för första gången under det trettioåriga kriget. Det schweiziska nationella intresset av att upprätthålla en neutral position för att bevara sammanhållningen inom konfederationen sammanföll vid Wienkongressen 1815 med stormakternas planer på upprättandet av en stabil statsstruktur på den europeiska kontinenten. Denna intressegemenskap ledde till att Schweiz påtog sig skyldigheten att upprätthålla en permanent neutralitet och att stormakterna garanterade Schweiz territoriella integritet.

Den schweiziska identifikationen med neutralitetsbegreppet som en grundläggande princip för nationens enhet förstärktes under 1800- och 1900-talet, vilket bland annat har kännetecknats av etablerandet av Genève och Bern som centra för internationellt samarbete.

De sekundära, fredstida skyldigheter som följer av den permanenta neutraliteten sätter gränser för den schweiziska federationens utrikespolitiska manöverutrymme. Den speciella position inom det internationella systemet som följer av dessa begränsningar i den nationella suveräniteten gynnar Schweiz förmåga att agera som medlare och i övrigt erbjuda sina tjänster för att underlätta fredliga lösningar mellan parterna i internationella konflikter. Schweiz villighet att erbjuda sina diplomatiska tjänster på den internationella arenan har kommit att bli en hörnsten i den schweiziska utrikespolitiken. Exempel är den framgångsrika schweiziska medlingen mellan Frankrike och FLN under Algerietkriget, representationen av USA i Teheran under gisslankrisen samt representationen av Storbritannien i Buenos Aires under Falklandskriget.⁷⁶

Den starka schweiziska identifikationen med dess neutrala status, och den långa traditionen av värdskap för internationella samarbetsorgan, har inom ramen för dagens bipolära stormaktsbalans dessutom resulterat i att Genève kommit att utvecklas till ett centrum för politiska toppmöten och känsliga förhandlingar om rustningsbegränsningar.⁷⁷

2.2 Sverige

2.2.1 *Från Stormakt till marginalstat*

1523 kan sägas utgöra den svenska nationalstatens födelseår. Detta år lyckades Sverige frigöra sig från Kalmarunionen som under danskt ledarskap förenat de skandinaviska länderna sedan 1397. Den svenska frigörelsen hade gjorts möjlig genom rivaliteten mellan Danmark och det Hanseatiska förbundet. Frihetskriget mot danskarna finansierades till stora delar genom lån från hansastäderna, främst Lübeck. Samma år kröntes Gustav Eriksson Vasa till Sveri-

⁷⁶ Se Pierre du Bois: "Neutrality and Political Good Offices: The Case of Switzerland", Laxenburg Papers, No 7, December 1984, ss 7-15.

⁷⁷ Exempel på användandet av schweiziskt territorium för toppmöten mellan företrädare för stormakterna är: mötet mellan Chrusjtjov och Eisenhower 1955, Fyrmaktskonferensen om Tysklands framtid 1959, mötet mellan Gromyko och Schultz 1984 och mötet mellan Gorbatsjov och Reagan 1985.

Exempel på aktuella nedrustningsförhandlingar i Genève är: SALT II 1972-1979, START 1982-1983 och INF förhandlingarna 1981-1983, 1985-1988.

ges kung och under hans ledning omdanades den svenska statsorganisationen från grunden. Lutheranismen infördes som ett led i att förstärka den världsliga centralmaktens position. De rikedomar som samlats i de katolska klostren och kyrkorna konfiskerades och med dessa kunde såväl statsskulden till Lübeck som uppbyggnaden av en nationell armé och flotta till stor del finansieras.

Redan under de föregående århundradena hade Sverige gradvis expanderat mot norr och öster vilket givit upphov till konflikter med det Ryska riket. Vid hovet i Stockholm närdes under 1500-talet drömmen om en vidare expansion österut längs Östersjöns kust. De svenska ambitionerna att upprätta ett baltiskt imperium förverkligades under 1600-talets första hälft. Under denna period expanderade Sverige långt utanför sina naturliga geografiska gränser och Östersjön kom att bli ett svenskt "Mare Nostrum". Denna expansiva utveckling kulminerade i och med fredsslutet i Roskilde 1658. Att det relativt fattiga och glest befolkade Sverige kunde uppnå en position som regional stormakt kan tyckas förvånande då de omgivande staterna otvivelaktigt hade tillgång till betydligt större ekonomiska och personella resurser. De stater som besegrats av Sverige var emellertid under denna tidsperiod tillfälligt försvagade; Danmarks stagnation hade fortsatt allt sedan Kalmarunionens upplösning, de tyska staterna var splittrade och försvagade av de politiska och religiösa konflikter som ledde fram till det trettioåriga kriget, Polen var lamslaget av interna konflikter och Ryssland var sönderslitet av de dynastiska fejder som brukar refereras till som "den stora oredan". Dessa yttre förhållanden gjorde det möjligt för en liten stat, militärt välorganiserad men med begränsade resurser, att tillskansa sig en regionalt dominerande position. Då den svenska expansionen möjliggjordes av en serie förutsättningar av tillfällig karaktär kom emellertid det svenska stormaktsväldet att bli kortvarigt. I början av 1700-talet hade Ryssland åter blivit en stormakt under Peter den stores ledning. Polen hade försvunnit som självständig stat men en preussisk stormakt var i uppseglande under ledning av furstendömet Brandenburg. Det svenska baltiska imperiet kom att avvecklas successivt från 1658 fram till freden i Fredrikshamn 1809.

Den period under vilken Sverige var en reell stormakt var dock tillända redan i 1700-talets början genom de svenska förlusterna mot Ryssland vid Poltava 1709 och mot Danmark vid Tönningen 1713.

Trots de stora territoriella förlusterna som följde var Sverige dock fortfarande, efter Ryssland, Europas största stat men med en befolkning om endast 1,5 millioner invånare. Omringat av relativt sett starkare stater stagnerade Sveriges kontakter med utvecklingen på kontinenten. Försvar, istället för expansion, blev den svenska politikens huvudlinje och en balans mellan de närliggande stormakterna, Ryssland och Preussen, kom att bli en nödvändig förutsättning för Sveriges möjligheter att agera på den internationella arenan.

Under frihetstiden (1718–1772) blev den svenska partipolitiken en tummelplats för de europeiska stormakterna som sökte utnyttja landets relativa svaghet för att gynna sina egna intressen. De svenska försök att vinna tillbaka de områden vilka tidigare gått förlorade till Ryssland som gjordes under denna period misslyckades och Sveriges försvagade position stod särskilt klar genom förlusten till Ryssland i kriget 1741–1743.

Den fundamentala europeiska maktbalansen mellan Preussen och Ryssland, till vilken den svenska politiken anpassats, upphävdes genom fredssluten i Tilsit 1807.⁷⁸ Som ett resultat av fredsavtalen upprättades en kontinental allians i vilken Frankrike, Preussen, Ryssland och, efter det brittiska bombardemanget av Köpenhamn, även Danmark/Norge ingick. För Sverige innebar detta att landet var i det närmaste omringat av allierade fiendemakter. Vidare ingick Frankrike och Ryssland ett avtal om att Sverige, som allierat sig med Napoleons fiender, skulle tvingas att delta i kontinentalblockaden mot Storbritannien. Den svenska utrikespolitiken, som ännu inte var fri från stormaktsambitioner, anpassades dåligt till denna nya situation. Ryssland var enligt det traditionella svenska utrikespolitiska tänkandet Sveriges huvudsakliga lokala fiende. Vidare bedömdes en militär konflikt med Ryssland snarare som en möjlighet att återupprätta Sverige som stormakt än som ett hot mot Sverige. Den kontinentala alliansens styrka, i kombination med ett traditionellt svenskt utrikespolitiskt synsätt, ledde till ett ryskt anfall mot Finland. I det följande kriget led Sverige ett militärt nederlag och tvingades att avträda Finland enligt villkoren i Fredrikshamnshfreden 1809. De direkta reaktionerna efter förlusten av Finland var

⁷⁸ I Tilsit slöts 7 juli 1807 fred mellan Frankrike och Ryssland och 9 juli fred mellan Frankrike och Preussen. Genom dessa fredsavtal åtog sig såväl Ryssland som Preussen att stänga sina hamnar för engelska fartyg och förklara England krig.

dramatiska. Gustav IV tvingades i exil och en fransk general, Jean Baptiste Bernadotte, valdes till svensk tronföljare 1810.

Upplösningen av alliansen mellan Frankrike och Ryssland 1812 gav åter ökat utrymme för en aktiv svensk utrikespolitik. Trots att allmänna krav restes på en allians med Napoleon för att därigenom söka vinna Finland tillbaka verkade Karl Johan som kronprins aktivt som medlare mellan Ryssland och England och för att Sverige kom att alliera sig med dessa stater i kriget mot Napoleon. I utbyte erhöll Sverige löfte om stöd för att annektera Norge från, det med Frankrike allierade, Danmark. De direkta svenska insatserna inom den Stora alliansen kom dock att bli begränsade och riktade främst mot Danmark som tvingades att kapitulera och avträda Norge. Efter en serie mindre konfrontationer tvingades därefter Norge in i en allians med Sverige 1814.

Under den återstående delen av 1800-talet kom den Skandinavistiska rörelsen, som underströk och sökte förstärka gemenskapen mellan de skandinaviska länderna, att få en stark ställning hos de akademiskt utbildade som dominerade opinionsbildningen i den tidens Sverige. Genom Skandinavismens spridning skapades en ny bas för relationerna mellan de skandinaviska staterna och risken för en framtida konflikt mellan dessa minskade successivt under denna tidsperiod. Den sista återstående potentiella källan för en väpnad konflikt inom Skandinavien försvann genom upplösningen av unionen mellan Sverige och Norge 1905.

2.2.2 *Den svenska neutralitetens början*

Sedan 1814 har Sverige förskonats från krig. Det är en inte ovanlig missuppfattning att Sverige sedan 1814 också varit en ständigt neutral stat och att denna långa fredsperiod är ett resultat av en konsekvent förd neutralitetspolitik. I verkligheten har den svenska permanenta neutraliteten utvecklats i etapper för att först under 1900-talet bli en mer eller mindre självfallen grundprincip för utformningen av den svenska utrikespolitiken.

Inom den komplicerade maktstruktur som byggdes upp i Europa efter Napoleonkrigen förde Sverige en pragmatisk utrikespolitik med målsättningen att undvika inblandning i konflikter mellan stormakterna. Detta var en liten stats anpassning till de rådande internationella förhållandena, inte en konsekvent neutralitetspolitik. Den

allians som slutits med Ryssland 1812 var fortfarande i kraft och Sverige intog en ryskvänlig hållning i det rysk-turkiska kriget 1828–1829. Uppförandet av ryska befästningsverk på Åland 1834 innebar emellertid att Sverige inledde underhandlingar med regeringen i London och alliansen med Ryssland kom gradvis att upplösas. I januari 1834 lät Karl XIV Johan utfärda en svensk neutralitetsförklaring med avseende på ett befarat krig mellan England och Ryssland i Främre Orienten. Denna förklaring av ett "*system av sträng och oberoende neutralitet*" var en följd av en realpolitisk bedömning av Sverige/Norges situation:

Brödrarikena belägna mellan tvenne stora makter, som äro i tvist på åtskilliga punkter och tävlande på andra, har stora intressen att bevaka hos var och en av dem. I avseende på Ryssland måste man taga i betraktande dess närbelägenhet, dess stora överlägsenhet i krafter och slutligen några positiva handelsintressen. Vid England åter fästas vi genom hela vårt industriella och handelssystem, ävensom vårt sjöförsvär.⁷⁹

För att tillvarata Sveriges nationella intressen begärde följaktligen Sverige att, genom att förklara sig som neutralt, lämnas utanför en framtida konflikt mellan England och Ryssland. Neutralitetsförklaringen kan dessutom ses som ett led i Karl XIV Johans personliga ambition att spela en central roll på den internationella arenan som medlare mellan England och Ryssland. Det förväntade kriget bröt aldrig ut och 1834 års neutralitetsförklaring kom därmed inte att få någon praktisk betydelse. Emellertid innebar denna tidiga neutralitetsförklaring att neutraliteten hade introducerats i det svenska utrikespolitiska tänkandet som ett användbart instrument för en liten stat att överleva i skuggan av rivaliserande stormakter.

Den svenska utrikespolitiken kom efter Karl XIV Johans död, under inflytande av skandinavismen, att få en alltmer aktiv prägel med målsättningen att återge Sverige en dominerande position i Nordeuropa. I kriget mellan Preussen och Danmark över Schleswig-Holsteins ställning inom det danska kungariket gav Sverige Danmark sitt stöd genom att mobilisera en svensk armékår i Skåne och skeppa över 4000 man till Fyn för att Danmark skulle kunna koncentrera

⁷⁹ Karl XIV Johan inför Riksdagens hemliga utskott 1834. Yttrandet är återgivet i "Bihang till riksdagens protokoll 1902, Andra kammarens tillfälliga utskotts utlåtande", No 34, s 20.

sina egna styrkor i hertigdömena. Den svenska politiken, som innebar ett direkt militärt stöd till Danmark, kan betecknas som "icke-krigförande deltagande" men inte som neutralitet.

Den skandinavistiska ideologin kom också att prägla den svenska politiken i Krim-kriget som utbröt i mars 1854. Bakgrunden till denna stormaktskonflikt var att Ryssland ockuperat ett par provinser på Balkan som hörde till det Ottomanska imperiet. Genom kriget sökte Frankrike och England gemensamt stoppa en fortsatt rysk expansion mot Bosporen. Sverige utfärdade en neutralitetsförklaring med avseende på denna konflikt redan i oktober 1853. Den svenska neutraliteten kom emellertid i praktiken att tillämpas på ett sätt som gynnade den anti-ryska alliansen. Enligt neutralitetsrätten har den neutrala staten rätt att själv bestämma i vilken mån de krigförandes örlogsfartyg skall ges tillträde till den neutrala statens hamnar för proviantering etc. Den svenska neutralitetsförklaringen tillkännagav att de svenska hamnarna, förutom ett fåtal örlogshamnar, var öppna vilket innebar en betydande fördel för de västallierade som annars inte haft tillgång till hamnar i Östersjön. Hamnen i Fårösund på Gotland kom, genom den svenska politiken, att förvandlas till en operationsbas för de franska och brittiska flottstyrkornas attacker mot mål i Ryssland och i Finland.

Svenska förhoppningar att kunna återerövra Finland från Ryssland ledde vidare till att Sverige, trots neutralitetsdeklarationen, inledde diplomatiska förhandlingar med England och Frankrike om en eventuell allians. Under trycket av den allmänna opinionen utarbetades dessutom en svensk plan för mobilisering 1855. Konkret ledde förhandlingarna med de västallierade till slutandet av den så kallade "Novembertraktaten" 1855. Enligt denna förband sig Sverige-Norge att inte avträda något landområde till Ryssland och västmakterna åtog sig att inskrida med militära medel för att garantera Sverige-Norges territoriella integritet.⁸⁰

Fredsslutet, 1856, kom emellertid före ett svenskt militärt inträde i kriget. Novembertraktaten fick betydelse främst som ett påtryckningsmedel mot Ryssland under de följande fredsförhandlingarna i Paris 1856, och de direkta svenska vinsterna av den mot väst-

80 "Traktat med Frankrike och Storbritannien till trygghet av de Förenade Rikenas integritet, Stockholm, 1855, november 21", återgiven i "Sveriges traktater med främmande makt", P.A. Norstedt & Söner, Stockholm 1898, del 11, ss 307-308.

makterna mycket välvilliga neutraliteten inskränkte sig till att Ryssland förbands att demilitarisera Åland.⁸¹

Genom Krimkriget utraderades de sista resterna av 1812 års allians med Ryssland och Sverige stod allierat med Frankrike och England mot vad som uppfattades som ett hot om rysk expansion.

På 1860-talet blossade konflikten mellan Danmark och Preussen över hertigdömena Schleswig och Holstein åter upp. Preussen hade under den politiska ledningen av Bismarck kommit att utvecklas till en regional stormakt och på sommaren inleddes förhandlingar mellan Danmark och Sverige om upprättandet av ett försvarsförbund till skydd för Schleswig. I en atmosfär av skandinavistisk yra utlovade den svenske kungen, Karl XV, att Sverige skulle bidra med 20 000 man för Schleswigs försvar. I ljuset av Sveriges begränsade militära resurser, och rädslan för att Ryssland skulle komma att utnyttja en krigssituation till att göra upp räkningen med Sverige sedan Krimkriget, avskrev emellertid riksdagen planen på en försvarsallians med Danmark som orealistisk. När krig bröt ut mellan Danmark och Preussen 1864 uteblev det utlovade svenska stödet och danskarna tvingades att avträda såväl Holstein som Schleswig. Denna händelse, som ledde till en moralisk och politisk kris i Sverige, innebar en vändpunkt för den svenska utrikespolitiken. Skandinavismen dog som aktiv rörelse och de utrikespolitiska ambitionerna tonades ned.

Under de följande årtiondena kom Sverige alltmer att anpassa sin utrikespolitiska hållning till de faktiska styrkeförhållandena i statsamfundet där Sverige utgjorde en militärt och ekonomiskt resurs-svag stat i stormaktssfärernas marginal. Denna anpassning innebar att Sverige intog en neutral hållning i 1866 års krig mellan Österrike och Preussen, liksom i det fransk-tyska kriget 1870–1871.

Frankrikes nederlag 1871, och Englands alltmer isolationistiska hållning, medförde att de garantier om västmaktsstöd gentemot en förväntad rysk expansion som Sverige erhållit genom Novembertraktaten 1855 inte längre var mycket att räkna med. I Stockholm såg man positivt på att det tyska kejsardömet etablerats under preussisk ledning som en motvikt mot Ryssland och Sveriges allmänna utrikespolitiska hållning kom alltmer att orientera sig mot Berlin.

⁸¹ Paris-fördraget, 1856, artikel XXXIII. Fördraget är återgivet i A. Toynbee/L. Israel ed: "Major Peace Treaties in modern history", s 947.

Denna pro-tyska inställning förstärktes i och med de ryska framstötarna för att åter befästa Åland 1908 vilket ledde till att åtskilliga röster höjdes för etablerandet av en försvarsallians mellan Sverige och det Tyska kejsardömet.

Samtidigt hade emellertid idén om en konsekvent förd neutralitetspolitik fått en fast förankring och ett flertal motioner om att Sverige skulle förbinda sig att upprätthålla en permanent neutralitet och söka internationella garantier för denna väcktes i riksdagen under perioden fram till det första världskriget. Samtliga dessa motioner avslogs dock med motiveringen att en internationell förpliktelse att upprätthålla en neutral position skulle begränsa Sveriges handlingsfrihet på ett menligt sätt⁸². Trots oviljan att ingå en internationell förpliktelse om permanent neutralitet hade neutraliteten kommit att utvecklas till en huvudprincip för den svenska politiken i händelse av ett stormaktskrig och i Haagkonferensens spår utarbetades, genom förhandlingar med Norge och Danmark, i stort sett likalydande nationella neutralitetsregler för de tre nordiska länderna 1912.

2.2.5 *Sveriges neutralitet under det första världskriget*

Den svenska neutralitetsförklaringen i samband med det första världskrigets utbrott präglades av tvetydigheter som hade sina rötter i omöjligheten att förena en allmänt pro-tysk hållning med neutralitetens krav. Den sista juli 1914 avgav Sverige en neutralitetsförklaring med avseende på kriget mellan Österrike-Ungern och Serbien.

⁸² 1883 väckte stiftaren av Svenska freds- och skiljedomsföreningen, K.P. Arnoldsson, en motion om att Sverige skulle inleda internationella underhandlingar om en ständig och garanterad neutralitet, alternativt underhandlingar om ett internationellt erkännande av Sveriges permanenta neutralitet men utan garantier. Riksdagen avslag båda förslagen med motiveringen att "*Sverige såsom självständig stat ej kan eller bör förpligta sig att under alla eventualiteter iakttaga neutralitet. Det följer af neutralitetens begrepp och betydelse, att den är en rättighet, men ej en pligt. . . Det kan således ej under för handen varande förhållanden gifvas några bindande skäl för Sverige att uppgifva eller begränsa den handlingsfrihet, som Sverige eger. . .*"

1894 föreslog P. P. Waldenström att förhandlingar skulle inledas med Europas stater om respekten för den skandinaviska halvöns neutralitet. Motionen avslogs.

1899 väckte S.A. Hedin en motion om att förhandlingar skulle inledas med Norge och Danmark om utarbetandet av en gemensam deklaration av de nordiska staternas permanenta neutralitet. Motionen avslogs.

Se "Bihang till Riksdagens protokoll 1902, Andra kammarens tillfälliga utskotts utlåtande", No 34, ss 30-39.

Ytterligare en neutralitetsförklaring, med avseende på alla pågående krig, utfärdades 3 augusti, efter det att Tyskland förklarat krig mot Frankrike och Ryssland. Inom den svenska regeringen betraktades ett ryskt nederlag som ett vitalt svenskt intresse och de krigförande staternas sändebud i Stockholm erhöU motstridiga uttalanden om hur Sverige avsåg att tillämpa neutralitetsrättens regler. I relationen till Tyskland utlovades en "välvillig" neutralitet medan Tysklands fiender erhöU försäkringar om Sveriges "strikt" neutralitet.⁸³ Den svenska tvehgåsenheten ledde i krigets inledningsskede till berättigade tvivel bland de krigförande om den svenska neutralitetens trovärdighet. Sveriges förhandlingsläge gentemot Tyskland försvagades av det uttryckliga löftet om en välvillig inställning och ett ryskt anfall mot Fårösund i augusti 1914 undveks med mycket knapp marginal.⁸⁴

Militärt sett kom Sveriges territoriella integritet aldrig att hotas under de följande krigsåren. De krigförande staternas ställningar på kontinenten blev snart fastlåsta och de operationer som utfördes på flankerna kom aldrig att beröra norra Europa. Det första världskriget kom dock att utvecklas till ett totalt krig där hela samhällen, inte bara arméer och flottor, var mobiliserade mot varandra. Som en följd av denna utveckling kom den ekonomiska krigföringen att få en mycket central roll. Detta påverkade i hög grad Sverige vars ekonomi var starkt beroende av utrikeshandel, varav merparten med de krigförande staterna.⁸⁵ I november 1914 deklarerade Storbritannien, på grundval av sin marina kontroll över det öppna havet, en

⁸³ Krister Wahlbäck: "Den svenska neutralitetens rötter", s 17.

⁸⁴ Den nionde augusti, endast ett par dagar efter krigets utbrott, lämnade den ryska östersjöflottan Helsingfors för att anfälla svenska flottenheter i Fårösund. När man hunnit halvvägs utfärdades emellertid kontraorder från staben i St Petersburg. Bakgrunden var den ryska osäkerheten om Sverige skulle komma att sluta upp på Tysklands sida. Ett ryskt angrepp hade givetvis utgjort en flagrant aggression mot Sverige som med stor sannolikhet hade forcerat Sverige in i en allians med Tyskland. Realpolitiskt illustrerar denna händelse dock hur riskfull den svenska dubbeltydigheten i samband med krigsutbrottet var och vikten av att otvetydigt klargöra sin position för misstänksamma stormaktsgrannar.

Se Sverker Åström: "Sweden's policy of neutrality", Svenska Institutet 1983, s 5.

⁸⁵ Vid det första världskrigets utbrott omfattade den svenska exporten över 20% av BNP. 56% av den svenska exporten, och 58% av importen, utgjordes av handel med de krigförande staterna.

Se: O. Johansson: "The Gross Domestic Product of Sweden and its Composition 1861-1955", tabellerna 50, 53 och 56, samt Brian R. Mitchell: "European Historical Statistics 1750-1970", tabellerna F 1 och F 2.

långdistansblockad gentemot centralmakterna och Nordsjön deklarerades som "krigsområde". Tyskland besvarade den brittiska åtgärden med en liknande deklaration i februari 1915, omfattande farvattnen runt de brittiska öarna och intensifierade användningen av ubåtar inom detta område. Av den tyska deklarationen framgick att samtliga fartyg tillhöriga fiendemakter som påträffades inom "krigsområdet" skulle förstöras och att neutrala fartyg skulle komma att utsättas för fara.⁸⁶ I februari 1917 utvidgades den tyska användningen av ubåtsvapnet ytterligare då regeringen i Berlin inledde det oinskränkta ubåtskriget och förklarade stora delar av Nordsjön, Atlanten och Medelhavet som "spärrområden" där all fartygstrafik skulle bekämpas med alla tillgängliga medel.

De kontrabandslistor som utfärdades av de krigförande staterna utökades på ett sådant sätt att de kom att omfatta så gott som alla varor av någon betydelse.⁸⁷ För Sveriges vidkommande var det tyska beslutet att förklara alla typer av trävaror som kontraband särskilt allvarligt. Vidare kom de krigförande att tillämpa den fortsatta resans princip vid behandlingen av de neutrala staternas handel med varor som ansågs utgöra kontraband. Detta innebar att det förutsattes att alla varor som var destinerade till en neutral hamn skulle komma att vidareexporteras till fienden. Bevisbördan för varornas slutliga destination överflyttades därmed på den neutrala staten. Genom den ekonomiska krigföringen fördunklades vidare distinktionen mellan civilt och militärt och mellan publikt och offentligt handlande. Det totala krigets karaktär innebar att någon "civil" sektor för mellanstatliga relationer inte längre kunde förekomma. För de neutrala staterna innebar detta att rättigheten att upprätthålla ostörda "civila" kommersiella förbindelser med de krigförande i det närmaste tillintetgjorts.

Sammantaget ledde de krigförande staternas ansträngningar att ekonomiskt isolera fienden till att de svenska möjligheterna att bedriva utrikeshandel starkt begränsades. Genom ubåtskrigföringen kunde Tyskland redan från krigets första år begränsa den svenska handeln med Storbritannien. Efter det att det oinskränkta ubåtskriget deklarerats i februari 1917 omöjliggjordes i stort sett all

⁸⁶ L. Oppenheim/H. Lauterpacht ed: "International Law", vol II, s 792.

⁸⁷ Torsten Gihl nämner hattornament och modeskor som undantag. Se Torsten Gihl: "Neutralitetsproblem", s 46.

svensk handel västerut. I enlighet med tillämpningen av den fortsatta resans princip blockerade i sin tur Storbritannien Sveriges handel västerut, främst handeln med USA. Det enda fönster som i denna situation fortfarande stod öppet för den svenska utrikeshandeln var den korta trade mellan Sverige och Tyskland.

Krigshandelsförhandlingar inleddes på ett tidigt stadium mellan Sverige och Tyskland och mellan Sverige och Storbritannien. I förhållandet till Tyskland fanns det möjligheter att snabbt uppnå en lösning genom ett ömsesidigt givande och tagande; Tyskland var beroende av importen av järnmalm och födoämnen från Sverige och försörjde den svenska ekonomin med kol och förädlade industri-varor. I utbyte mot ett tyskt löfte att fortsättningsvis undanta svenska trävaror från kontrabandsbestämmelserna förband sig Sverige i mars 1915 att införa en nationell lagstiftning som förbjöd vidareexport av kontraband till Ryssland och garantera exporten av 10 000 hästar och livsmedel till Tyskland.⁸⁸ Mot bakgrunden av den välvilja Sverige visat mot Tyskland var regeringen i London å sin sida tveksam inför att lyfta blockadåtgärderna gentemot Sverige. Krigshandelsförhandlingarna mellan Sverige och Storbritannien bröt samman i oktober 1915 och något handelsavtal med makterna i ententen kom inte till stånd förrän i krigets slutskede, i juni 1918⁸⁹. Genom en tyst överenskommelse erhöles dock västmakternas godkännande av Sveriges fortsatta handel med Tyskland i utbyte mot att Sverige inte förhindrade transitering av varor från västmakterna till Ryssland. Denna transithandel organiserades genom upprättandet av ett svenskt aktiebolag "TRANSITO" som i realiteten kontrollerades från London.⁹⁰ I Storbritannien gjordes den bedömningen att det förelåg en risk för att Sverige skulle komma att inlemmas i Centralmakternas sfär om sanktionerna mot Sveriges välvilliga inställning till Tyskland blev alltför långtgående. Detta gjorde det möjligt för Sverige att upprätthålla en begränsad handel västerut på kompensationsbasis; svenska export- och transitlicenser i utbyte mot brittiska

⁸⁸ Rolf H. Lindholm: "Neutralitet och utrikeshandel", Svensk Juristtidning 1985, ss 501.

⁸⁹ För en detaljerad studie av handelsförhandlingarna mellan Sverige och Storbritannien se Steven Koblik: "Failure and success: The Trade Negotiations between Sweden and the Western Powers 1916-1918, Scandia, No 2 1972, ss 83-112.

⁹⁰ Marion C. Siney: "The Allied Blockade of Germany 1914-1916", The University of Michigan Press, Ann Arbor 1957, ss 119-120, 218-219.

exportlicenser under förutsättning att reexport till Tyskland förhindrades. Denna, om än begränsade, handel som till största delen innebar svensk export av trävaror samt papper och import av spannmål, bränslen och råmaterial, bl a gummi, var av stor vikt för den svenska krigsekonomin.

De krigförande staternas aktiva försök att undergräva fiendens ekonomi ledde till en omorientering av den svenska utrikeshandeln från Storbritannien och andra stater västerut till Tyskland, som kom att bli Sveriges dominerande handelspartner.⁹¹ Den tilltagande varubristen i Tyskland, och bristande svenska förberedelser, gjorde att försörjningsläget från 1916 och framåt blev alltmer allvarligt⁹² ⁹³ och de flesta varor underkastades ransonering.

Den svenska regeringen, under ledning av den folkrättssakkunnige Hjalmar Hammarskjöld, protesterade vid ett flertal tillfällen över de krigförande staternas brist på respekt för de neutrala staternas rätt att oförhindrat upprätthålla normala handelsförbindelser med de krigförande. I en didaktisk idealistisk ton påminde den svenska regeringen de krigförande staterna om neutralitetsrättens regler rörande skyldigheten att inte förhindra den neutrala statens "civila" samröre med de krigförande staterna.⁹⁴ Konkreta klagomål riktades främst mot utvidgningen av kontrabandsbegreppet, fjärrblockaderna och mot ubåtskriget.⁹⁵ Dessa protester, som främst dikterades av svenska egenintressen, hade liten eller ingen effekt.

⁹¹ Se bilaga III

⁹² De dåliga svenska spannmålsskördarna 1916 och 1917 förvärrade försörjningssituationen.

⁹³ Som ett resultat av att de brittiska blockadåtgärderna skärptes minskades den svenska importen av spannmål och foder med 20 %, kött och köttprodukter med 77%, malmer och metaller med 85 %, animaliska och vegetabiliska oljor med 23 % och yllevaror med 38 %.
Se Marion C. Siney: "The Allied Blockade of Germany 1914-1916", s 217.

⁹⁴ Ett illustrerande exempel på den svenska regeringens mästrande tonfall återfinns i en protestnot till de brittiska, franska, ryska och tyska representanterna i Stockholm från november 1914 genom vilken Sverige sökte: "*Att bringa i erinring folkrättens principer, det är att söka bevara ett de civiliserade staternas gemensamma arv och förhindra att de framsteg som vunnits genom mer än ett århundrades ansträngningar gå om intet. De [neutrala staterna] anse sig därför manade att protestera mot de åtgärder från bägge de krigförande parternas sida, som för närvarande hota de neutrala ländernas legitima handel.*"

Se Kurt Bergendal: "Handels- och sjöfartspolitik under världskriget", publicerad i "Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget", P.A. Norstedt & Söner, Stockholm 1926, ss 200-201.

⁹⁵ Den brittiska långdistansblockaden var minst sagt tveksam ur folkrättsligt perspektiv då den ej var effektiv och direkt påverkade de neutrala staternas handel genom tillämpningen av den fortsatta resans princip.

Fram till hösten 1917 avvek den svenska neutraliteten från det strikta idealet genom en avgjort välvillig inställning till Tyskland. Den svenska mineringen av Kogrundspassagen, till följd av ett avtal mellan Sverige och Tyskland i juli 1916, vilket avstängde ententemakternas möjlighet till passage in i Östersjön⁹⁶ och uppdagandet av att svenska diplomatiska kanaler användes för överförandet av tyska kommunikationer 1917⁹⁷ var händelser som stred mot neutralitetsrättens krav på den neutrala statens opartiskhet och som därmed minskade den deklarerade svenska neutralitetens trovärdighet. Detta förhållande kan delvis ses som en följd av Sveriges handelsberoende och behovet av att anpassa utrikespolitiken till den rådande balansen mellan de krigförande för att garantera tillförseln av varor. Emellertid var det en spridd uppfattning inom regeringen, förankrad framförallt hos statsministern, att Ryssland utgjorde Sveriges potentiella huvudfiende och att Tyskland skulle segra i kriget.⁹⁸ Den svenska politikens huvudsakliga målsättning var att undvika direkt inblandning i kriget och ett flertal tyska erbjudanden om ingåendet av en militär allians avvisades av den svenska regeringen. Samtidigt gjordes dock bedömningen att relationerna med den starkaste makten i norra Europa måste vårdas ömt och tyska intressen gynnades generellt.

Regeringen Hammarskjölds utrikespolitiska hållning skapade allt större inrikespolitiska spänningar i Sverige, speciellt efter det att krigshandelsförhandlingarna med Storbritannien brutit samman 1917, och krav restes på en mer tillmötesgående politik västerut, framförallt gentemot Storbritannien. Efter det att den Hammarskjöldska ministären tvingats avgå, i mars 1917, slöts ett skeppningsavtal med Storbritannien. Genom detta avtal, som garanterade införseln av 92 000 ton spannmål till Sverige i utbyte mot att svenskt tonnage ställdes till Storbritanniens förfogande, avhjälpes den akuta

Det tyska ubåtskriget, som deklarerades som obegränsat i februari 1917, utgjorde utan tveivel ett folkrättsbrott.

Se Torsten Gihl: "Neutralitetsproblem", ss 42-58.

⁹⁶ Se Rolf H. Lindholm: "Neutraliteten under första världskriget - Kogrundsgrännans spärrning", publicerad i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Tidskrift, 1984, ss 165-175.

⁹⁷ Den så kallade "Luxman-affären", Se Steven Koblik: "The Politics of Swedish Neutrality; Sweden and the Western powers 1917-1918", ss 61-62.

⁹⁸ Steven Koblik: "The politics of Swedish neutrality; Sweden and the Western powers 1917-1918", publicerad i Historisk Tidskrift, No 92 1972, s 54.

svenska bristen på brödsäd. Inte förrän i juni 1918 slöts ett krigshandelsavtal mellan Sverige och ententen. I detta avtal garanterades Sverige tillförsel av nödvändiga importvaror från Storbritannien och USA i utbyte mot att Sverige åtog sig att ställa ytterligare tonnage till förfogande och begränsa handeln med Tyskland. Detta avtal innebar ett svenskt medgivande av en rätt för makterna i ententen att reglera den svenska handeln med Tyskland och en slutpunkt för Sveriges pro-tyska hållning. Då avtalet slöts hade dock kriget nått till ett avgörande stadium och balansen mellan de krigförande hade, efter USA:s krigsförklaring mot Tyskland i april 1917, vänts till ententens förmån. Förändringen i den svenska hållningen kan därmed ses som en direkt anpassning till den relativa balansen mellan de krigförande staterna.

Det första världskriget medförde en dramatisk förändring av maktförhållandena kring Östersjön vilket gynnade Sveriges intressen. Ryssland hade lidit ett militärt nederlag mot Tyskland och därefter ytterligare försvagats genom Oktoberrevolutionen och det följande inbördeskriget. Tyskland hade i sin tur besegrats av ententen och demilitariserades i enlighet med villkoren för fredsslutet i Versailles. Därmed hade båda de lokala stormakterna lidit nederlag och utgjorde inte längre något direkt hot mot Sveriges säkerhet. Finland hade blivit självständigt och Estland, Lettland och Litauen upprättats som självständiga stater. Mellan Tyskland och Sovjetunionen återupprättades en suverän polsk stat. I detta "stormaktsvakuum" var nu Sverige den starkaste staten kring Östersjön.

2.2.4 Sverige och Nationernas Förbund

Den svenska utrikespolitiken under 1920-talet var färgad av efterkrigssituationen och en av dess främsta målsättningar var att söka förhindra återuppkomsten av militära stormakter kring Östersjön. Den grundläggande principen om alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig erhöll ett starkt stöd i riksdagen som nu dominerades av socialdemokrater och liberaler. Samtidigt förespråkade dessa två partier ett svenskt inträde i Nationernas Förbund.

De enorma förlusterna i stupade och sårade hade föranlett segarmakterna att proklamera att de utkämpade ett krig för att förhindra alla krig; när segern hade vunnits skulle världen organiseras

på ett sådant sätt att krig aldrig skulle kunna bryta ut igen.⁹⁹ Genom stadgan för Nationernas Förbund skapades ett kollektivt säkerhetssystem som begränsade staternas rätt att gå i krig. Den grundläggande principen var enkel; alla stater inom förbundet förband sig att gemensamt tillgripa åtgärder för att bekämpa ett otillåtet angrepp mot en av dem. Motsättningen mellan grundprincipen för den svenska utrikespolitiken och skyldigheterna som följde av ett medlemskap i NF var uppenbara för den svenska politiska ledningen.

Frågan om ett svenskt tillträde till NF-stadgan vållade en intensiv debatt i riksdagen. Militära och konservativa företrädare opponerade sig mot ett svenskt medlemskap med hänvisning till att den väpnade neutraliteten hade visat sig vara framgångsrik under kriget och att en svensk anslutning till NF medförde risker för att Sverige skulle komma att dras in i framtida stormaktskonflikter. Detta bedömdes som speciellt allvarligt då Sveriges främsta potentiella fiender, Sovjetunionen och Tyskland, båda stod utanför NF.

I riksdagen fanns dock en majoritet för ett tillträde och termen neutralitet föll vid detta tillfälle bort från den svenska utrikespolitiska självkaraktäristiken:

Enligt utskottets åsikt bör Sverige ej saknas bland de kulturfolk, vilka inträda som medlemmar i förbundet till samfällt arbete för upprätthållandet av dess principer. . . skola de nya rättstankar som genomgå förbundsakten, verkligen göra sig gällande, kan det ej ske utan att vårt land nödgas redan i förväg underkasta sig skyldigheter till vilka det enligt sakernas förutvarande ordning ägt att efter prövning i varje enskilt fall taga ställning. . .

För Sverige, som med sin mer än hundraåriga fredstraditioner hängivet deltagit i arbetet för den mellanfolkliga rättsutvecklingen, framstår det som en historisk uppgift att på det sätt som den nya tiden kräver och efter måttet av dess krafter medverka vid uppbyggandet av den rättsorganisation som nationernas förbund avser att förverkliga.¹⁰⁰

Den svenska inställningen till NF kännetecknades emellertid av tvekhågsenhet. Det fanns en förhoppning att NF skulle lyckas i sina ambitioner att skapa en stabil världsordning och på grundval av denna förhoppning en svensk önskan om att delta i den nya världs-

⁹⁹ Se Roderick Ogley: "The History and Practice of Neutrality in the Twentieth Century", Routledge & Kegan Paul, London 1970, s 97.

¹⁰⁰ "Bihang till Riksdagens protokoll 1920, II saml., Särskilda utskottets utlåtande", No 1, ss 23-24.

organisationen och därmed överge neutralitetspolitiken i den omfattning som erfordrades. Å andra sidan fanns också tvivel över NF:s möjligheter att uppfylla sina högt ställda målsättningar vilket föranledde svenska deklarationer med syfte att skydda den svenska alliansfriheten. Till skillnad från Schweiz, vars permanent neutrala status grundades på en folkrättslig förpliktelse och uttryckligt erkänts av stormakterna, sökte Sverige inte erhålla en formell befrielse från skyldigheten att delta i sanktioner inom ramen för det kollektiva säkerhetssystemet. Däremot deklarerade Sverige i samband med tillträdet till NF-stadgan att det inte ansåg sig bundet att delta i militära sanktioner, beslutade om i enlighet med stadgans artikel 16. Den svenska regeringen ansåg att stormakterna bar huvudansvaret för sanktionssystemets funktion och att denna bestämmelse i stadgan skulle tolkas så att

från rådets sida icke kan uppställas en ovillkorlig fordran på deltagande i militär aktion utan att detta endast tillkommer rådets befogenhet att väcka förslag som de särskilda förbundsmedlemmarna hava rätt att antaga eller förkasta.¹⁰¹

Som medlem i NF sökte Sverige, tillsammans med andra neutrala medlemsstater, att verka för en utvidgning av organisationens medlemskap. Speciellt förespråkades att Tyskland skulle accepteras som medlem på skäligena villkor, detta för att avlägsna organisationens ensidiga karaktär av en sammanslutning av de makter som under kriget varit allierade mot Tyskland. Vidare argumenterade de svenska representanterna vid NF för att organisationen skulle koncentrera sina ansträngningar på krigsförebyggande åtgärder och att sanktionssystemets betydelse skulle tonas ned. Konkret tog Sverige en aktiv del i de nedrustningsförhandlingar som startades inom NF:s ram och det svenska beslutet att avrusta 1925 skall ses mot denna internationella bakgrund.¹⁰² Vidare var Sverige, tillsammans med Schweiz, bland de första staterna att underteckna tilläggsprotokollet om obligatorisk jurisdiktion i internationella tvister vid den Fasta internationella domstolen i Haag.

¹⁰¹ Ibid, s 9.

¹⁰² Nils Andrén beskriver det svenska nedrustningsbeslutet 1925 som "a somewhat naive attempt to affect other states by setting good example"

Nils Andrén: "Power-balance and Non-alignment", Almqvist & Wiksell, Stockholm 1967, s 23.

Under 1930-talet följde ett snabbt sönderfall av den relativa stabilitet som etablerats i det internationella systemet efter krigsslutet. Nedrustningskonferensen inom NF bröt samman när Tyskland lämnade såväl konferensen som NF 1933. Organisationens oförmåga att förhindra den japanska invasionen av Manchuriet 1931 och den italienska erövringen av Abessinien 1935 visade att NF inte var ett effektivt instrument för att vidmakthålla internationell fred och stabilitet. Som en följd av det misslyckade försöket att tillämpa ekonomiska sanktioner mot Italien efter invasionen av Abessinien förklarade de så kallade exneutrala medlemsstaterna Sverige, Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Schweiz och Spanien 1 juli 1936 att de fortsättningsvis inte ansåg sig bundna av stadgans artikel 16.¹⁰³ Denna deklaration innebar en formell svensk återgång till neutralitetspolitiken.

Under ledning av totalitära regimer deklarerade Japan, Italien och Tyskland öppet sina expansionistiska målsättningar och samtliga dessa tre stater hade 1935 lämnat NF. Det kollektiva säkerhetssystemets sammanbrott beskrevs koncist av den brittiske premiärministern Neville Chamberlain i ett tal till underhuset 1938 där han bland annat påpekade att "No small nation should rely upon the protection by the League of Nations in case of aggression."

2.2.5 Sveriges neutralitet under det andra världskriget

Den tyska upprustningen och Sovjetunionens konsolidering under Stalin medförde att stormaktsbalansen runt Östersjön åter igen kom att bli hotande för de mindre strandstaterna. I Sverige togs beslut om kraftigt ökade anslag till försvaret 1936 och vidmakthållandet av en neutral position med hänsyn till ett eventuellt stormaktskrig kom åter ett bli en uttalad utrikespolitisk målsättning.

Den svenska neutralitetspolitiken lade dock inte hinder för diskussioner om ett långtgående försvarssamarbete mellan de nordiska länderna för att etablera ett neutralt nordiskt block med gemensamt försvar. Då någon enighet om försvarsförbundets utformning inte kunde uppnås kom dessa planer emellertid inte att

¹⁰³ Torsten Gihl: "Neutralitetsproblem", ss 85-86.

omsättas i praktiken.¹⁰⁴ Närmare ett förverkligande kom däremot de finsk-svenska underhandlingarna om remilitarisering och upprättandet av ett gemensamt försvar av Åland. Enligt Ålandskonventionen från 1921 fick inga försvarsanläggningar förekomma på Åland och den finsk-svenska planen måste därför underställas NF för godkännande. Något sådant godkännande kunde emellertid inte erhållas på grund av motstånd från Sovjetunionen.

Det ökade stormaktstrycket mot de nordiska länderna ledde vidare till ett tyskt erbjudande om att sluta icke-aggressionsavtal med de nordiska länderna. Efter gemensamma konsultationer avböjde Sverige, Finland och Norge. Danmark, som ansåg sig vara i en mer utsatt position, accepterade emellertid det tyska erbjudandet.

I slutet av augusti 1939 upphävdes den rådande stormaktsbalansen i Östersjöområdet genom slutandet av icke-angreppspakten mellan Sovjetunionen och Tyskland. Den svenska planeringen för ett kommande krig hade utgått från att stormakterna skulle komma att koncentrera sina militära styrkor mot varandra och att de nordiska länderna därmed skulle ges goda förutsättningar att vidmakthålla en neutral position. Dessa förutsättningar kullkastades nu då de båda stormakterna i norra Europa givit varandra fritt spelrum för expansion. Det var lätt att dra paralleller mellan Sveriges situation i augusti 1939 och följderna av fredsavtalen i Tilsit mer än ett sekel tidigare.

Den första september 1939, samma dag som tyska trupper över-skred den polska gränsen, avgav Sverige en neutralitetsdeklaration med avseende på det krig som utbrutit på kontinenten.¹⁰⁵ Den militära försvarsberedskapen höjdes men Per Albin Hanssons upprepade försäkran att "Sveriges beredskap är god" var i krigets inledningsskede mera klok än sann. Under de följande krigsåren kom det övergripande målet för Sveriges politik att vara att söka hålla landet utanför kriget. Den deklarerade neutraliteten var ett medel för att uppnå detta mål. Vid ett flertal tillfällen fick emellertid

¹⁰⁴ De nordiska ländernas mycket skilda geostrategiska läge gjorde dessa planer orealistiska. I Finland ansågs Sovjetunionen utgöra det främsta hotet medan Danmark främst såg sig hotat av Tyskland. Detta gjorde det omöjligt att agera efter en gemensam försvarsstrategi.

¹⁰⁵ En andra gemensam nordisk neutralitetsdeklaration avgavs den tredje september av Sverige, Norge och Danmark.

medlet ge vika för målet och utrikespolitiken pragmatiskt anpassas till den rådande maktbalansen mellan de krigförande staterna.

Vinterkriget

Efter det att Sovjetunionen och Tyskland hade fullbordat delningen av Polen sökte Moskva ytterligare stärka sin kontroll över Östersjöområdet. De baltiska staterna gav snart efter för sovjetiska krav på tillgång till militära baser, i stort sett utan något motstånd. De förhandlingar som inletts mellan Sovjetunionen och Finland över de sovjetiska kraven om en revision av den gemensamma gränsen på det Karelska näset, tillgången till militära baser vid Finska vikens inlopp och ett fördrag om ömsesidigt militärt bistånd bröt snart samman då Finland avvisade de sovjetiska kraven. Som en direkt följd av misslyckandet vid förhandlingsbordet angrep den Röda armén Finland 30 november 1939. Denna militära attack mot Sveriges östra grannland, till vilket Sverige under historiens lopp haft ett mycket speciellt förhållande, vållade en stark allmän reaktion i Sverige. Den svenska opinionen tog ställning för Finlands sak och röster höjdes för att på alla sätt stödja det finska försvarets krigsansträngningar. Det rådde i stort sett politisk enighet om att Sverige skulle lämna bistånd till Finland. Frågan om biståndets utformning och omfattning ledde emellertid till en intensiv politisk debatt inom den koalitionsregering som tillsatts i december 1939 där samtliga riksdagspartier utom det kommunistiska partiet var representerade. Sverige sökte hävda att Vinterkriget var lokalt och fristående från stormaktskriget på kontinenten. Den neutralitetsförklaring som utfärdats i september ansågs därmed inte omfatta denna konflikt och någon speciell svensk neutralitetsförklaring med avseende på konflikten mellan Finland och Sovjetunionen utfärdades inte. Den svenska hållningen i förhållande till Vinterkriget kan beskrivas som "icke krigförande deltagande" men inte som neutralitet. Denna politik innebar konkret svenska aktioner längs två olika linjer: "Finlands sak är vår" blev en officiell slogan och Finland erhöll materiellt och humanitärt bistånd, endast begränsat av att Sverige inte direkt inträdde som krigförande part. Stora mängder krigsmateriel och

andra förnödenheter levererades¹⁰⁶ och en svensk frivilligkår om sammanlagt ca 8500 man utrustades ur svenska mobiliseringsförråd och skeppades över Östersjön.

Samtidigt sökte den svenska regeringen genom ett intensivt diplomatiskt arbete få till stånd en förhandlingsuppgörelse och ett snabbt slut på kriget. Dessa svenska medlingsinsatser spelade en central roll för de hemliga underhandlingar mellan regeringarna i Moskva och Helsingfors som ledde fram till fredsslutet den 12 mars.¹⁰⁷

Vinterkriget innebar uppenbara risker för att Sverige skulle komma att dras in i den expanderande konflikten mellan stormakterna. De sovjetiska protesterna mot det svenska stödet till Finland var kraftiga och det sovjetiska förtroendet för den svenska neutralitetspolitiken påverkades negativt. Trots pakten mellan Moskva och Berlin var emellertid de tyska reaktionerna relativt lågmälda. Förutom en serie diplomatiska protester vidtogs inga mer långtgående sanktioner gentemot Sverige än en begränsning av vapenexporten. Ett mer allvarligt hot utgjorde de västallierades krav på att få tillåtelse att transitera trupper genom Norge och Sverige för att undsätta Finland. Storbritanniens och Frankrikes inträde i Vinterkriget hade inneburit att kriget mellan Sovjetunionen och Finland hade blivit integrerat i den kontinentala stormaktskonflikten vilket med stor sannolikhet hade inneburit en tysk intervention på Sovjetunionens sida. Sveriges position hade i detta läge blivit mycket utsatt och risken för att landet skulle tvingas bli krigförande överhängande. Vidare misstänkte regeringen i Stockholm med rätta att den planerade fransk-brittiska operationen också hade som mål att vinna kontroll över de svenska järnmalmsförekomsterna i Lappland för att därigenom förhindra den svenska malmexporten till Tyskland över Narvik.¹⁰⁸ De fransk-tyska framställningarna avslogs i Stockholm

¹⁰⁶ Detta bistånd innefattade bland annat 400-500 miljoner kronor i gåvor och lån, en svensk flygflottilj omfattande 12 jaktplan och 4 bombplan, 75 pansarvärnskanoner, 250 artilleripjäser, 90 000 gevär och 42 miljoner gevärspatroner.

Se Hans Dahlberg: "Sverige under 2:a världskriget", Bonniers, Stockholm 1983, ss 268-270.

¹⁰⁷ För en beskrivning av den svenska medlingsaktionen se Erik Boheman: "På vakt", P. A. Norstedt & Söner, Stockholm 1964, ss 98-108.

¹⁰⁸ Winston S. Churchill: "The Gathering Storm", The Riverside Press, Cambridge 1948, ss 531-536, 543-547 samt Agnes H. Hicks: "Norway: Antecedents to the German Inva-

såväl som i Oslo och kom aldrig att utvecklas till ett ultimatum före det att fred slutits mellan Finland och Sovjetunionen. De intensiva svenska ansträngningarna att medla mellan Moskva och Helsingfors bör ses mot denna bakgrund.

Det svenska stödet till Finland under Vinterkriget motiverades av ett flertal hänsynstaganden som sammantagna vägde tyngre än de risker detta avsteg från en permanent neutralitet medförde. De politiska makthavarna var inte okänsliga för den mycket breda opinion som krävde att Sverige skulle bistå ett grannland med vilket Sverige hade mycket nära förbindelser. Vidare höjdes röster, framförallt inom inflytelserika konservativa och militära kretsar, för en direkt svensk intervention i kriget. Bakom detta ställningstagande låg uppfattningen att det vore bättre att möta den traditionella fienden i öster tillsammans med finnarna på det Karelska näset än att låta den Röda armén anfalla de nordiska länderna ett i taget.¹⁰⁹ Samlingsregeringens politik strävade efter att bibehålla en nationell enighet och samtidigt söka undvika att Sverige drogs in i den expanderande stormaktskonflikten. En svensk neutralitetsdeklaration med avseende på Vinterkriget skulle med all sannolikhet orsakat en nationell splittring och försvagat regeringens ställning.

Sverige i skuggan av stormaktskriget

Fredsslutet mellan Finland och Sovjetunionen innebar början på en ny fas för Sveriges situation i skuggan av det allt mer omfattande stormaktskriget. Såväl Tyskland som de allierade makterna hade vitala intressen att skydda i Norden. För Sveriges del kom den svenska produktionen och exporten av järnmalm att bli central för landets förhållande till de krigförande. Det var väsentligt för den tyska rustningsindustrin att leveranserna av svensk järnmalm kunde fortsätta ostört. I Berlin lades därmed stor vikt vid att söka förhindra att de allierade makterna erhöll kontroll över de svenska gruvfälten eller över den isfria utskeppningshamnen i Narvik. Ur

sion", publicerad i Roderick Ogley: "The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century", s 138.

¹⁰⁹ Se: Uttalande av Richard Sandler i diskussion i den socialdemokratiska partistyrelsen den 5 december 1939, publicerat i Krister Wahlbäck och Göran Broberg: "Sveriges sak är vår - svensk utrikespolitik i dokument", Prisma, Stockholm 1966, s 31.

svensk synvinkel innebar det tyska beroendet av leveranser av svensk järnmalm en strategisk tillgång i förhållandet till Tyskland. Vid ett flertal tillfällen informerades Berlin om att förberedelser hade gjorts för att spränga vitala delar av gruvanläggningarna i händelse av ett tyskt anfall mot Sverige.¹¹⁰ De svenska malmtillgångarna kom därmed, på samma sätt som Schweiz utnyttjade sin kontroll över St Gotthardt och Simplon, att användas som ett betydelsefullt instrument i totalförsvaret.

För förhållandet till de västallierade innebar emellertid den svenska exporten av järnmalm till de tyska vapensmedjorna en orsak till spänningar. På diplomatisk väg sökte de brittiska och franska regeringarna att få Sverige att begränsa malmexporten. Vidare drogs i april 1940 planer upp i London och Paris på en militär intervention i Nordnorge och en minering av de norska farlederna med målsättningen att förhindra den svenska malmexporten.¹¹¹

I samma skede förbereddes också i Berlin ett anfall mot Norden med syfte att vinna norska baser för sjökriget mot Storbritannien samt att säkerställa möjligheterna för fortsatta transporter genom norska farvatten. Den tyska attacken mot Danmark och Norge inleddes den 9 april 1940. I Danmark mötte ockupationstrupperna knappast på något motstånd och kunde rycka fram så snabbt de transporttekniska resurserna tillät. De militära operationerna i Norge varade i 40 dagar innan det norska försvaret lade ned vapnen. I stort sett sökte Sverige vidmakthålla en strikt neutralitet intill dess att stridigheterna på norskt territorium upphört. Sverige undvek allt öppet stöd till den norska regeringen och dess allierade i striderna mot de invaderande tyska förbanden. Gentemot Berlin avslög den svenska regeringen krav på omfattande transiteringar av vapen och proviant till de tyska förband som landsatts i Narviksområdet och där mött hårt motstånd från norska och brittiska trupper. Däremot medgavs redan 18 april tillstånd för transitering av "sjukvårdsmateriel" och 40 tyska militärer som angavs vara sjukvårdare från Trelleborg till Riksgränsen. 90 % av innehållet i denna transport

¹¹⁰ Gunnar Hägglöf: "A Test of Neutrality: Sweden in the Second World War", *International Affairs* (London), Volume 36, No 2, April 1960, s 160.

Erik Boheman: "På vakt", s 126.

¹¹¹ Winston S. Churchill: "The Gathering Storm", ss 579-580.

befanns vara matvaror av olika slag och den svenske UD-tjänsteman som visiterade transporten i Trelleborg kommenterade att

Jag kan inte värja mig för intrycket, att den humanitära sidan av transporten endast tjänade som camouflage för en proviantering i stor skala till de tyska truppena. . .¹¹²

Ytterligare ett antal liknande transporter tilläts av svenska myndigheter under april och maj.¹¹³

Motståndet i Nordnorge upphörde 8 juni då de brittiska truppena, efter Frankrikes sammanbrott på kontinenten, evakuerades och de norska stridskrafterna lade ned sina vapen.

De tyska framgångarna på kontinenten och i Norden medförde ytterligare en förskjutning av den relativa balansen mellan de krigförande till Tysklands förmån och därmed mindre utrymme för Sverige att vidmakthålla en neutral position i sitt förhållande till de krigförande. Den 16 juni framställde Berlin krav på att alla begränsningar för trafiken genom Sverige mellan Tyskland och det ockuperade Norge skulle upphävas. Under det uttryckliga tyska hotet att ett avslag skulle betraktas som en direkt ovänlig handling beslöt den svenska regeringen att inleda förhandlingar med Berlin på grundval av ett principiellt medgivande. Enligt det avtal som slöts mellan Tyskland och Sverige 8 juli gav den svenska regeringen tillstånd för tyska soldater i Norge att resa genom Sverige i samband med permission i Tyskland.¹¹⁴ Vidare upphävdes alla restriktioner

¹¹² PM upprättat av sekreteraren i UD Sven Grafström som utförde visiteringen av transporten. Återgivet i Krister Wahlbäck och Göran Broberg "Sveriges sak är vår. Svensk utrikespolitik 1939-1945 i dokument", s 91.

¹¹³ Under april gavs tillstånd för transitering mellan Trelleborg och Riksgränsen för sammanlagt 60 tyska "Röda Korssoldater" och 39 godsvagnar. Vidare tilläts skadade tyska soldater resa hem från Nordnorge genom Sverige utan att interneras.

De tyska kränkningarna av svenskt luftrum ökade mot slutet av april och i början av maj erhöll regeringen i Stockholm rapporter om tyska förberedelser för ett anfall mot Sverige. Trots det ökade yttre trycket avtog den svenska regeringen tyska krav på omfattande vapentransporter genom Sverige till Nordnorge. Detta avslag mjukades emellertid upp genom att tillstånd gavs för ytterligare 230 man som uppgavs vara sjukvårdare att passera till Narvik. Vidare tilläts 2000 tyska sjömän att passera från Narvik till Trelleborg.

¹¹⁴ Enligt avtalet mellan Sverige och Tyskland 8 juli 1940 begränsades transporterna av tyska permittenter på svenska järnvägar till ett tåg/dag för 500 personer i båda riktningarna mellan Kornsjö och Trelleborg samt ett tåg/vecka för 500 personer i båda riktningarna mellan Riksgränsen och Trelleborg. I september 1940 medgavs att trafiken skulle få fördubblas. Som villkor för transiteringen av permittenter krävde den svenska regeringen att antalet resande skulle vara detsamma i båda riktningarna.

för transitering av krigsmateriel från Tyskland till Norge. Genom en muntlig överenskommelse medgav Sverige dessutom tillstånd för transitering av tyska trupper mellan Trondheim och Narvik på svenska järnvägar, den så kallade Hästskotrafiken. I motsats till vad som gällde för permittenttrafiken krävdes inte att antalet resande på denna linje skulle vara detsamma i båda riktningarna. Hästskotrafiken kunde därmed utnyttjas till att förstärka de tyska trupperna i Nordnorge.

De svenska medgivandena innebar att den tyska ockupationsmakten inte behövde använda sjötransporter mellan Norge och Tyskland. Därmed kunde tonnage sparas för andra operationer och de militära transporterna mellan Tyskland och Norge skyddas från angrepp av den brittiska flottan. Vidare utgjorde Norge en bas för tyska militära operationer mot de allierade, och även om strider inte längre pågick på norskt territorium påverkade Sveriges handlande därmed stormaktskrigets förlopp. Såväl den brittiska regeringen som den norska exilregeringen inlade kraftiga protester gentemot det svenska förfarandet och påtalade brott mot femte Haagkonventionens artikel 2 (förbud för den neutrala staten att tillåta krigförande staters trupper passera genom dess territorium) och samma konventions artiklar 7 och 9 (rörande kommersiell transitering av krigsmateriel över neutralt territorium). I sitt föga övertygande svar hävdade den svenska regeringen att de frågor som aktualiserats var ofullständigt reglerade i Haagkonventionerna och att föreskrifterna i konventionerna troligen inte avsåg en krigförande stats transporter genom neutralt territorium till och från ett ockuperat område där stridshandlingarna upphört.¹¹⁵ Att de svenska medgivandena utgjorde ett brott mot neutralitetsrätten torde dock kunna ställas utom allt tvivel.¹¹⁶

Se vidare: "Transiteringsfrågan, juni - december 1940", P. A. Norstedt & Söner, Stockholm 1947, ss 41-47.

¹¹⁵ "Transiteringsfrågan, juni-december 1940", ss 91-94.

¹¹⁶ Hänvisningen till den femte Haagkonventionens artiklar 7 och 9 i de norska och brittiska protesterna kan sägas vara felaktig då denna artikel behandlar privat kommersiell utförsel eller genomförsl till en krigförande stat. Det generella förbudet för krigförande stater att låta transitera trupper, ammunition eller proviant över en neutral stats territorium återfinns i konventionens artikel 2. Den svenska invändningen att neutralitetsrättens regler inte var tillämpliga då de egentliga krigshandlingarna i Norge upphört kan lämnas utan avseende. Krigshandlingarna i Norge var en del av det pågående stormaktskriget och neutralitets-

Inom regeringen i Stockholm var också insikten om att medgivandena gentemot Berlin innebar ett brott mot den strikta neutraliteten spridd; Per Albin Hansson kommenterade beslutet att förhandla om de tyska kraven på grundval av ett principiellt erkännande i sin dagbok 18 juni; ". . . *Så bröts vår kära och strikt hållna neutralitetslinje av insikten om det orimliga i nuvarande läge att taga risken av ett krig*".¹¹⁷ Inför riksdagen sökte regeringen förklara nödvändigheten av att omformulera neutralitetspolitiken på ett för Tyskland välvilligt sätt för att hålla landet utanför kriget:

Så länge norska armén befann sig i strid med den tyska hade vapentransporter genom Sverige till de tyska trupperna en för svensk uppfattning särskilt förhatlig prägel. . .

Numera har en väsentlig förändring inträtt i detta avseende. Norrmännen har lagt ned vapnen och kriget i Norge har därmed i realiteten upphört. En vägran att tillmötesgå de tyska önskemålen skulle knappast påverka utvecklingen i vårt broderland. . . Då heller icke andra krigsförande än Tyskland befinna sig i Norge, kan det icke med styrka hävdas, att transiteringen innebär uppenbart stöd åt ena parten i stormaktskriget. Nu nämnda förhållanden äro icke anförda i avsikt att fördölja den ändring i Sveriges hittillsvarande tolkning av sin neutralitetspolitik, som ett tillmötesgående av den tyska framställningen måste anses innebära. Men de måste komma i betraktande vid ett ställningstagande och särskilt vid vägandet av de med detta ställningstagande förenade riskerna för vårt eget land. Regeringen har, efter en ingående prövning av konsekvenserna av ett svar i den ena eller andra riktningen, funnit ett avsteg från den tidigare strikta hållningen nödvändig. Den tyska framställningen är utan tvivel synnerligen allvarligt menad, och av allt att döma skulle ett avböjande svar kunna få mycket vittgående följder för vårt förhållande med Tyskland.¹¹⁸

Det framgångsrika tyska anfallet mot Sovjetunionen i juni 1941 förvärrade ytterligare Sveriges redan utsatta position. I och med att

rättens regler är tillämpliga från krigsutbrottet till krigets slut. Under tillfällig vapenvila eller stillestånd fortsätter neutralitetsrätten att gälla. Någon tvekan om att permittenter omfattas av konventionstextens "trupper" råder inte. Dessutom bör det påpekas att hästskotrafiken aldrig avsåg transport av permittenter.

Transiteringen av tyska trupper och krigsmateriel på det svenska järnvägsnätet kom att bli omfattande. 1940-1943 transporterades ca 2 000 000 tyska permittenter i bägge riktningarna mellan Trelleborg och Kornsjö respektive Riksgränsen. Hästskotrafiken kom att omfatta ca 123 000 man i båda riktningarna. Vidare transiterades ca 100 000 järnvägsvagnar med krigsmateriel genom Sverige för de tyska trupperna i Norge och Finland.

¹¹⁷ P. A. Hanssons dagbok 18/6 1940, som återgivet i: Krister Wahlbäck och Göran Broberg: "Sveriges sak är vår. Svensk utrikespolitik i 1939-1945 i dokument", s 114.

¹¹⁸ "Transiteringsfrågan juni-december 1940", s 177.

Finland inträdde på Tysklands sida i kriget befann sig Sverige omringat av den tyska krigsmakten vilken i stort sett kontrollerade hela den europeiska kontinenten. Någon maktbalans mellan de krigförande i Nordeuropa fanns i egentlig mening inte längre och Sverige blev alltmer känsligt för påtryckningar från Berlin. I juni 1941 gav den svenska regeringen efter för tyska och finska krav på ett medgivande för transitering av en fullt utrustad tysk armédivision, den så kallade division Engelbrecht, från Nordnorge till den finska östfronten. I juli ingicks en överenskommelse med Berlin enligt vilken tyska kurirflygplan tilläts att ostört passera genom det svenska luft- rummet. Vidare tilläts tyska trupptransportfartyg passera genom inre svenskt territorialvatten medan sovjetiska marina enheter inte tilläts att passera den yttre svenska territorialvattengränsen.¹¹⁹ Samtliga dessa eftergifter till Tyskland stred uppenbart mot neutralitetsrättens förpliktelser.

På det nationella planet återspeglades den svenska ledningens utsatta situation i tillämpningen av censurreglerna för den svenska pressen. För att undvika irritation i Berlin sökte de svenska censurmyndigheterna konsekvent att stoppa artiklar vars innehåll var kritiskt mot det Tredje riket.¹²⁰

Det skall dock noteras att även under denna period av relativ tysk dominans, vilket begränsade den svenska suveräniteten, bibehöll Sverige en viss förmåga att utöva sin position som icke krigförande stat till förmån för de allierade. Flyktingar från ockuperade stater tilläts resa in i Sverige och allierade piloter och sjömän som lyckats nå Sverige tilläts resa vidare till sina hemländer.

Den svenska välvilligheten mot Tyskland kom att begränsas i takt med de allierade staternas framgångar på slagfälten. Efter de tyska motgångarna vid Stalingrad och el-Alamein på hösten 1942 kom Sverige undan för undan att skärpa sin attityd mot Berlin och visa en allt större beredvillighet att tillmötesgå de allierade makternas intressen. Permittenttrafiken kom att begränsas för att helt stoppas sommaren 1943. Under krigets sista år, medan världen väntade på

¹¹⁹ Per G. Andrén: "De mörka åren, perspektiv på svensk utrikespolitik våren 1940 - nyåret 1942", Norstedts, Stockholm 1971, s 139.

Se även: Brandell-Thulstrup: "Transiteringsfrågan", Historisk Tidskrift 1960, ss 58-61.

¹²⁰ För en kortfattad beskrivning av den svenska censurpolitiken se: Stig Hadenius, Björn Molin och Hans Wieslander: "Sverige efter 1900", Bonniers, Stockholm 1978, ss 171-173.

det Tredje rikets villkorlösa kapitulation, kom den svenska politiken att kännetecknas av avvikelser från neutralitetsrättens krav till förmån främst för Sveriges nordiska grannländer. Danska och norska flyktingar tränades under militära former i Sverige för vad som benämndes "polistjänstgöring" i sina hemländer i samband med det väntade tyska tillbakadragandet. Sverige erbjöd sig även att låta internera de tyska ockupationstrupperna i Norge på svenskt territorium.¹²¹

Av svenska humanitära insatser i krigets slutskede är det främst värt att nämna det Svenska Röda Korsets förmåga att framgångsrikt förhandla för frigivandet av mer 19 000 fångar ur tyska koncentrationsläger.

Den svenska krigshandelspolitiken

Mot bakgrunden av erfarenheterna från det första världskriget sökte den svenska regeringen under det andra världskriget föra en mer pragmatisk krigshandelspolitik. Dess naturliga målsättning var att garantera tillförseln av råvaror som var nödvändiga för det svenska folkhushållet och försvarsansträngningarna. Under hela kriget fördes parallella handelsförhandlingar i London och Berlin mellan den svenska staten och representanter för de krigförande makterna. Båda dessa förhandlingar kom i praktiken att i huvudsak behandla Sveriges handel med Tyskland. Speciell uppmärksamhet ägnades åt den svenska exporten av järnmalm och kullager som var av stor vikt för den tyska rustningsindustrin. De två krigshandelsavtal som slöts mellan Sverige och Storbritannien respektive Tyskland i december 1939 baserades på det svenska kravet att fortsätta sin utrikeshandel på samma villkor som i fredstid och därvid upprätthålla en balans mellan de krigförande. Den övre begränsningen för Sveriges export av järnmalm till Tyskland baserades enligt dessa avtal på exportvolymen för 1938.¹²²

Genom den tyska expansionen 1940, speciellt ockupationen av Danmark och Norge, kom de svenska möjligheterna till handel västerut att bli i det närmaste helt avskurna. Efter 9 april 1940, fram

¹²¹ Krister Wahlbäck och Göran Broberg: "Sveriges sak är vår, svensk utrikespolitik 1939-1945 i dokument", ss 166-167

¹²² Rolf H. Lindholm: "Neutralitet och utrikeshandel", Svensk Juristtidning 1985, s 502.

till hösten 1943, var handelsutbytet med Tyskland helt dominerande¹²³ vilket resulterade i en svensk ekonomisk beroendeställning till Berlin. Som en reaktion på svenska eftergifter mot Tyskland tillämpade Storbritannien under denna period en mycket restriktiv handelspolitik gentemot Sverige. Efter 9 april 1940 omfattades Sverige av den brittiska blockaden av kontinenten. En viss lättnad innebar dock det mycket begränsade handelsflöde västerut som kunde komma till stånd genom den så kallade lejdtrafiken över de tyska och brittiska blockadlinjerna. Denna trafik omfattade när den var som störst ett trettiotal fartyg och gav ett viktigt tillskott av bränslen och andra råvaror. Det brittiska tillståndet för lejdtrafiken baserades på bedömningen att det var av intresse att Sverige inte blev totalt beroende av Tyskland och därmed inlemmat i den tyska maktsfären. I Berlin godkändes lejdtrafiken då den ansågs gynna den svenska industriproduktionen och därmed Sveriges möjligheter att exportera varor till Tyskland.¹²⁴

Efter det att kriget vänt 1943 slöts ett nytt handelsavtal med Storbritannien och USA vilket innebar begränsningar av Sveriges handel med Tyskland. Det sista krigshandelsavtalet som slöts med Tyskland 1944 innebar att den svenska exporten av järnmalm och andra strategiska varor starkt begränsades. Runt årsskiftet 1944/45 hade all handel mellan Sverige och Tyskland upphört efter påtryckningar från de allierade.

Krigsslutet

1945 hade det övergripande svenska utrikespolitiska målet, att undgå att bli krigförande, uppnåtts. Sverige hade besparats krigets våldsamma destruktiva krafter inom det egna territoriets gränser, men påverkats av dess turbulens. Neutralitet hade deklarerats i samband med krigsutbrottet och denna status hade erhållit erkännande från de krigförande staterna. Emellertid bidrog realpolitiska bedömningar till att klara avsteg från den strikta neutraliteten ansågs nödvändiga för att undvika att landet blev indraget i stormaktskonflikten. Den relativa maktbalansen mellan de krigförande allianserna och behovet av att för de krigförande staterna legitimera Sveriges ställning som

¹²³ Se bilaga III.

¹²⁴ Erik Boheman: "På vakt", s 19.

en fortsatt icke-krigförande stat var de faktorer som i huvudsak formade den svenska utrikespolitiken under krigsåren. Den slöja som de folkrättsliga neutralitetsreglerna lade över beslut som dikterats av realpolitiska bedömningar var många gånger mycket tunn. Till försvar för den svenska krigspolitiken skrev Per Albin Hansson 1944: *"Vid varje tillfälle ha vi haft för ögonen endast att hålla Sverige utanför [kriget] om det kunde ske utan uppgivande av självständigheten. Det är klart att man därvid icke kunnat bortse från "maktförhållandena". Det har icke varit möjligt att föra en strikt politik –, vilket land har förresten kunnat göra det ? – det har gällt att avväga vad som kunde förenas med det väsentliga i vår strävan. Det har visst icke lett till ständiga eftergifter, det har oftare sagts nej än ja till framställda önskemål och krav."*¹²⁵

2.2.6 Svensk neutralitetspolitik efter 1945

1945 var grundprincipen för den fortsatta svenska utrikespolitiken redan fastslagen; alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig. Den omedelbara efterkrigssituationen dominerades av försök att återuppbygga det internationella systemet, framförallt genom tillskapandet av Förenta Nationerna, och av den tilltagande splittringen mellan de forna allierade.

Frågan om ett svenskt FN-medlemskap gav inte upphov till någon hetsig debatt, liknande den som föregått det svenska inträdet i NF 25 år tidigare. Den svenska regeringen förordade ett medlemskap och accepterade de skyldigheter som det kollektiva säkerhetssystemet medförde trots att dessa i princip starkt begränsade landets möjligheter att inta en neutral position i ett framtida krig. Emellertid gjordes den bedömningen att stormakternas vetorätt i säkerhetsrådet skulle komma att begränsa utrymmet för sanktioner och därmed garantera att Sverige skulle komma att ha möjlighet att uppta en neutral position i händelse av ett stormaktskrig. Litet tillspetsat kan sägas att den svenska regeringen ansåg att säkerhetsrådets oförmåga att ta beslut skulle komma att utgöra en tillräcklig garanti för möjligheterna att fullfölja neutralitetspolitiken i händelse av ett krig mellan stormakterna. I övrigt var Sverige villigt att låta neutraliteten träda tillbaka för det kollektiva säkerhetssystemets krav:

¹²⁵ Per Albin Hansson: "Neutraliteten och dess vedersakare", Stockholm 1944, s 12.

Vi äro villiga att ansluta oss till en samfärdad trygghetsorganisation och i händelse av en framtida konflikt avstå från neutraliteten i den utsträckning, organisationens stadgar det påfordra. Men skulle mot förmodan inom denna organisation visa sig en tendens till uppdelning av stormakterna i två läger, måste vår politik vara att icke låta oss drivas in i en sådan gruppering eller blockbildning.¹²⁶

Denna svenska bedömning, som i efterhand kan sägas ha varit präglad av en realistiskt pessimistisk bedömning av det kollektiva säkerhetssystemets framtid återspeglades även i ÖB:s yttrande:

Medan en neutralitetspolitik är oförenlig med medlemskap i FN så länge organisationen fungerar, föreligger intet principiellt hinder för ett fullföljande av den hävdvunna svenska neutralitetspolitiken vid en konflikt mellan stormakter.¹²⁷

Beslutet om Sveriges inträde i FN 1946 var odramatiskt och stöddes av samtliga partier i riksdagen. Att begära något förbehåll för upprätthållandet av en permanent neutralitet var aldrig aktuellt.

Den svenska utrikespolitiken strax efter fredsslutet strävade i övrigt främst efter att åstadkomma ett närmare nordiskt samarbete och integrera Sverige i det nya, västliga, ekonomiska system som upprättades under nordamerikansk ledning. Dessa målsättningar konkretiserades i de nordiska ländernas samtidiga ansökan om medlemskap i OEEC och upprättandet av en gemensam nordisk kommitté för ekonomiskt samarbete. 1949 erhöll Sverige, tillsammans med Norge och Danmark medlemskap i Europarådet och 1952 följde upprättandet av Nordiska Rådet.

Den nya stormaktsbalans som Sverige mötte under slutet av 1940-talet var en del av en allt starkare global motsättning mellan USA och Sovjetunionen. Europa och Tyskland hade delats. Den östra delen kom att anta karaktären av ett sovjetiskt samvälde med lojala regimer installerade i de östeuropeiska huvudstäderna, den västra delen understöddes kraftigt ekonomiskt från USA och erhöll amerikanskt militärt beskydd. Den tilltagande spänningen mellan blocken underströks av Pragkuppen, slutandet av vänskaps- och biståndspakten mellan Finland och Sovjetunionen och upprättandet av ett försvarförbund mellan Frankrike, Storbritannien och Benelux-län-

¹²⁶ Ur stats- och utrikesministrarnas anföranden till första respektive andra kammarerna i oktober 1945. Första kammarens protokoll 1945, no 32, s 5. Andra kammarens protokoll 1945, no 34, s 4.

¹²⁷ Prop 1946:196, s 11.

terna – WEU – under de första månaderna 1948. Dessa yttre händelser föranledde svenska planer på att överge alliansfriheten för ingåendet av ett nordiskt försvarsförbund. Tillskapandet av ett sådant förbund föreslogs av den svenska regeringen på våren 1948 som ett alternativ till deltagande i den alltmer tilltagande blockbildningen för att därigenom hålla Norden utanför stormaktskonfrontationen. Om de svenska planerna hade förverkligats hade de lett till upprättandet av ett alliansfritt nordiskt block med gemensamt försvar. Östen Undén försvarade den planerade nordiska försvarsalliansens förenlighet med den svenska neutralitetspolitiken:

Planen på ett skandinaviskt försvarsförbund innebar ur svensk synpunkt visserligen ett avsteg från neutraliteten och ett betydande avsteg. Men med det program för försvarsförbundet, som vi från svensk sida hela tiden hävdade, skulle detta förbund såsom helhet betraktat betyda en utsträckning av den i förhållandet utåt alliansfria zonen till att omfatta alla tre länderna. Därmed skulle huvudtanken i den svenska politiken bevaras.¹²⁸

Danskarna och, framför allt, norrmännen ställde sig emellertid skeptiska inför det svenska förslaget. Skillnaderna i de nordiska ländernas strategiska positioner, deras uppfattningar om hotbilden och deras olika erfarenheter från världskriget ledde till att någon överenskommelse inte kunde uppnås¹²⁹. Norge och Danmark sökte sig istället till NATO och blev medlemmar i den västliga militäralliansen på "minimivillkor"¹³⁰ i april 1949

Ingåendet av en allians med endera stormaktsblocket övervägdes aldrig av den svenska regeringen. Samtidigt gjordes det klart att denna svenska alliansfrihet enbart rörde det militära planet och på intet sätt medförde en ideologisk eller ekonomisk neutralitet. Kulturellt, ekonomiskt och ideologiskt uttryckte Sverige en samhörighet med väst. Tage Erlander beskrev Sveriges ideologiska hemvist 1951:

¹²⁸ Östen Undén inför riksdagen 9 februari 1949. Citerad i Nils Andrén och Åke Landquist: "Svensk utrikespolitik efter 1945", Stockholm 1965, s 110.

¹²⁹ Nils Andrén och Åke Landquist: "Svensk utrikespolitik efter 1945", ss 42-47.

¹³⁰ I fredstid tillåts ingen stationering av utländska trupper eller kärnvapen på norskt eller danskt territorium.

. . . Sverige är en demokrati, som med avsky vänder sig bort från diktaturen, vare sig den uppträder i nazistisk eller kommunistisk form. Vi känner med andra ord ideologisk samhörighet med den västerländska demokratin.¹³¹

Den militära alliansfriheten, vars syfte är att möjliggöra för Sverige att upprätthålla en folkrättslig neutralitet i händelse av krig, utgör idag en grundläggande princip för utformningen av den svenska utrikespolitiken. Denna hållning bör dock ej ses som absolut utan främst med avseende på den rådande maktbalansen mellan öst och väst. Det svenska förslaget om att inrätta en skandinavisk försvarsunion och Sveriges inträde i FN utan neutralitetsförbehåll pekar på att den svenska neutralitetspolitiken är relaterad till den rådande stormaktsbalansen. Den svenska neutralitetspolitiken har inte sin grund i en folkrättslig förpliktelse och har inte heller stadfäst genom konstitutionella bestämmelser. Den är en självvald utrikespolitisk hållning. Dess officiella formulering lyder "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig". Då Sverige inte är folkrättsligt bundet att inta en neutral hållning med avseende på framtida, eller pågående, väpnade konflikter kan Sverige, till skillnad från Schweiz och Österrike, inte beskrivas som en *de jure* permanent neutral stat. En mer adekvat benämning är att Sverige är en *de facto* permanent neutral stat på grundval av politisk tradition och brett allmänt stöd för neutralitetspolitiken. Motioner med målsättningen att skapa en folkrättslig bindning för den svenska neutraliteten har vid ett flertal tillfällen avslagits av riksdagen, senast en kommunistisk motion 1956. Det grundläggande motivet för avslagen har varit att en internationell förpliktelse att upprätthålla en permanent neutralitet skulle inskränka Sveriges utrikespolitiska handlingsfrihet på ett menligt sätt.¹³²

¹³¹ Som citerad i "Utrikesfrågor 1950-1951" s 36.

¹³² Utrikesutskottet anförde följande synpunkter inför riksdagsbehandlingen av en kommunistisk motion om en "neutralitetsförsäkran" och inledandet av förhandlingar med vissa länder "om att de garanterar och respekterar den svenska neutraliteten" :

"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 indragas i en eventuell stormaktskonflikt. Denna politik är på alla håll väl känd. Den har rönt växande förståelse och respekt.

Vore motionärernas syfte begränsat till ett understrykande av denna politik skulle icke mera vara att säga från utskottets sida än att motionerna som överflödiga icke kräva åtgärd från riksdagen.

Den svenska statsmakten är därmed helt fri i utformningen av Sveriges alliansfria politik, syftande till neutralitet i händelse av krig. För att upprätthålla en nödvändig trovärdighet för denna politik måste emellertid de svenska politiska beslutsfattarna hålla sig inom de begränsningar som informellt sätts av neutralitetsrätten. För att närmare definiera dessa begränsningar har den fredstida svenska utrikespolitiken informellt kommit att relateras till de fredstida skyldigheter som åvilar en *de jure* permanent neutral stat. De doktriner som därvid utvecklats, främst i Schweiz och Österrike, har därmed kommit att få betydelse för den svenska utrikespolitiken. Skulle Sverige komma att göra en icke betydelselös avvikelse från dessa doktriner skulle detta otvivelaktigt medföra att den internationella trovärdigheten för den svenska neutralitetspolitiken minskade. Den självvalda svenska politiken syftar ju till samma mål, neutralitet i händelse av krig, som de *de jure* permanent neutrala staterna har förbundit sig att uppfylla. Kopplingen mellan den svenska neutralitetspolitiken och de fredstida skyldigheter som anses åvila en *de jure* permanent neutral stat framkom klart i ett tal av Tage Erlander 1961 rörande Sveriges förhållande till EEC:

Regeringarna i de neutrala länderna Österrike och Schweiz har intagit samma ståndpunkt som vi. I den svenska diskussionen har stundom skymtat den ståndpunkten, att vi inte behöver följa samma linje som dessa båda neutrala länder eftersom de till skillnad från Sverige inskrivit neutraliteten i sina konstitutioner och att Schweiz neutralitet är erkänd och garanterad av stormakterna. Detta måste bero på en missuppfattning av vår politik. Denna rent formella skillnad kan inte anses innebära, att Sverige skulle ha större rörelsefrihet när det gäller tolkningen och tillämpningen av neutralitetspolitiken.¹³³

Under 1950-talet höll den svenska utrikespolitiken generellt sett en relativt låg profil i skuggan av det kalla kriget mellan stormakterna.

Men motionärerna avse något helt annat. Deras förslag innefattar en permanent bindning av svensk utrikespolitik för varje tänkbart läge i en oförutsebar framtid och därtill att ställa denna bindning under garanti av ett antal främmande makter.

En omläggning av denna art av vår utrikespolitik finner utskottet icke vara vare sig påkallad av nu rådande läge eller innebära ett ändamålsenligt tillgodoseende för framtiden av svenska intressen. En dylik omläggning bör av riksdagen avböjas med uttryckligt vidhållande av de grundsatser för Sveriges utrikespolitik som regering och riksdag, med stark förankring inom svensk folkmening, anslutit sig till och som de utan vacklan bör följa."

"Utrikesfrågor 1956", ss 114-115.

¹³³ "Utrikesfrågor 1961", s 118.

En serie av regeringsuttalanden från denna tidsperiod tillkännagav att Sverige inte kunde bidra till att söka överbrygga klyftan mellan de två stormaktsblocken. Denna utrikespolitiska passivitet förhindrade emellertid inte uttalad svensk kritik mot vissa stormaktsaktioner gentemot mindre stater såsom den sovjetiska invasionen av Ungern 1956 och den amerikanska interventionen i Libanon 1958. Från 1960-talets början och framåt ökade den svenska utrikespolitiska aktiviteten, framförallt inom ramen för Förenta Nationerna och dess specialiserade underorgan. Inom ramen för FN har Sverige kommit att koncentrera sina ansträngningar till frågor rörande nord-syd relationer och nedrustning. Två svenska diplomater¹³⁴ har efter varandra kommit att inneha posten som chef för Förenta Nationernas avdelning för nedrustningsfrågor. Vidare har de svenska chefsförhandlarna vid FN:s nedrustningskonferenser (ENDC-CCD-CD), Alva Myrdal 1962–1973 och Inga Thorsson 1974–1982, bidragit med uppmärksammade, och vissa gånger kontroversiella, uttalanden och initiativ till förmån för allmän nedrustning och icke-spridning av kärnvapen.

Etableringen av det obundna fredsforskningsinstitutet SIPRI¹³⁵ i Stockholm 1966 och upprättandet av ett seismiskt observatorium 1969, med möjlighet att registrera stormakternas kärnvapenprov bör ses som uttryck för den svenska viljan att, på grundval av Sveriges alliansfrihet, verka för nedrustning. Likaså skall det svenska värdskapet för uppföljningskonferensen om säkerhet och samarbete i Europa, Stockholmskonferensen 1984–1986, ses mot denna bakgrund.

Sverige har vidare deltagit i så gott som samtliga fredsbevarande styrkor som upprättats genom beslut i FN:s generalförsamling.¹³⁶ Det skall dock noteras att militära svenska enheter inte deltog i FN-operationen i Korea 1950–1953. Denna operation hade sanktionerats

¹³⁴ Rolf Björnerstedt (1971–1979) och Jan Mårtensson (1979–1986).

¹³⁵ Stockholm Independent Peace Research Institute.

¹³⁶ Svensk personal har deltagit i följande fredsbevarande operationer inom ramen för FN: UN Truce Supervision Organization (UNTSO) Mellanöstern 1948-, UN Emergency Force (UNEF I) Gaza 1956–1967, UN Emergency Force (UNEF II) Sinai 1973–1980, UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) Libanon 1978 samt 1980-, UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) Kashmir 1951-, UN Yemen Observation Mission (UNYOM) Jemen 1963–1964, UN Operation in the Congo (ONUC) Kongo 1960–1964, UN Peace-keeping Force in Cyprus (UNFICYP) Cypern 1964- och UN Good Office Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP) Afghanistan 1988-.

av säkerhetsrådet genom att rådet, i Sovjetunionens frånvaro, utfärdade en rekommendation till samtliga medlemsstater att ingripa på Sydkoreas sida. Från svensk sida ansågs ett militärt deltagande bryta mot den deklarerade neutralitetspolitiken.¹³⁷ Detta förhindrade emellertid inte att Sverige gav humanitära bidrag till operationen, främst i form av ett fältlasarett i Pusan. och att Sverige, tillsammans med Schweiz, Polen och Tjeckoslovakien, bildade den kommission som på uppdrag av FN övervakade vapenstilleståndet och utväxlingen av krigsfångar. Bland de medlingsoperationer inom FN:s ram som anförtratts svenska politiker och diplomater bör nämnas Olof Palmes, och senare Jan Eliassons uppdrag att medla i konflikten mellan Iran och Irak.

En ofta diskuterad och inte sällan kritiserad trend inom modern svensk utrikespolitik är det bilaterala svenska, ekonomiska och moraliska, stödet till frihetsrörelser i tredje världen. I detta sammanhang kom den uttalade svenska kritiken av USA:s engagemang i Vietnam att bli mycket omdebatterad på den internationella arenan. Den aktiva svenska politiken till stöd för FNL och för regeringen i Hanoi innebar att Sveriges förbindelser med USA temporärt kylades ned och att Washingtons tilltro till den svenska neutralitetspolitiken rubbades. Den amerikanske ambassadören i Stockholm kallades hem under en period 1968 och amerikanska hot om ekonomiska represalier ledde till att den svenska regeringen 1969 såg sig tvungen att dra tillbaka ett löfte om 200 miljoner dollar i humanitärt stöd till Nordvietnam i form av krediter och bidrag.¹³⁸ Ur neutralitetsrättslig synvinkel bör det noteras att det planerade svenska biståndspaketet till Nordvietnam, om det förverkligats, hade stått i strid med den femte Haagkonventionens uttryckliga förbud mot att neutrala stater lämnar bistånd till krigförande stater. De svenska hjälpinsatserna kom att förverkligas efter krigets slut.

Sedan 1970-talet har Sveriges relationer med USA restaurerats och kan idag beskrivas som goda. Relationerna med den östra blockledaren, Sovjetunionen, har emellertid under 1980-talet kommit att störas av upprepade kränkningar av svenskt luftrum och av vad som bedöms vara sannolika upprepade kränkningar av svenskt

¹³⁷ Utrikesfrågor 1950-1951, ss 81-107.

¹³⁸ Utrikesfrågor 1969 ss 44, 119-140.

territorialvatten. Dessa kränkningar av Sveriges territoriella integritet har vidare kommit att väcka en debatt om den svenska försvarsförmågan mot bakgrunden av Skandinavians alltmer ökande strategiska betydelse.¹³⁹

2.2.7 *Avslutande synpunkter*

De förändringar av den svenska utrikespolitiken som var nödvändiga till följd av utvecklingen från stormakt till marginalstat var en successiv process som omfattade mer än ett århundrade. Den svenska utrikespolitikens övergripande målsättning kom långsamt att utvecklas till att undvika inblandning i konflikter mellan de rivaliserande stormakterna i Sveriges geografiska närhet: Preussen eller det tyska kejsardömet mot Ryssland, Nazi-Tyskland mot Sovjetunionen och NATO mot Warszawapakten. Upprätthållandet av en ständig neutralitet kom att bli ett medel för att uppnå denna målsättning.

Sveriges *de facto* permanenta neutralitet är en självvald politik och den svenska statsmakten är helt fri från formella begränsningar, grundade på neutralitetsrätten, i utformningen av landets utrikespolitik. För att upprätthålla den nödvändiga trovärdigheten för Sveriges uttalade vilja att inta en neutral position i framtida militära konflikter kan Sverige emellertid inte bryta mot de fredstida förpliktelser som följer av *de jure* permanent neutralitet. Neutralitetsrätten sätter därmed indirekt gränser för utformningen av den fredstida svenska utrikespolitiken.

Det råder idag en allmän politisk uppslutning kring den svenska neutralitetspolitiken som har kommit att få en central roll för Sveriges internationella identitet. Den fredstida alliansfriheten har kommit att bli en plattform för svenska utrikespolitiska aktiviteter. Dessa aktiviteter har kommit att fokuseras på nedrustningsfrågor och upprätthållandet av mindre staters rätt att slippa inblandning från stormakternas sida. Neutralitetspolitikens innehåll är inte statiskt utan anpassas efter de yttre omständigheterna. I grunden finns

¹³⁹ Se bland annat Gunnar Jervas: "Föråldrad neutralitetspolitik", Folk och Försvar, Stockholm 1984.

emellertid ständigt en uttalad vilja att söka åstadkomma ett balanserat förhållande till de dominerande stormakterna.¹⁴⁰

2.3 Österrike

2.3.1 Den första republiken

Det första världskriget innebar slutet för den otidsenliga heterogena statsbildning, dubbelmonarkin Österrike-Ungern, som från Wien kontrollerat större delen av Centraleuropa. Dubbelmonarkins militära sammanbrott under världskrigets sista år ledde till det österrikiska imperiets sönderfall i ett antal suveräna nationalstater och att den siste kejsaren av dynastin Habsburg-Lorraine tvingades abdikera. I november 1918 utropades en österrikisk republik, vilken omfattade merparten av dubbelmonarkins tysktalande delar.

Genom St Germain-traktaten, slutet i september 1919 mellan ententens makter och den österrikiska republiken, gavs den nybildade republiken en marginell position i det nya internationella system som skulle baseras på bildandet av Nationernas Förbund.¹⁴¹ St Germain-traktaten ålade republiken Österrike, som dubbelmonarkins efterträdare, att erkänna sin del av "krigsskulden" till-

¹⁴⁰ Ingvar Carlsons regeringsförklaring i mars 1986 tjänar som ett gott exempel på den svenska viljan att söka etablera ett balanserat förhållande till de båda supermakterna.

"Den svenska neutralitetspolitiken är den främsta garanten för vår fred och vårt oberoende. Den kommer att fullföljas med fasthet och konsekvens. . . Denna politik stöds av ett efter våra förhållanden starkt försvar..."

Det grundläggande säkerhetspolitiska mönstret Norden består även om det strategiska intresset för de nordligaste delarna av vår världsdel ökat. Sveriges orubbliga neutralitetspolitik utgör ett viktigt bidrag till stabiliteten i det nordiska området.

Sverige sluter helhjärtat upp bakom Förenta Nationerna och dess stadga till värn för freden och folkrätten och till stöd för social och ekonomisk rättvisa.

Alla ansträngningar måste göras för att minska och på sikt eliminera hotet om ett kärnvapenkrig. Det är regeringens hopp att förhandlingarna mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen skall leda till ökat förtroende, minskade spänningar och nedrustning.

De nedrustningsinitiativ som tagits gemensamt av Sverige och andra länder från fem kontinenter kommer att föras vidare, bl a till stöd för kärnvapenfrysning och ett fullständigt provstopp. Regeringen skall fortsätta att aktivt arbeta för en kärnvapenfri zon i Norden och söka vinna ökat stöd för förslaget om en korridor fri från slagfälskärnvapen i Centraleuropa...

Den svenska regeringen kommer fortsatt att påtala brott mot folkrätten varhelst de begås. Vi fördömer den sovjetiska ockupationen av Afghanistan... Det amerikanska stödet åt krigföringen i Nicaragua strider mot internationell rätt och försvårar fredssträvandena."

¹⁴¹ NF-stadgan inkluderades i St Germain-traktaten. Österrike erhöll medlemskap i NF 1920.

sammans med Tyskland.¹⁴² Fredsvillkoren innebar en skyldighet att utbetala krigsskadestånd till segrarmakterna och acceptera strikta rustningsbegränsningar. Österrikes väpnade styrkor tilläts inte överstiga 30 000 man, upprättandet av ett flygvapen förbjöds, och arméns beväpning begränsades såväl kvantitativt som kvalitativt. Republiken ålades också att erkänna självständigheten för de nya stater som bildats inom det forna imperiets gränser och acceptera dubbelmonarkins territoriella förluster, framförallt till Italien. Vidare lade St Germain-traktaten hinder i vägen för den mest omedelbara av den nya republikens utrikespolitiska målsättningar; att få till stånd en politisk union med Weimar-republiken¹⁴³. En sådan alltysk förening hade, genom traktatens artikel 88, gjorts beroende av godkännande från NF:s rådsförsamling, vilket i praktiken innebar ett förbud mot tillkomsten av ett "Stortyskland".

Den österrikiska republiken, som skapats av "vad som blivit över" vid styckningen av dubbelmonarkin, mötte snart problem i sitt sökande efter en stabil grundval för dess fortsatta existens. Den österrikiska ekonomin hade under dubbelmonarkin varit baserad på tillgången till en mycket stor intern marknad. I avsaknad av denna marknad blev den nya republiken snart beroende av ekonomiskt stöd från NF och stormakternas finansiella välvilja. Dessa ekonomiska problem förstärktes i början av 1930-talet under trycket av världsdepressionen. Skulden för den höga arbetslösheten och galopperande inflationen lades bland allmänheten på de villkor som dikterades av St Germain-traktaten och republikens legitimitet undergrävdes successivt.

Under mellankrigstiden, innan det demokratiska systemet brutit samman 1933–1934, diskuterades inom republiken möjligheten för Österrike att uppta en permanent neutralitet. Bland många av repu-

¹⁴² St Germain-traktaten, artikel 177.

¹⁴³ Fritz Fellner: "The Genesis of the Austrian Republic" publicerad i Karl Steiner ed: "Modern Austria", SPOSS, Palo Alto 1981, ss 9-10.

Den konstituerande österrikiska nationalförsamlingen beslutade i februari 1919 om ingåendet av en politisk union med den tyska republiken. Den tyska nationalförsamlingen beslutade samma år i Weimar om att aktivt verka för Österrikes anslutning till Tyskland. Unionstankens genomförande hejdades emellertid av segrarmakternas uttalade misstänksamhet mot tillkomsten av ett "Stortyskland".

Den österrikiska regeringens planer på att upprätta en tullunion mellan Österrike och Tyskland 1931 fick också uppges till följd av St Germain-fredens villkor då dessa planer stötte på häftig opposition, främst från Frankrike och Tjeckoslovakien.

blikens anhängare sågs detta som en förnuftig utrikespolitisk grundval för ett litet demilitariserat land i Europas centrum.¹⁴⁴ Dessa idéer, som förespråkade en österrikisk anpassning till den nya geopolitiska verkligheten, omsattes emellertid inte till konkreta åtgärder förutom i ett enskilt fall. Genom ett avtal med Tjeckoslovakien 1920 utlovade Österrike sin neutralitet i händelse av ett krig mellan Tjeckoslovakien och Ungern.

Den första österrikiska republikens sammanbrott manifesterades genom de tyska truppernas intåg i mars 1938. Den följande tyska annekteringen förvandlade Österrike till "Ostmark" inom ett nationalsocialistiskt Stortyskland, en mycket annorlunda "Anschluss" än den som förespråkats av ledarna inom den österrikiska republiken vid tiden för St Germain-traktatens tillkomst.

2.3.2 *Det ockuperade Österrike*

Det andra världskriget lämnade Österrike delat i fyra ockupationszoner, Wien indelat i fyra sektorer och huvudstadens centrum under gemensam kontroll av de fyra allierade segrarmakterna.¹⁴⁵ För administrationen av Österrike som helhet tillsattes i juli 1945 en "Allied Commission for Austria", vars främsta uppgift var att söka samordna de fyra ockupationsmakternas aktiviteter i de skilda zonerna och sektorerna.

Principerna för de allierade makternas efterkrigspolitik gentemot Österrike hade slagits fast redan vid utrikesministermötet i Moskva i november 1943:

[The Allied Governments]. . . are agreed that the first free country to fall victim to Hitlerite aggression, shall be liberated from German domination. They regard the annexation, imposed upon Austria by Germany on March 15th 1938, as null and void. They consider themselves as in no way bound by any changes in Austria since that date. They declare that they wish to see reestablished a free and independent Austria, and thereby to open the way for the Austrian people themselves, as well as those neighboring states which will be faced with similar problems, to find that political and economic security which is the only basis for lasting peace. Austria is reminded, however, that she has a responsibility which

¹⁴⁴ Alfred Verdross: "La neutralita permanente dell'Austria", Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1980, ss 21-23.

¹⁴⁵ "Överenskommelse mellan de allierade makterna, 9:e juli 1945", återgiven i "A Decade of American Foreign Policy; basic documents, 1941-1949", The Seante Committee on Foreign Relations, United States Printing Office, Washington 1950, ss 610-613.

she cannot evade for participation in the war on the side of Hitlerite Germany, and that in the final settlement account will inevitably be taken of her own contribution to her liberation.¹⁴⁶

De allierade makterna hade redan 1943 förbundit sig att verka för återupprättandet av en självständig österrikisk stat efter krigsslutet. Österrike var, enligt de allierades synsätt, såväl ett offer för tysk expansion som en del av de slagna axelmakterna. De allierade ansåg sig därmed ha rätt att utkräva krigsskadestånd från Österrike. Kravet på krigsskadestånd efterskänktes emellertid genom överenskommelsen mellan Sovjetunionen, Storbritannien och USA i Potsdam, augusti 1945.¹⁴⁷ De allierade ställde dock fortfarande krav på tyska tillgångar inom Österrikes gränser, något som under en lång tid framåt skulle vålla oenighet mellan ockupationsmakterna då begreppet "tyska tillgångar" lämnade ett stort utrymme för tolkning. Sovjetunionen hävdade en vidare tolkning än de övriga tre, som 1946 för sin del efterskänkte också detta krav på ersättning från Österrike. Under ockupationen överfördes merparten av de tyska tillgångar som fanns inom den östra ockupationszonen till Sovjetunionen och sådana österrikiska företag som kontrollerats från Tyskland, bland annat det stora Donaurederiet, lades under direkt sovjetisk kontroll.

Efter den röda arméns intåg i Wien i april 1945 upprättades mycket snabbt en provisorisk österrikisk regering under ledning av den förutvarande presidenten i den första republikens sista folkvalda parlament, socialdemokraten Karl Renner. Denna regering, som tillkom under sovjetiskt överinseende, innefattade representanter för såväl de kommunistiska och socialdemokratiska partierna som för det konservativa österrikiska folkpartiet.

Den provisoriska regeringen utfärdade snart en självständighetsförklaring för återupprättandet av en demokratisk österrikisk republik. 1920 års konstitution återupptogs och alla formella förbindelser med Tyskland förnekades.¹⁴⁸ Vidare sökte Renner-regeringen erhålla erkännande också från de övriga allierade makterna

¹⁴⁶ "Declaration on Austria, November 1 1943" återgiven i "A Decade of American Foreign Policy; basic documents 1941-1949", s 11.

¹⁴⁷ Potsdam-protokollet, 3:e augusti 1945; artikel VII "Österrike", återgivet i "A Decade of American Foreign Policy; basic documents 1941-1945", ss 34-38.

¹⁴⁸ Karl R. Stadler: "Austria", Praeger publishers, New York & London 1971, s 255.

som kontrollerade de tre ockupationszonerna i västra Österrike men möttes med misstänksamhet. Splittringen mellan Sovjetunionen och dess allierade hade snabbt blivit allt mer definitiv och den provisoriska regeringen under Renner kunde i västmakternas ögon inte vara mycket annat än en marionettregering kontrollerad från Moskva.¹⁴⁹ Under hotet om att ytterligare en provisorisk österrikisk regering skulle komma att inrättas i de västra ockupationszonerna, vilket riskerade att medföra en definitiv delning av Österrike, gjorde Renner-regeringen intensiva diplomatiska ouvertyrer gentemot västmakterna och lyckades få sin auktoritet utvidgad till att omfatta hela Österrike fram till det att allmänna val genomfördes i november 1947.¹⁵⁰ Valet genomfördes som planerat och ledde till att en koalitionsregering, dominerad av socialdemokraterna och det österrikiska folkpartiet¹⁵¹, bildades. Denna regering erkändes av alla de fyra ockupationsmakterna som Österrikes enda legitima regering med legislativ makt över samtliga ockupationszoner. Dess egentliga maktbefogenheter var dock i praktiken svårt beskurna då verkställigheten av dess beslut var beroende av godkännande från "The Allied Commission". En nationell regering hade bildats men Österrike fortfor att vara en ockuperad stat och utarbetandet av en överenskommelse för ockupationens hävande blockerades av de tilltagande meningsskiljaktigheterna mellan ockupationsmakterna.

2.3.3 *Spelet om statsfördraget*

Den tilltagande rivaliteten mellan öst och väst ledde i snabb följd till installerandet av underdåniga pro-sovjetiska regimer i Östeuropas huvudstäder, Tysklands permanenta delning och bildandet av sinsemellan fientliga militära allianser. Denna ökande bipolarisering av den politiska situationen i Europa medförde att förhandlingarna mellan ockupationsmakterna om ett österrikiskt statsfördrag för ockupationens hävande strandade och hotet om en delning av Öster-

¹⁴⁹ Bruno Kreisky: "Austria Draws the Balance", Foreign Affairs, January 1959, s 270.

¹⁵⁰ "Recognition of the Austrian Government by the Allied Council in Austria", 7:e januari 1946, återgiven i "Department of State Bulletin", 20:e januari 1946, s 81

¹⁵¹ De 165 platserna i parlamentet fördelades enligt följande: Österrikiska folkpartiet; 85, Socialdemokratiska partiet; 76 och Kommunistiska partiet; 4.

I koalitionsregeringen fördelades ministerposterna enligt följande: Österrikiska folkpartiet; 8, Socialdemokratiska partiet; 6, Kommunistiska partiet; 1, icke partibundna experter; 6.

rike syntes vara nära att förverkligas.¹⁵² De ökade spänningarna mellan stormakterna återspeglades också inom det ockuperade Österrikes gränser. Den österrikiska regeringens accepterande av ekonomiskt stöd från USA genom Marshall-planen, och de ekonomiska reformer som följde i Marshall-planens spår 1947, ledde till sovjetiska protester och att den ende kommunisten i regeringen avgick. I oktober 1950 utnyttjades den tilltagande bristen på livsmedel, arbetslösheten och den höga inflationen som grogrund för ett kommunistiskt kuppförsök med målet att omvandla den östra ockupationszonen till en "socialistisk folkrepublik".¹⁵³ Det kommunistiska partiets uppmaningar till en generalstrejk följdes emellertid inte av de huvudsakligen socialdemokratiska fackföreningarna och den österrikiska regeringen lyckades att, med framgång, övertyga västmakterna att avstå från att intervensera med militära medel.

Trots det kalla kriget lyckades den österrikiska regeringen med balansakten att bibehålla sin inre stabilitet och ställning som högsta inhemska myndighet i samtliga ockupationszoner samtidigt som den visade ideologisk sympati med västmakterna. Dess ställning syntes emellertid i ett längre tidsperspektiv vara ohållbar mot bakgrunden av stormakternas rivaliserande intressen. För såväl öst som väst var det av mycket stort intresse att undvika att motståndaren erhöll kontroll över det strategiskt viktiga Österrike. I Sovjetunionen befarades att ett fritt Österrike skulle komma att inlemmas i NATO, medan västmakterna fruktade att ett självständigt Österrike snart skulle falla offer för ett pro-sovjetiskt maktövertagande. Som en formel för att bringa ockupationen till ett slut började den österrikiska regeringen förespråka en permanent neutralisering av Österrike. Genom att på detta sätt garantera att ett fritt Österrike skulle komma att stå utanför öst-västkonflikten hoppades regeringen i Wien kunna överbrygga motsättningarna mellan ockupationsmakterna och därmed förhindra en permanent delning av nationen. Grannlandet Schweiz användes som ett attraktivt exempel för denna

¹⁵² Innan Stalins död i mars 1953 hölls över 250 resultatlösa förhandlingar för utarbetandet av ett österrikisk statsfördrag.

Se Debora Welsh Larson: "Crisis Prevention and the Austrian State Treaty", *International Organization*, Volume 41, No 1, Winter 1987, s 34.

¹⁵³ Elisabeth Barker: "Austria 1918-1972", Macmillan, London 1973, ss 180-185.

lösning som först presenterades i programmet för det socialdemokratiska partiet 1947. Partiet tog där ställning för

Ett fritt och neutralt Österrike! En internationell garanti för Österrikes neutralitet för att säkerställa dess territorialgränser, dess frihet och självständighet. Österrikes inträde i Förenta Nationerna.¹⁵⁴

Inom det konservativa lägret fanns först en tvekan om neutralisering var en lämplig grundval för Österrikes fortsatta utrikespolitiska position. Denna tveksamhet grundades på oförenligheten mellan permanent neutralitet och FN-medlemskap samt att Österrikes strategiskt viktiga och svårförsvrade territorium, innefattande Donaubassängen, medförde att landet befann sig i en betydligt mer utsatt situation än Schweiz.¹⁵⁵ I ljuset av det hot som det kalla kriget utgjorde mot den österrikiska statens fortsatta existens etablerades emellertid snart en nationell enighet kring idén om att uppta en permanent neutral position för att därmed möjliggöra ockupations truppers tillbakadragande.

Tanken om en neutralisering av Österrike framfördes till ockupationsmakterna vid Berlinkonferensen, 25:e januari–18:e februari 1954, där den österrikiska delegationen uttryckte Österrikes önskan att "*leva i fred och vänskap med alla nationer*" och att Österrike inte hade ". . . några avsikter att söka inträde i någon militärallians."¹⁵⁶ De sovjetiska förhandlingarna föreslog också vid denna konferens att Österrike genom statsfördraget skulle förpliktigas att inte inträda i någon militärallians eller tillåta upprättandet av utländska militära baser inom sitt territorium.¹⁵⁷ De amerikanska reaktionerna på förslaget om en neutralisering av Österrike var dock kyliga då detta bedömdes vara en eftergift för sovjetiska intressen. Ett sovjetiskt kompromissförslag med innebörden att en unilateral österrikisk deklaration om landets permanenta neutralitet utfärdades i samband med slutandet av ett statsfördrag för ockupationens hävande vann dock visst amerikanskt gehör.¹⁵⁸ Någon lösning på frågan om

¹⁵⁴ "Parteitagsprotokoll 1947", s 134. Översättning P. C.

¹⁵⁵ "Die neutralisation Österreichs", Berichte und Informationen, Salzburg, 5:e juli 1946.

¹⁵⁶ Bruno Kreisky: "Austria Draws the Balance", s 271. Översättning P. C.

¹⁵⁷ Department of State Bulletin, Vol XXX, No 766, 1954, ss 318-319.

¹⁵⁸ Se Josef L. Kunz: "Infelix Austria" American Journal of International law, Vol 48, No 3, juli 1954, ss 453-458.

Österrikes framtid uppnåddes emellertid inte heller vid Berlinkonferensen då Sovjetunionen sammankopplade frågan om Österrikes framtid med en lösning av den "tyska frågan". Enligt den sovjetiska synen på saken var slutandet av ett fredsavtal med det Tredje riket, innebärande Tysklands demilitarisering och neutralisering, en förutsättning som måste uppfyllas innan ockupationstrupperna i Österrike kunde dras tillbaka.¹⁵⁹ Västsidan avvisade dessa sovjetiska krav, vilket manifesterades av västmakternas erkännande av den Tyska förbundsrepubliken genom Londondeklarationen i oktober 1954 och förbundsrepublikens anslutning till NATO kort därefter. Sovjetunionens reaktion på västmakternas upprättande av en självständig tysk stat i de västra ockupationszonerna, ansluten till en försvarsalians riktad mot Sovjetunionen, var mycket kraftig och innebar bland annat sovjetiska hotelser om att vägra delta i fortsatta förhandlingar rörande utformningen av ett statsfördrag för Österrikes självständighet.¹⁶⁰

Den till synes hopplöst låsta förhandlingssituationen kom dock mycket snart att utvecklas mot en för Österrike godtagbar lösning. I ett tal inför Högsta sovjet i maj 1955 deklarerade Molotov att det ständiga uppskjutandet av slutandet av ett österrikiskt statsfördrag var mycket olyckligt men att säkra garantier för att förhindra såväl en framtida "Anschluss" mellan Tyskland och Österrike som ett österrikiskt deltagande i någon militärallians måste utarbetas.¹⁶¹ Den sammankoppling mellan Tysklands status och frågan om Österrikes framtid som tidigare hävdats av Sovjetunionen löstes upp i och med Molotovs tal och en österrikisk delegation inbjöds kort därefter till Moskva för överläggningar. Den sovjetiska attitydförändringen i

¹⁵⁹ Deborah Welsh Larson: "Crisis Prevention and the Austrian State Treaty", ss 42-44.

¹⁶⁰ De västallierade deklarerade vid Londonkonferensen september-oktober 1954, att de erkände den Tyska förbundsrepublikens regering som "*the only german government freely and legitimately constituted and therefore entitled to speak for Germany as the representative for the Germans in International Affairs*". Se Herbert W. Briggs: "The Final Act of the London Declaration on Germany", *American Journal of International Law*, Vol 49, No 2, April 1955, ss 148-165.

Förbundsrepubliken tillträdde NATO vid Pariskonferensen 20-23 oktober 1954. I december 1954 hotade Sovjetunionen att avbryta alla förhandlingar angående utformningen av det österrikiska statsfördraget om protokollet från Pariskonferensen ratificerades av de deltagande staterna.

¹⁶¹ Peter Lyon: "Austria - a Neutralized State", Leicester University Press, 1963. Omtryckt i Roderick Ogley: "The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century", Rutledge and Kegan Paul, London 1970, ss 181-189.

denna fråga har tillskrivits många olika orsaker som har sin grund i både de inrikes förändringarna efter Stalins död och en omvärdering av de sovjetiska utrikespolitiska målsättningarna. På det diplomatiska planet underströks den nya sovjetiska, "post-stalinistiska", utrikespolitiska linjen som baserades på dogmen om fredlig samexistens snarare än krigets oundviklighet. Denna nya utrikespolitiska linje kännetecknades i övrigt av sovjetisk detente med Titos Jugoslavien och förbättrade relationer med Asiens alliansfria stater och Afrikas nyss självständiga kolonier.¹⁶² I ljuset av Parisdeklarationen bedömdes det också som strategiskt fördelaktigt från sovjetisk sida att Österrike neutraliserades. Upprättandet av ett permanent neutralt Österrike innebar att de västallierades trupper måste lämna österrikiskt territorium och att en neutral kil slogs in i NATO-blocket mellan den Tyska förbundsrepubliken och Italien.¹⁶³ Ytterligare ett omedelbart skäl för den sovjetiska attitydförändringen återfanns i behovet av att skapa en fördelaktig atmosfär för det förestående toppmöte mellan stormakternas ledare som var mycket eftersökt i Kreml.¹⁶⁴

Konsultationerna i Moskva mellan den österrikiska regeringen och ledarna i Kreml utmynnade i ett memorandum dagtecknat 15:e april 1955. Genom detta förband sig österrikarna "*att inte ansluta sig till någon militärallians och att inte tillåta upprättandet av utländska militära baser inom dess territorium*" dessutom innehöll memorandumet en förpliktelse för Österrike att, på grundval av ett internationellt åtagande, "*i evighet till tillämpa en neutralitet av*

¹⁶² Sven Allard: "Russia and the Austrian State Treaty", the Pennsylvania University Press, University Park and London 1970, ss 204-214.

¹⁶³ Neutraliseringen av Österrike kom också att användas i den sovjetiska propagandan gentemot Tyskland. Tysklands neutralisering och enande var en centralt sovjetiskt utrikespolitiskt målsättning då detta skulle innebära en avgörande försvagning av NATO. En ledare i Pravda behandlade frågan om en tysk neutralisering och pekade på att "om det lilla Österrike med sina 7 000 000 invånare inte bara undvek att förlora sin frihet, utan tvärtom stärkte den, varför måste då den Tyska förbundsrepubliken avvisa en sådan politik? Varför måste den bidra med stora summor till kapprustningen och begränsa sin suveränitet till förmån för västmakternas militärallians". Som citerat i Deborah Welsh Larson: "Crisis Prevention and the Austrian State Treaty", s 53. Översättning av P. C.

¹⁶⁴ 10:e maj 1955 inbjöd de västallierade makterna Sovjetunionen att delta i ett toppmöte mellan staternas ledare. Sovjetunionen accepterade formellt denna inbjudan 13:e juni. Chrusjtjev och Eisenhower möttes senare samma år i Genève.

samma typ som upprätthålls av Schweiz."¹⁶⁵ Den förespeglade österrikiska neutralitetsdeklarationen skulle, enligt memorandumets villkor, underställas det österrikiska parlamentet för godkännande omedelbart efter det att ett statsfördrag för ockupationens hävande slutits. Den österrikiska regeringen förband sig vidare att därefter vidta nödvändiga åtgärder för att erhålla internationellt erkännande av Österrikes status som en permanent neutral stat.

I och med överenskommelsen i Moskva hade hindren för tillkomsten av ett statsfördrag undanröjts. Det efterlängttade dokument som innebar hävandet av ockupationen av Österrike kunde därmed undertecknas i Wien redan i mitten av maj 1955¹⁶⁶. Fördraget innehöll inte någon referens till Österrikes permanenta neutralitet men återupprättade Österrike som en suverän, självständig och demokratisk stat som därmed har givits förmågan att uppta en permanent neutral ställning. Det har påpekats att avsaknaden av en referens till den permanenta neutraliteten i traktaten är ett resultat av västmakternas rädsla för att detta skulle innebära ett oönskat prejudikat för möjligheten till en eventuell tysk återförening.¹⁶⁷

Statsfördraget innebär att Österrike, som villkor för dess återupprättande som en suverän stat, hade att acceptera en serie begränsningar i dess suveränitet varav de mest betydelsefulla var; Förbudet mot ingåendet av varje form av politisk eller ekonomisk union med Tyskland, uttryckt i traktatens artikel 4 "Prohibition of Anschluss" och de kvalitativa begränsningar av den österrikiska arméns beväpning som framgår av artikel 13.¹⁶⁸

Samma dag som de sista ockupationsstyrkorna lämnade Österrike, 26:e oktober 1955, godkände det österrikiska parlamentet ett tillägg till konstitutionen med innebörden att Österrike upptog en permanent neutralitet:

¹⁶⁵ Moskva memorandumet är i helhet återgivet i *American Journal of International Law*, Vol 49, No 4, oktober 1955; "Documents", ss. 191-194.

¹⁶⁶ Det österrikiska statsfördraget finns återgivet i Arnold Toynbee and Fred L Israel ed: "Major Peace Treaties in Modern History 1648-1967", ss 2709-2743.

¹⁶⁷ "Austria Today" informationsskrift publicerad av det österrikiska utrikesdepartementet, s 6.

¹⁶⁸ Ytterligare begränsningar av den österrikiska suveräniteten framgår av statsfördragets artiklar: 6 "Mänskliga rättigheter", 7 "Rättigheter för de kroatiska och slovenska minoriteterna", 8 "Upprättandet av demokratiska institutioner", 9 "Upplösandet av nazistiska organisationer", 10 "Förbud mot återupprättandet av dynastin Habsburg-Lorraine" och 12 "Förbud för före detta medlemmar i nazistiska organisationer att tjänstgöra i det österrikiska försvaret".

ARTICLE I

(1) For the purpose of the permanent maintenance of her external independence and for the purpose of the inviolability of her territory, Austria of her own free will declares herewith her permanent neutrality which she is resolved to maintain and defend with all the means at her disposal.

(2) In order to secure these purposes Austria will never in the future accede to any military alliance nor permit the establishment of military bases of foreign states on her territory.

ARTICLE II

The Federal Government is Authorized to enact appropriate legislation.¹⁶⁹

Alla de stater som upprätthöll diplomatiska förbindelser med Österrike, däribland de fyra ockupationsmakterna, notifierades om innehållet i denna konstitutionella lagstiftning i början av november och ett internationellt erkännande av Österrikes permanenta neutralitet erhöles mycket snart.

Genom att uppta en permanent neutral status, erkänd både i öst och väst, lyckades Österrike undvika att hotet om delning till följd av konfrontationen mellan stormakterna förverkligades. Valet att associera sig med det ena eller andra blocket var aldrig en möjlig lösning för Österrike då ett sådant handlande med all säkerhet hade lett till landets delning. Frågan om att uppta en permanent neutral position fick därigenom karaktären av Hobson's val om Österrike skulle kunna bli fritt från ockupation. Neutraliseringen av Österrike var en acceptabel lösning både för öst- och västsidan; den innebar att ingendera parten uppnådde sin egen målsättning att inlemma Österrike i den egna maktsfären, men åtminstone förhindrades rivalen från att uppnå sitt mål.

Moskva-memorandumet, som utgjorde grunden för neutraliseringen av Österrike, hade inte karaktären av ett mellanstatligt avtal utan var snarare en politisk överenskommelse med innebörden att Sovjetunionens undertecknande av statsfördraget gjordes beroende av att Österrike omedelbart efter fördragets slutande utfärdade en ensidig deklaration om permanent neutralitet. Då statsfördraget inte innehöll några som helst referenser till Österrikes framtida neutralitet måste upptagandet av denna position ses som en ensidig handling av en suverän stat. Österrike kan därmed beskrivas som självneutra-

¹⁶⁹ "Federal Constitutional Law of 26 October 1955 on the Neutrality of Austria", i officiell översättning till engelska publicerad i "The Constitution of Austria", Manz Verlag, Wien 1983, s 143.

liserat till följd av en internationell politisk överenskommelse. Genom den internationella notifikationen av beslutet om att uppta en permanent neutralitet, och det följande internationella erkännandet av detta beslut, uppkom en folkrättslig förpliktelse för Österrike att vidmakthålla en permanent neutral position. Österrike kan därmed inte ensidigt vidta handlingar som bryter mot en permanent neutral stats förpliktelser utan att detta utgör ett brott mot folkrätten.¹⁷⁰ Liksom i Schweiz har i Österrike neutralitetsrättens skyldigheter översatts till sekundära förpliktelser som den permanent neutrala staten har att följa i fredstid. Den österrikiska doktrinen på detta område har framförallt utvecklats av professor Alfred Verdross som vidhåller att den österrikiska doktrinen i allt väsentligt överensstämmer med den schweiziska synen på den neutrala statens fredstida förpliktelser.¹⁷¹ I samband med Österrikes anslutning till FN 1955 publicerade Verdross också en koncis, men långt ifrån uttömmande, sammanfattning av de förpliktelser och rättigheter som följer av Österrikes permanenta neutralitet:

1. The permanently neutral state is bound to obey the international rules of neutrality during a war between other countries.
2. It is not only entitled, but also obliged, to defend its own territory by all means against any foreign attack. Permanent neutrality therefore must be armed neutrality.
3. It may not enter into any obligations in peacetime which may involve it in war. It is not allowed to make treaties of alliance, assistance, protection or guarantee with other nations. It must not allow other states to erect military bases on its territory, as it may thereby be involved in war.
4. It may however, apply to other powers for a guarantee of the integrity of its own territory.
5. It is absolutely free in its domestic and foreign policy as far as it has no other agreements.
6. In particular it is not bound to observe an ideological neutrality. Freedom of speech and press will not be restrained by permanent neutrality.¹⁷²

Moskva-memorandumet innehöll en referens till Schweiz permanenta neutralitet som en modell för den framtida österrikiska neutraliteten. Denna referens kom dock inte att tolkas bokstavligt

¹⁷⁰ Alfred Verdross: "La neutralita permanente dell'Austria", ss 28-31

¹⁷¹ Ibid, ss 10-20.

¹⁷² Alfred Verdross: "Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organisation", American Journal of International Law, Vol 50, No 1, 1956, ss 63-64.

och ledande österrikiska politiker, bland annat Bruno Kreisky, har med kraft pekat på att den österrikiska neutraliseringen präglas av unika historiska omständigheter som skiljer sig mycket från de som gav upphov till neutraliseringen av Schweiz.¹⁷³ Framför allt har den direkta kopplingen mellan det kalla kriget och Österrikes permanenta neutralitet understrukits. Inom de givna folkrättsliga ramarna har den österrikiska neutralitetspolitiken kommit att utvecklas självständigt från ett nationellt perspektiv. Genom att ställa sig utanför de två sinsemellan fientliga militärallianserna i Europa blev Österrike en länk i ett bälte av neutrala och alliansfria stater¹⁷⁴ som separerade Warszavapaktens och NATOs militära styrkor i området. Upprätthållandet av Österrikes permanenta neutralitet har därigenom kommit att uppfattas som ett element som stärker den militära stabiliteten i södra Centraleuropa genom att förhindra att konflikter "spiller över" från en sida till den andra.¹⁷⁵ Den österrikiska neutralitetens ursprung har givit den österrikiska utrikespolitiken ett distinkt fokus på öst-västdimensionen och Österrike har sedan 1955 medvetet sökt att utveckla förbindelserna med de två blockledarna och med deras respektive allierade i Europa. Dessa varsamt odlade relationer har lett till att Österrike skapat sig en position som en effektiv mäklare för kontakter mellan stater i öst och väst. Det huvudsakliga motivet för denna österrikiska brobyggardiplomati, som möjliggjorts av landets neutrala status, har varit behovet av att söka underlätta en avspänning i Centraleuropa och därmed öka sin egen territoriella säkerhet.

2.3.4 *Österrike och Förenta Nationerna*

Vid många tillfällen har Österrikes permanenta neutralitet beskrivits som en korsning av de principer för permanent neutralitet som

¹⁷³ Bruno Kreisky, maj 1955: *"We shall have to determine the exact nature of our neutrality. It will be as different from the neutrality of Switzerland and Sweden, and resemble it as much, as the geographical and historical profile of these two states varies from the Austrian, or resembles it. After the special nature of its imperial past, and the small power status of the first republic, Austria will now have to plan its own type of neutrality"*, som citerad i Karl R Stadler: "Austria", s. 308.

¹⁷⁴ Schweiz, Liechtenstein, Österrike och Jugoslavien.

¹⁷⁵ Karl Zamanek: "Austria's Policy of Neutrality: constants and variables" publicerad i "The European Neutrals in International Affairs", The Laxenburg Papers, No 7, december 1984, s 19.

utvecklats i Sverige och i Schweiz. Till en viss del är detta påstående sant. Liksom i Schweiz fall grundar sig Österrikes permanenta neutralitet på en folkrättslig förpliktelse att uppta en neutral position med hänsyn till alla framtida och pågående väpnade konflikter; liksom Sverige är Österrike medlem i Förenta Nationerna. Den österrikiska FN-anslutningen kräver emellertid en närmare analys.

Den formella grunden för Österrikes inträde i FN återfinns i statsfördragets preambel:

Whereas the Allied and Associated powers and Austria are desirous for the purposes of concluding the present Treaty to serve as the basis of friendly relations between them, thereby enabling the Allied and Associated Powers to support Austria's application for admission to the United Nations Organization.¹⁷⁶

Österrikes medlemskap i FN var därmed förutsett av de stater som snart skulle komma att erkänna Österrikes permanenta neutralitet. I samband med att statsfördraget undertecknades skingrade den österrikiske utrikesministern Leopold Figl alla eventuella tvivel om att Österrike skulle komma att ansöka om FN-medlemskap:

Österrike kommer nu att inta sin plats i den internationella familjen som en fri och suverän stat och kommer inte att spara på sina krafter för att aktivt delta i denna globala organisation med målet att bidra till internationell förståelse och fred.¹⁷⁷

Österrike inträdde som medlem i Förenta Nationerna i december 1955. Konflikten mellan de neutralitetsrättsliga förpliktelseerna och de skyldigheter som följer av FN-stadgan löstes i den österrikiska doktrinen på ett sätt som i stora delar påminner om den argumentation som låg till grund för Schweiz inträde i Nationernas Förbund 1919:

... the great powers have declared their willingness to recognize the neutrality of Austria. At the same time they are prepared to support Austria's application for admission to the United Nations Organization, as they have acknowledged that it is a greater contribution to peace for a state which is situated between the two big

¹⁷⁶ Statsfördragets preambel, som återgiven i Arnold Toynbee and Fred Israel ed: "Major Peace Treaties in Modern History 1648-1967", s 2710.

¹⁷⁷ Som citerad i Peter Luif: "Neutrality and External Relations: The case of Austria", Cooperation and Conflict, Vol XXI, No 1, 1986, s 30. Översättning P. C.

power blocs. It is therefore apparent that the neutrality of a state is justified if such neutrality supports the interests of peace and not selfish motives. For this reason Switzerland had a special position in the League of Nations. The same reasons may be applied to Austria, if she wants to become a member of the United Nations Organization but remain a permanently neutral state. . . The main objective of the United Nations Organization is the maintenance of peace. All provisions, therefore, of the Charter which support this purpose under normal circumstances have to yield when an exception is necessary to achieve the main object of the United Nations Organization, the maintenance of peace.¹⁷⁸

Som en konsekvens av stormakternas erkännande av Österrikes permanenta neutralitet före Österrikes inträde som medlem i FN och samma stormakters uttryckliga stöd för Österrikes FN-anslutning var stormakterna, tillika säkerhetsrådets permanenta medlemmar, bundna av att respektera Österrikes neutralitetsrättsliga skyldigheter vid beslut om sanktioner i säkerhetsrådet.¹⁷⁹ Artikel 48 i FN-stadgan ger möjlighet till denna typ av undantag från medlemsstaternas allmänna plikt att lojalt uppfylla säkerhetsrådets beslut. Österrike deklarerade dessutom öppet vid inträdet i FN att landet inte skulle kunna delta i några som helst militära sanktioner till följd av beslut i säkerhetsrådet.¹⁸⁰ I frågan om ekonomiska sanktioner skall det emellertid noteras att Österrike lojalt följde säkerhetsrådets beslut om införandet av sanktioner gentemot Rhodesia 1966.

Österrikes inträde som medlem i Förenta Nationerna var eftertraktat av regeringen i Wien då detta bedömdes som en nödvändig plattform för en aktiv utrikespolitik. FN-medlemskapet ansågs vidare stärka landets ställning på den internationella arenan och öka förtroendet för Österrikes förmåga att verka som en neutral mäk-lare av politiska budskap mellan öst och väst.¹⁸¹ Österrikes aktiva utrikespolitik, utgående från landets permanenta neutralitet, har bland annat lett till att flera FN-organ har lokaliserat sina högkvar-

¹⁷⁸ Alfred Verdross: "Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization", *American Journal of International Law*, Vol 50, No 1, januari 1956, ss 67-68.

¹⁷⁹ Enligt FN-stadgans artikel 103 har förpliktelser enligt FN-stadgan företräde framför medlemsstaternas övriga folkrättsliga förpliktelser. Emellertid ger FN-stadgans artikel 48 säkerhetsrådet en möjlighet att undanta en medlemsstat från skyldigheten att lojalt delta i verkställigheten av säkerhetsrådets beslut. I Österrikes fall anses stormakternas erkännande av Österrikes permanenta neutralitet medföra att FN-stadgans artikel 103 får vika för de neutralitetsrättsliga förpliktelserna.

¹⁸⁰ Karl R. Stadler: "Austria", s 313.

¹⁸¹ Karl Zemanek: "Austria's Policy of Neutrality: Constants and variables", s 20.

ter till Wien¹⁸² och att Wien valts som plats för ett flertal toppmöten och internationella nedrustningsförhandlingar.¹⁸³ Motivet bakom denna medvetna strävan att etablera Wien som ett centrum för fredligt internationellt samarbete har i första hand varit behovet av att förstärka den internationella trovärdigheten för Österrikes permanenta neutralitet och därmed även landets internationella status i allmänhet. Ytterligare ett motiv bakom denna politik har varit rent säkerhetspolitiskt. Genom att lokalisera internationella aktiviteter till Wien, inte långt från Österrikes svårförsvrade östra gräns, har den österrikiska regeringen sökt att minska risken för ett överraskande militärt anfall.¹⁸⁴

Inom ramen för arbetet inom FN i övrigt har Österrike agerat mycket aktivt i flyktingfrågor¹⁸⁵ och ställt materiel och personal till förfogande för fredsbevarande operationer.

Den österrikiska neutralitetens ursprung – konflikten mellan öst och väst – har återspeglats i tonen i den utrikespolitik som formulerats i Wien. Fram till slutet av 1960-talet intog Österrike en mycket försiktig hållning på den internationella arenan och lade ofta ned sin röst i FN:s generalförsamling vid votering i frågor som var känsliga ur öst-västperspektivet. Med hänvisning till landets permanenta neutralitet avstod Österrike fram till 1970 att kandidera för en tillfällig plats i FN:s säkerhetsråd och invaldes i säkerhetsrådet för första gången 1972. Kopplingen mellan stormakternas detente i början av 1970-talet och Österrikes ökade utrikespolitiska rörelsefrihet illustrerar väl Österrikes känsliga position.

¹⁸² I Wien återfinns högkvarteren för the International Atomic Energy Agency (IAEA) och the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

Det skall även noteras att OPEC har sitt högkvarter i Wien.

¹⁸³ Exempel är toppmötet mellan Chrustjev och Kennedy 1961, SALT I (Strategic Arms Limitations Talks) 1970-1973, MFBR (Mutual Balanced Force Reductions Negotiations) 1973-1985 och uppföljningskonferensen inom ramen för Helsingforsöverenskommelsen som startade 1986.

¹⁸⁴ Wolfgang Danspeckgruber: "Armed Neutrality: Its application and future", s 225.

¹⁸⁵ Sedan det andra världskriget har Österrike tagit emot ungefär 1,5 miljoner flyktingar från Östeuropa vilket motsvarar närmare 20 % av Österrikes totala befolkning.

Se Peter Jankowitsch: "Foreign Policy" publicerad i Kurt Steiner ed: "Modern Austria", ss 361-381.

2.3.5 Avslutande synpunkter

Sedan styckningen av dubbelmonarkin 1918 har Österrike varit en militärt svag småstat omgiven av rivaliserande stormakter. Permanent neutralitet diskuterades redan under den Första Republiken som ett medel för att stärka Österrikes internationella position. Dessa tankar omsattes dock ej i praktiken. Under den Andra Republiken ledde stormakternas agerande till att permanent neutralisering blev en nödvändighet för den österrikiska statens fortsatta existens. Österrikes speciella internationella status och dess geografiska position placerar landet mellan dagens två dominerande militära maktblock. Ideologiskt och ekonomiskt är den Andra Republiken en del av Västeuropa. Denna tillhörighet demonstrerades tidigt genom Österrikes inträde i Europarådet 1956. Liksom övriga permanent neutrala stater i Europa har Österrike på grundval av neutralitetshänsyn emellertid uteslutit ett medlemskap i den gemensamma marknaden om ej garantier för vidmakthållandet av landets permanenta neutralitet kan erhållas från EG¹⁸⁶. Den Andra Republiken, liksom Österrikes permanenta neutralitet, kan ses som ett resultat av den avspänning mellan stormakterna som inträdde efter Stalins död 1953. Den österrikiska utrikespolitiken har i mycket formats av detta faktum och strävan att underlätta en avspänning mellan stormakterna och samtidigt söka vidmakthålla stormakternas tilltro till den österrikiska neutraliteten har kommit att förbli den österrikiska utrikespolitikens centrala samverkande målsättningar. Följaktligen söker regeringen i Wien genom en "brobyggarpolitik" skapa kanaler för kontakter mellan öst och väst, såväl mellan maktblockens ledande stormakter som mellan enskilda stater i Öst- och Västeuropa. Denna praktiska innebörd av Österrikes permanenta neutralitet har utvecklats successivt sedan den Andra Republikens upprättande.

Den diplomatiska isolering av Österrike som skett sedan valet av Kurt Waldheim till posten som republikens president har emellertid påverkat möjligheterna för Österrike att fortsätta en traditionellt aktiv utrikespolitik. Hur långtgående följderna av denna internationella isolering, som grundar sig på Waldheims personliga bak-

¹⁸⁶ Statsfördragets förbud mot ingåendet av en politisk eller ekonomisk union med Tyskland utgör ytterligare ett hinder för en österrikisk anslutning till EG.

grund, kan komma att bli är svårt att förutsäga. I nuläget innebär dock hans fortsatta innehav av presidentskapet att den österrikiska neutralitetspolitiken, åtminstone temporärt, förlorat en stor del av sin dynamik.

2.4. *N+N staterna*

Den fredstida utrikespolitik som förs av de tre permanent neutrala staterna Schweiz, Sverige och Österrike innehåller ett gemensamt element av aktiviteter som syftar till att moderera internationella tvister och förbättra förutsättningarna för avspänning mellan stormaktsallianserna. De enskilda staternas konkreta aktioner på detta område skiljer sig åt som en följd av olika förutsättningar och skilda utrikespolitiska prioriteringar. Schweizisk diplomati, i form av att erbjuda så kallade "good offices" till det internationella samfundet, har utvecklats till att bli en utrikespolitisk hörnsten i Bern, Genève, liksom senare Wien, har kommit att etableras som centrum för internationellt fredligt samarbete och för toppmöten mellan representanter för stormakterna, Österrike prioriterar vidare relationerna till sina grannstater med målet att agera som brobyggare mellan öst och väst, Sverige slutligen har koncentrerat sina ansträngningar i frågor rörande nedrustning.

De permanent neutrala staternas möjligheter att på detta sätt agera internationellt har under de senaste årtiondena utvidgats genom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, den så kallade ESK-processen¹⁸⁷ som startades i Helsingfors 1973. Inom detta internationella¹⁸⁸ forum, utanför FN-samarbetets ram, med uppgift att behandla frågor rörande Europas säkerhet har det kommit att uppstå ett "tredje block" bestående av de nio europeiska permanent neutrala och icke-allierade staterna Cypern, Finland, Jugoslavien, Liechtenstein, Malta, San Marino, Schweiz, Sverige och Österrike. Bildandet av detta neutrala/icke-allierade block, vanligtvis referat

¹⁸⁷ Följande konferenser har hitintills hållits inom ramen för ESK-processen: Helsingfors/Genève 1973-1975, Belgrad 1977-1978, Madrid 1980-1983, Stockholm 1984-1986 och Wien 1986-.

Den ofta använda engelska benämningen är CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe.

¹⁸⁸ I ESK-förhandlingarna deltar samtliga Europas stater utom Albanien samt USA och Kanada.

till som N+N-staterna, har medfört en stärkt position för dessa stater och därigenom ökat deras möjligheter att agera mellan stormaktsblocken. Inom ESK-processen är koordinatorena för de olika konkreta förhandlingsfrågorna vanligtvis hämtade från N+N-staterna vilket också formellt ger dessa stater en medlande roll med uppgift att jämka samman stormaktsalliansernas skilda ståndpunkter till slutliga lösningar som kan accepteras av båda sidor. Överenskommelsen i Madrid 1983 om ytterligare förhandlingar rörande förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, samt slutdokumentet från Stockholmskonferensen vilket förverkligar sådana åtgärder, är till stora delar ett resultat av N+N-staternas framgångsrika agerande som mäklare mellan stormaktsallianserna.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Se Nils Sköld: "Stockholmskonferensen - resultat och konsekvenser", Folk och försvar, Stockholm 1987, ss 14-25.

Pierre du Bois: "Neutrality and Good Offices: The case of Switzerland, s. 21

John Borawski: "The potential Contributions of Arms Control", publicerad i Steven Flanagan ed: "Securing Europe's future", ss 178-185.

3. Diskussion

Begreppet permanent neutralitet inbegriper både en folkrättslig status och en utrikespolitisk hållning. Den folkrättsliga aspekten syftar i huvudsak på den permanent neutrala statens förhållande till krigförande stater medan begreppets politiska innebörd främst har betydelse i fredstid. Dessa två element länkas samman av de sekundära skyldigheter, härledda från neutralitetsrätten, som åvilar en permanent neutral stat i fredstid. Dessa sekundära skyldigheter kan sägas utgöra en minimistandard för den permanent neutrala statens fredstida utrikespolitik med målsättningen att säkerställa förutsättningarna för att neutralitetsrättens krav kan uppfyllas i händelse av krig. Innebörden är en begränsning av den permanent neutrala statens suveränitet såtillvida att den ej kan ingå någon typ av internationell bindning som i händelse av krig kan begränsa dess möjligheter att inta en opartisk position gentemot de krigförande. Förutom de krav som direkt kan härledas från neutralitetsrätten är den permanent neutrala staten helt fri i utformningen av sin utrikespolitik. För att upprätthålla en nödvändig internationell trovärdighet för viljan och förmågan att vara neutral i ett framtida krig måste emellertid utrikespolitiken följa en konsekvent linje och grundas på objektiva normer. Därmed är inte sagt att permanent neutralitet innebär utrikespolitisk passivitet. En aktiv utrikespolitik, med målsättningen att söka medla i pågående och förhindra framtida väpnade konflikter, är snarare i överensstämmelse med den permanenta neutralitetens andemening.

Som en referenspunkt kan den permanent neutrala statens fredstida skyldigheter sammanfattas enligt följande:

1. En skyldighet att avstå från att ingå sådana politiska, ekonomiska eller militära förpliktelser som kan medföra att möjligheterna att leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig begränsas.
2. En generell skyldighet att i övrigt föra en sådan politik som underlättar en uppfyllelse av neutralitetsrättens krav.

3.1 Permanent neutralitet i Schweiz, Österrike och Sverige

Utvecklingen av permanent neutralitet i Schweiz, Österrike och Sverige är resultat av nationellt unika historiska erfarenheter vilket klart återspeglas i de olika nationella uppfattningarna av den permanenta neutralitetens konkreta innebörd. I samtliga tre fall kan emellertid upptagandet av en permanent neutral position ses som en funktion av en liten stats anpassning till yttre omständigheter. För Schweiz och Sverige var 1900-talets början mest väsentlig för denna process, för Österrike var decenniet efter det andra världskrigets slut avgörande.

Konfederationens heterogena sammansättning med avseende på kultur, religion och språk utgjorde den grundläggande faktorn bakom den tidiga neutralitetsutvecklingen i Schweiz. Intern permanent neutralitet introducerades i den schweiziska konfederationen redan i början 1500-talet som ett instrument för att begränsa konflikter mellan kantonerna. I ett senare skede deklarerades även yttre neutralitet med avsikten att undvika att konflikter mellan de närliggande stormakterna spreds in inom Konfederationens gränser. Den interna, såväl som yttre, neutraliteten hade därmed samma målsättning; att bevara Konfederationens inre sammanhållning.

De stormaktsrepresentanter som 1815 samlades i Wien för att restaurera Europas politiska karta uppfattade ett permanent neutralt Schweiz som en stabiliserande faktor i det internationella systemet. Detta gemensamma stormaktsintresse ledde till ett formellt erkännande av Schweiz permanenta neutralitet och utfärdandet av garantier för dess upprätthållande. Därmed uppkom också en folkrättslig skyldighet för Schweiz att för evigt upprätthålla en permanent neutralitet. Stormakternas erkännande av landets permanenta neutralitet kom senare att bekräftas vid fredskonferensen i Versailles 1919.

Schweiz speciella status kom under 1800-talets sista årtionden att få en alltmer central betydelse för nationen. Under denna period infördes ett konstitutionellt skydd för neutralitetens upprätthållande, en officiell doktrin för den permanent neutrala statens fredstida skyldigheter utvecklades och Genève etablerades medvetet som ett centrum för fredligt internationellt samarbete.

Sveriges alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig, är resultatet av en lång utvecklingsprocess genom vilken landet

sökt anpassa sig till positionen som en liten stat omgiven av rivaliserande stormakter. Omkring 1900 hade den fredstida militära alliansfriheten, med avsikten att inta en neutral position i händelse av ett krig mellan stormakterna, kommit att utvecklas till en grundläggande princip för den svenska utrikespolitiken. Denna princip har sedan dess upprätthållits relativt konstant och erhållit ett allt bredare politiskt stöd. Den uttalade tyskvänliga tolkningen av neutraliteten i samband med det första världskrigets utbrott och, framförallt, det svenska stödet till de finska krigsansträngningarna under Vinterkriget utgör emellertid avsteg från principen om en permanent neutralitet. Sveriges "icke-krigförande deltagande" i Vinterkriget var ett självvalt ställningstagande för icke-neutralitet som skall särskiljas från de avvikelser från en strikt neutralitet som skedde till följd av påtryckningar från de krigförande stormakterna.

Sveriges permanenta neutralitet är inte grundad på folkrättslig förpliktelse och dess upprätthållande har inte givits något konstitutionellt skydd. Den är en självvald politisk princip, inte en folkrättslig skyldighet. Den svenska positionen kan beskrivas som *de facto* permanent neutralitet, till skillnad från Schweiz och Österrike vilka båda är *de jure* permanent neutrala stater. Motioner med innebörden att Sverige skulle ingå en internationell förpliktelse om permanent neutralitet har vid ett flertal tillfällen avslagits av riksdagen.

Den officiella beskrivningen av den svenska politiken: "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig" innehåller dock en uttrycklig referens till neutralitetsrätten vilket innebär en uttalad avsikt att följa en fredstida utrikespolitik inom samma ramar som en *de jure* permanent neutral stat är skyldig till. Formuleringen av utrikespolitiken är emellertid helt inom den svenska regeringens och riksdagens kompetens utan några formella begränsningar grundade på neutralitetsrätten. Den svenska neutralitetspolitikens permanenta karaktär grundas på tradition och en bred politisk uppslutning och dess fortbestånd är helt beroende av den inhemska politiska processen.

Både Sverige och Schweiz har varit icke-krigförande sedan Napoleonkrigen, ett faktum som många gånger tillskrivs upprätthållandet av en konsekvent neutralitetspolitik och som idag ger den permanenta neutraliteten ett mycket brett allmänt stöd i dessa länder.

Den österrikiska nationen har upplevt en omstörtande historia under 1900-talet. Efter dubbelmonarkins sönderfall diskuterades upptagandet av en permanent neutral position inom den Första republikens politiska ledarskikt. Dessa tankar kom dock att omsättas i praktiken först 1955 under den andra republiken som en direkt konsekvens av det kalla kriget. Idén om neutralisering introducerades av den österrikiska regeringen i de segdragna förhandlingarna om ockupationens hävande som en lösning godtagbar för såväl öst som väst. Genom att förbinda sig att upprätthålla en permanent neutralitet, av schweizisk modell, kunde en fruktad delning av Österrike förhindras.

Österrikes självneutralisering grundades på Moskva-memorandumet. Detta gjorde slutandet av ett statsfördrag, och därmed Österrikes självständighet, beroende av att en konstitutionell lagstiftning om permanent neutralitet antogs av det österrikiska parlamentet och att denna handling kommunicerades till statssamfundet. Genom att det konstitutionella stadgandet om neutralitet erhöll internationellt erkännande uppkom en internationell förpliktelse för Österrike att upprätthålla en permanent neutralitet. Liksom i Schweiz har det i Österrike utvecklats en formell doktrin rörande den permanent neutrala statens fredstida förpliktelser.

3.1.1 Likheter och olikheter

Enbart Schweiz och Österrike är i folkrättslig mening permanent neutrala stater då de är bundna till denna speciella status genom mellanstatliga förpliktelser. Dessa förpliktelser är ett resultat av stormakternas intresse för neutralisering av Schweiz 1815 och 1919 samt av Österrike 1955.

Den svenska neutraliteten är inte grundad på någon folkrättslig förpliktelse och till skillnad från Österrike och Schweiz har Sverige därmed förmågan att unilateralt besluta om att överge sin ställning som en *de facto* permanent neutral stat.

Skillnaderna mellan *de facto* och *de jure* permanent neutralitet återspeglas i dessa tre staters olika förhållande till FN. I samband med tillträdet till FN-stadgan deklarerade den svenska regeringen att Sverige var villigt att uppge neutraliteten i den mån som stadgans förpliktelser krävde det. Stormakternas vetorätt i säkerhetsrådet bedömdes vara en tillräcklig garanti för att Sverige, oförhindrat av

ett fullt FN-medlemskap, skulle kunna upprätthålla en neutral position i händelse av ett krig mellan stormakterna. I princip begränsades därmed Sveriges permanenta neutralitet till att omfatta endast de konflikter där säkerhetsrådet är oförmöget, eller ovilligt, att agera med obligatoriska sanktioner. I Sveriges fall viker neutraliteten för skyldigheter enligt FN-stadgan.

Österrike erhöll medlemskap i FN som en permanent neutraliserad stat vars speciella status uttryckligen erkänts av stormakterna. Österrike anses därmed ha undantagits från de av FN-stadgans skyldigheter som kan komma att stå i konflikt med upprätthållandet av dess ställning som en permanent neutral stat. Detta undantag är möjligt under stadgans artikel 48. I Österrikes fall viker därmed FN-stadgans förpliktelser för de skyldigheter som ankommer en permanent neutral stat.

För att undvika en konflikt mellan de neutralitetsrättsliga förpliktelserna och de skyldigheter som följer av FN:s kollektiva säkerhetssystem har Schweiz valt att inte tillträda FN-stadgan. Landet deltar endast i vad som refereras till som det "icke-politiska" samarbetet inom FN:s ramar. Det skall emellertid noteras att FN-stadgans artikel 2(6) stadgar att "*Organisationen skall sörja för att stater, som ej äro medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med dess grundsatser, i den mån detta krävs för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.*" Det är oklart i vilken omfattning denna bestämmelse kan åberopas för att söka tvinga en icke-medlemsstat att delta i sanktioner beslutade av säkerhetsrådet. Den övervägande uppfattningen tycks dock vara att stater utanför FN inte kan vara skyldiga att solidariskt delta i rådets polisaktioner.¹

De skillnader i Schweiz, Sveriges och Österrikes relationer till FN som här presenterats kan kanske sägas vara främst av akademiskt intresse. Det kollektiva säkerhetssystemet har ju i praktiken lamslagits och dess funktion delvis ersatts med upprättandet av fredsbevarande FN-styrkor i vilka det inte råder några hinder för en permanent neutral stat att delta. De beskrivna skillnaderna understryker emellertid den svagare grunden för Sveriges *de facto* permanenta

¹ L. Oppenheim/ H. Lauterpacht ed: "International Law", vol II, s 652.

neutralitet i jämförelse med *de jure* permanent neutralitet till vilken Schweiz och Österrike är bundna.

Vidare visar det österrikiska exemplet att permanent neutralitet kan förenas med ett FN-medlemskap och det kan därmed komma att utgöra en modell för ett framtida schweiziskt tillträde till FN-stadgan.

Vid en praktisk jämförelse av de olika formerna av permanent neutralitet vill jag påstå att de grundläggande legala skillnaderna mellan *de jure* och *de facto* permanent neutralitet inte skall överdrivas. Den självvalda svenska utrikespolitiska principen "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i händelse av krig" innebär att Sverige strävar efter att möjliggöra en uppfyllelse av neutralitetsrättens krav med avseende på en framtida krigssituation. Det slutliga målet för den svenska politiken är därmed identiskt med det centrala innehållet i den speciella status till vilken Schweiz och Österrike är folkrättsligt bundna.

För samtliga de tre permanent neutrala staterna, *de facto* eller *de jure*, är måloppfyllelsen avhängig av i vilken mån de kan erhålla internationellt stöd och förtroende för dess vilja och förmåga att i krigstid uppfylla neutralitetsrättens krav. Sverige måste därför, liksom Österrike och Schweiz, följa den utrikespolitiska minimistandard som uttrycks i den permanent neutrala statens fredstida skyldigheter, vilka härletts ur neutralitetsrätten. Utöver denna minimistandard har de permanent neutrala staterna frihet att fritt utforma den fredstida utrikespolitikens innehåll. Formella nationella doktriner för den permanent neutrala statens fredstida beteende har utvecklats i Schweiz och Österrike. I Sverige har detta inte skett, främst beroende på att den svenska neutraliteten är ett politiskt begrepp, inte en folkrättslig förpliktelse. Den svenska utrikespolitiken, i frågor som har betydelse för neutraliteten, följer dock principer som anknyter till schweizisk och österrikisk doktrin. Svenska kommentarer och politiska uttalanden vidhåller att Sverige inte kan avvika i någon större grad från dessa doktriner utan att den internationella trovärdigheten för dess *de facto* permanenta neutralitet påverkas negativt. Detta innebär emellertid inte att de permanent neutrala staterna måste sträva efter att föra en i det närmaste identisk utrikespolitik. Skilda ståndpunkter i enskilda utrikespolitiska frågor är ett naturligt resultat av olika nationella förhållanden och därpå

följande bedömningar. Den enskilda frågans relevans i ett neutralitetsrättsligt perspektiv, idag främst dess relation till den överskuggande maktbalansen mellan öst och väst, är dock av avgörande vikt för utrikespolitiska beslutsfattare i samtliga stater som avser att vidmakthålla neutralitet i händelse av krig.

Skillnaden mellan *de facto* och *de jure* permanent neutralitet, som representerat i Sverige respektive Schweiz och Österrike, ligger inte i de *grundläggande* principerna för utformningen av den fredstida neutralitetspolitiken. Båda dessa begrepp för permanent neutralitet är relaterade till samma folkrättsliga regelverk och samtliga tre stater har ett intresse av att vidmakthålla ett internationellt förtroende för dess förmåga och vilja att följa neutralitetsrättens regler i händelse av krig. Skillnaden återfinns främst i de instrument som förhindrar dessa tre stater att överge den permanenta neutraliteten. För Österrike och Schweiz existerar formella hinder i form av mellanstatliga förpliktelser och konstitutionella bestämmelser. Vidare har Schweiz upplevt en lång period av framgångsrik neutralitet; neutraliteten har kommit att utvecklas till en central del av den schweiziska nationella identiteten och stöds av en mycket bred allmän majoritet. Österrike saknar en neutralitetstradition men landets permanent neutrala status utgör en förutsättning för den Andra Republikens upprättande och är allmänt politiskt accepterad. I Sverige saknas formella hinder för att den alliansfria politiken skall överges. Landet har emellertid upplevt en fredsperiod om över 170 år, ett faktum som ofta tillskrivs neutralitetspolitiken, och den självvalda politiken syftande till neutralitet i händelse av krig stöds av samtliga politiska partier.

Det är knappast möjligt att på ett ändamålsenligt sätt mäta och jämföra dessa olika instrument för den permanenta neutralitetens upprätthållande. Vid en relativ jämförelse skulle jag dock vilja sätta Schweiz främst. Den permanenta karaktären av Sveriges neutralitet är otvivelaktigt den relativt sämst underbyggda. Denna bedömning stöds av de avvikelser från permanent neutralitet som Sverige vidtog i samband med det finska Vinterkriget och även det svenska initiativet att skapa en skandinavisk försvarsunion 1948. Österrike faller någonstans i mellan, närmare Schweiz än Sverige.

Ytterligare en dimension måste dock läggas till denna bedömning. Den idag dominerande stormaktsbalansen medför ytterligare en

faktor som förhindrar Schweiz, Sverige och Österrike att överge den permanenta neutraliteten i form av stormakternas intresse för att dessa stater upprätthåller en permanent neutralitet. Det kan förutsättas att detta stormaktsintresse står i relation till den permanenta neutrala statens strategiska värde. Ju större strategiskt värde desto större är stormakternas intresse för att den berörda staten inte ansluter sig till motståndarens allians. Då det skulle medföra betydande politiska, och eventuellt militära, kostnader att införliva den berörda staten med det egna läget är permanent neutralitet ett godtagbart andra alternativ. Österrikes påtvingade självneutralisering är ett exempel på detta resonemang.

Den österrikiske forskaren Wolfgang Danspeckgruber har klassificerat den relativa strategiska vikten av Österrike som "medelstor", av Schweiz som "låg" och av Sverige som "ökande". Mot bakgrunden av Sveriges och Österrikes geostrategiska positioner² är det mycket sannolikt att om något av dessa länder övergav sin permanenta neutrala position så skulle detta leda till en kraftig störning av den existerande stormaktsbalansen och vidare kunna utgöra en anledning för stormakterna att reagera med militära medel. För att vidmakthålla en fortsatt balans mellan stormaktsblocken föreligger det därmed ett gemensamt stormaktsintresse, och ett allmänt internationellt intresse, av att dessa båda stater också fortsättningsvis upprätthåller en permanent neutralitet.

2 Österrikiskt territorium, speciellt österrikiskt luftrum är mycket attraktivt för NATO såväl som för Warszawapakten. Det neutrala Österrike delar NATO geografiskt och militära transporter mellan Västtyskland och Italien måste ske på omvägen genom Frankrike. Den östra delen av Österrike utgör en kil in mellan medlemmar av Warszawapakten och täcker den strategiskt mycket viktiga Donaubassängen.

Se Wolfgang Danspeckgruber: "Armed Neutrality: Its application and future", publicerad i Stephen Flanagan ed: "Securing Europe's future, Croom Helm, London and Sydney, 1986.

Sverige utgör balansaxeln i den så kallade Nordiska balansen. Norge och Danmark, medlemmar i NATO på "minimivillkor", i den ena vågskålen balanserar med Finland, icke-allierat men bundet av 1948 års Vänskaps-, bistånds- och samarbetspakt med Sovjetunionen, i den andra. Tanken är att om en av de dominerande stormakterna söker stärka sin roll i något av Sveriges grannländer skulle detta mer eller mindre automatiskt leda till ett kompenserande motdrag från den andra sidan. Detta förhållande verkar återhållande på stormakternas ambitioner i området och verkar för en relativ stabilitet. Om Sverige övergav sin alliansfria position skulle otvivelaktigen denna känsliga balans raseras och spänningarna i Norden öka drastiskt. Den nordiska balansens betydelse understryks av båda stormaktsblockens ökade rustningsansträngningar i de nordligaste delarna av Europa under de senare åren såsom förhandslagringen av tung materiel för en amerikansk brigad i Tröndelag och utbyggnaden av de sovjetiska militära installationerna i Murmanskområdet.

I Stockholm och Wien utgör detta förhållande ett väsentligt hinder för att överge den permanenta neutraliteten; för Bern har emellertid denna typ av maktbalans-argumentation inte samma vikt.

En rimlig slutsats av denna analys är att det föreligger starka hinder för att den permanenta neutraliteten skall överges i samtliga de tre permanent neutrala stater som presenterats. För Sveriges del skulle emellertid införandet av ett formellt hinder, i form av en grundlagsbestämmelse, otvivelaktligen stärka den svenska neutralitetspolitikens trovärdighet.

3.2 Neutralitetens relevans idag

Även om många av neutralitetsrättens principer och specifika stadganden idag är obsoleta kan det emellertid påstås att neutralitetsbegreppets kärna: militär, men inte ideologisk eller ekonomisk, opartiskhet fortfarande är relevant och funktionell i det nutida statssamfundet. Detta destillerade neutralitetsbegrepp har, paradoxalt nog, mot bakgrunden av den nuvarande stormaktsbalansen, fått sin främsta betydelse i fredstid. Flera faktorer bidrar till denna utveckling.

3.2.1 *Neutralitet i det totala kriget*

Det folkrättsliga neutralitetsbegreppet, som presenterats i kapitel 1, är som alla legala begrepp ett resultat av en historisk utvecklingsprocess. Den femte och trettonde Haagkonventionen reglerar förhållandet mellan krigförande och neutrala stater utifrån de förhållanden som förelåg i det internationella systemet vid den tidpunkt då neutralitetsrätten tog sin nuvarande form i sedvanerätten.

Neutralitetsrätten skapades vid en tidpunkt då en stats militära styrkor utgjorde en relativt liten del av en krigförande stats totala resurser och krig främst sågs som en kamp mellan arméer och flottor, inte mellan samhällen. Som kodifierad i Haagkonventionerna, söker neutralitetsrätten etablera en balans mellan de krigförande staternas intresse av att förhindra fiendens tillförsel av förnödenheter från neutrala stater och de neutrala staternas intresse av att lämnas utanför krigsoperationerna och fortsätta med ett civilt samre med alla stater under samma villkor som fredstid. För att uppnå

denna balans gör neutralitetsrätten en distinktion mellan civilt och militärt samröre mellan neutrala och krigförande stater. I det förra fallet etableras strikta uppföranderegler. Neutrala stater har en rätt att kräva att dess territoriella integritet inte kränks och dess skyldigheter kan reduceras till opartiskhet och icke-deltagande. I det senare fallet, rörande civilt samröre, ges den neutrala staten rätt att upprätthålla ekonomiska och finansiella relationer med de krigförande och andra stater på samma villkor som i fredstid. Denna rättighet reflekteras i de krigförande staternas skyldighet att inte störa det legitima civila samröret mellan neutrala stater och fienden.

Modern konventionell krigföring, som bland annat de båda världskrigen givit exempel på, har inte karaktären av en isolerad kamp mellan arméer och flottor utan är snarare en kraftmätning mellan samhällen i dess helhet. Det totala kriget innebär att ett samhälles samtliga resurser mobiliseras gentemot ett annat samhälles och ett av dess centrala element är den ekonomiska krigföringen vars mål är att bryta ned motståndarens ekonomiska resurser. I båda de moderna världskrigen har den utvidgade tolkningen av kontrabandsbegreppet, tillämpningen av den fortsatta resans princip och deklarerandet av långdistansblockader reducerat den civila sfären för legitimt ekonomiskt samröre mellan neutrala och krigförande stater till nära obefintlighet. Detta förhållande har kullkastat den balans mellan neutrala och krigförande staters intressen som neutralitetsrätten söker etablera. Schweiz och Sveriges erfarenheter under de två världskrigen utgör illustrerande exempel på hur denna utveckling har påverkat den neutrala statens förmåga att leva upp till neutralitetsrättens krav. Båda dessa starkt handelsberoende länder var under krigen hänvisade till att föra parallella krigshandelsförhandlingar med de krigförande stormakterna. Tillförseln av nödvändiga importvaror kunde därvid säkerställas genom eftergifter som innebar avsteg från den neutrala statens opartiskhet gentemot de krigförande.

Mot bakgrund av det moderna totala krigets allomfattande karaktär kan det därmed sägas att principerna för den neutrala statens ostörda civila ekonomiska samröre med de krigförande staterna, som förutsätts i neutralitetsrätten, saknar förankring i den nutida verkligheten. Vidare skall i detta sammanhang framhållas att även den neutralitetsrättsliga distinktionen mellan publikt och privat

handlande idag är mycket svår att upprätthålla. Detta då statsmakten i många länder idag har delvis eller total kontroll över produktion och utrikeshandel. Särskilt är tanken att det skall kunna förekomma en legal privat export av krigsmateriel från en neutral stat till en krigförande svår att förena med de nutida omständigheterna.

De schweiziska och svenska erfarenheterna från det första och, speciellt, det andra världskriget visar vidare att en strikt uppfyllelse av neutralitetsrättens krav i praktiken är beroende på den relativa balansen mellan de krigförande staterna. Enbart förekomsten av en folkrättslig regel har inte varit tillräckligt för att avhålla de krigförande från att söka kränka de neutrala staternas rättigheter. Den neutrala staten måste därför verka för att dess fortsatta neutralitet framstår som fördelaktig för båda de krigförande sidorna. För att uppfylla sina överskuggande utrikespolitiska målsättningar, att undvika att bli krigförande, såg sig regeringarna i Bern, såväl som i Stockholm, tvungna att förhandla om sin neutrala position och ge efter för krav från den relativt starkare av de krigförande makterna. Avsteg från den strikta neutraliteten gjordes därmed till förmån för den av de krigförande som vid en given tidpunkt vägde tyngre på den militära balansvågen. En i viss mån återhållande faktor för dessa eftergifter utgjordes av risken för repressalier från den relativt svagare krigförande alliansen. Sverige och Schweiz lyckades slutföra dessa balansnummer genom båda krigen till priset av uppenbara avsteg från den strikta neutraliteten.

De beskrivna erfarenheterna av neutralitet under de båda världskrigen pekar på att neutralitetsbegreppet i praktiken har förlorat sitt absoluta värde. De krigförande staternas bristande respekt för neutralitetsrätten och krigens allomfattande karaktär medförde att neutralitetsrätten reducerades till en referenspunkt i en trepartsförhandling mellan den neutrala staten och de krigförande allianserna. I denna situation var balans mellan de krigförande en förutsättning för strikt neutralitet.

3.2.2 Neutralitet och begränsningar i rätten att gå i krig

Det är först i vårt århundrade, sedan doktrinen om det rättfärdiga kriget avfärdats, som försök har gjorts för att begränsa staternas suveräna rätt att gå i krig. Dessa försök har naturligt medfört att den klassiska neutralitetsdoktrinens innebörd ifrågasatts då krig är en

förutsättning för neutralitet. I avsaknad av krig kan neutralitet inte förekomma.

Under 1900-talet har det folkrättsliga neutralitetsbegreppet ifrågasatts inte bara genom de krigförande staternas agerande under två världskrig utan även genom segrarmakternas försök att efter dessa krig skapa folkrättsliga system med målsättningen att helt eller delvis begränsa staternas rätt att gå i krig.

Genom Briand-Kelloggpakten, 1928, förband sig flertalet av jordens stater att avstå från krig som ett verktyg för nationell politik. I teorin omintetgjorde detta krigsförbud förutsättningen för neutralitetsrätten. Pakten grundar sig dock på ett utopiskt tänkande i kombination av med övertro på möjligheterna att folkrättsligt reglera staternas beteende.

Briand-Kelloggpakten har i praktiken kommit att bli verkningslös som instrument för att förhindra krig.

Nationernas Förbund sökte begränsa staternas rätt att gå i krig genom att introducera en formell procedur för fredligt biläggande av internationella tvister innan dess en stat tilläts tillgripa krig. Inom ramen för NF skapades vidare ett kollektivt säkerhetssystem enligt vilket medlemsstaterna gemensamt skulle vidta sanktioner i händelse av otillåtna krig.

FN-stadgan går längre genom att förbjuda all användning av våld i internationella tvister, med undantag för självförsvar, och upprätta ett kollektivt säkerhetssystem kontrollerat av stormakterna. Mot bakgrunden av FN-medlemmarnas absoluta skyldighet att verkställa säkerhetsrådets beslut föreligger i teorin en definitiv konflikt mellan permanent neutralitet och medlemskap i FN. FN-systemet är emellertid inte starkare än dess medlemmar önskar. Stora och små medlemsstaters machiavelliska beteende har lett till att det kollektiva säkerhetssystemet har paralyserats och att stater fortfarande kan åberopa permanent neutralitet för att kräva att lämnas utanför militära blockbildningar. Österrikes tillträde till FN-stadgan visar dessutom att stadgan kan tolkas på ett sådant sätt att den lämnar utrymme för permanent neutrala medlemsländer.

Tragiskt nog har försöken att, genom tillskapandet av folkrättsliga regelsystem, helt eller delvis begränsa staternas rätt att tillgripa militärt våld inte kommit att efterlevas av statssamfundets medlemmar. Neutralitetsbegreppet äger därmed folkrättsligt giltighet idag.

3.2.3 *Neutralitet i en kärnvapenbestyckad värld*

Två krig, vilka medfört omätbart lidande och materiell destruktion, har raderat ut romantiserade 1800-talsföreställningar om krigets ärbarhet i medvetandet hos 1900-talets människor. Dagens globala maktbalans har vidare medfört att det geografiska avståndet till en konflikt inte längre är någon garanti för en stats säkerhet. Denna utveckling, i kombination med den internationella oförmågan att åstadkomma ett fungerande kollektivt säkerhetssystem, gör att militär neutralitet idag kan framstå som ett attraktivt alternativ för många stater.

De kvalitativa aspekterna av ett eventuellt framtida krig mellan dagens två stormaktsblock sätter neutralitetsbegreppet i ytterligare ett nytt perspektiv, helt artfrämmande från den föreställning om kriget som neutralitetsrätten har grundats på.

Med avseende på en begränsad konventionell konflikt kan neutralitetsrätten även idag, trots de uppenbara bristerna, få en praktisk betydelse för samröret mellan neutrala stater och de krigförande. Det finns härvid ett stort behov av att modernisera och utveckla Haagkonventionernas regler.

I en tid då stormakternas arsenaler innehåller sofistikerade kärnvapen med en ofattbar destruktiv kraft är emellertid tanken på neutralitet med hänsyn till ett storkrig mellan dagens stormaktsallianser lika naiv som den är absurd. Radioaktivt nedfall känner inte respekt för folkrättens regler och stannar inte vid det neutrala territoriets gräns.

De tre europeiska permanent neutrala staterna Schweiz, Sverige och Österrike möter idag en global stormaktsbalans vars militära bestyckning saknar tidigare motstycke i historien. Som ett resultat av den destruktiva styrkan i de kärnvapenarsenaler som byggts upp på båda sidor är valet för den överskådliga framtiden inte mellan fredlig samexistens eller seger för den ena sidan utan mellan fredlig samexistens eller ömsesidig förintelse. I efterkrigstidens konfrontation mellan öst och väst, som växlat mellan kallt krig och detente, och under hotet av den totala destruktion som skulle följa av en avgörande kraftmätning mellan stormakterna, har den permanenta neutralitetens betydelse skiftat från ett folkrättsligt begrepp, relaterat till krig, till ett som främst är relaterat till upprätthållandet av fred.

Som en naturlig följd av olika nationella och geopolitiska omständigheter skiljer sig Schweiz, Sveriges och Österrikes utrikespolitiska fokus från varandra. Samtliga tre stater har emellertid utvecklat en utrikespolitik som, på grundval av dess permanenta neutralitet, innehåller ett element av aktiviteter med målsättningen att moderera internationella konflikter och underlätta kommunikationen, liksom förutsättningarna för avspänning, mellan de rivaliserande stormaktsblocken. Genom den permanenta neutraliteten erhåller dessa fredsbevarande aktiviteter legitimitet och ökad diplomatisk tyngd. De permanent neutrala staternas ovan nämnda diplomatiska aktiviteter bör även ses som en väg att tillgodose behovet av att vinna internationellt erkännande och förtroende för deras speciella status. Vidare har de medfört att dessa stater erhållit en internationell diplomatisk respekt som går utöver vad en icke-neutral stat av motsvarande storlek kan förvänta sig. Det internationella erkännandet av neutrala statsmän som Bruno Kreisky och Olof Palme understryker detta påstående. Det kan därmed iakttas ett samspel mellan de permanent neutrala staternas nationella ambitioner och deras vilja och förmåga att verka för internationell avspänning.

Betydelsen av de neutrala staternas internationella aktiviteter skall dock inte överdrivas. De saknar den tyngd som är nödvändig för att i reell mening kunna medla mellan stormakterna. I de fall båda sidor har ett intresse av att nå en lösning kan emellertid de neutrala staterna agera med resultat. De kan upplåta neutralt territorium för förhandlingar och agera som mäklare av förslag till lösningar som någon av sidorna, med tanke på hemmaopinionen, finner svårt att acceptera om det kommer direkt från motparten. Det finns ett stort antal exempel på denna typ av de permanent neutrala staternas internationella aktiviteter. Den kanske mest betydelsefulla utvecklingen på detta område under senare tid är bildandet och det internationella erkännandet av N+N-gruppen inom ramen för ESK-processen.

Som ett resultat av att stormakternas vapenarsenaler givits en destruktiv kapacitet av sådan storlek att en slutgiltig kraftmätning innebär total förintelse har den permanenta neutraliteten, genom de permanent neutrala staternas fredstida politik, erhållit en ny betydelse relaterad till att förebygga krig snarare än att undvika inblandning i krig. Den klassiska neutralitetsrätten, såsom den uttrycks i Haagkonventionerna, utgör grundvalen för den permanent

neutral statens speciella fredstida status. Uppfyllandet av de sekundära fredstida skyldigheter som härletts ur neutralitetsrätten är avgörande för den permanent neutrala statens upprätthållande av en internationell trovärdighet för denna status. Neutralitetsrätten, som utvecklats mot bakgrund av 1800-talets uppfattning av krigföring, är på grund av den militära utvecklingen idag till stora delar obsolet. Som en legitimerande faktor, reflekterad i de permanent neutrala staternas *fredstida* agerande till förmån för internationell avspänning, är neutralitetsrätten emellertid fortfarande viktig och relevant.

Bilagor

Bilaga I

Konvention i Haag den 18 oktober 1907 ang neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig
(V Haagkonventionen)

Kapitel I	Om neutrala makters rättigheter och plikter
Artikel 1	Neutrala makters område är okränkbart.
Artikel 2	Det är de krigförande förbjudet att över en neutral makts landområde låta föra trupper eller transporter av vare sig ammunition eller proviant.
Artikel 3	Det är likaledes de krigförande förbjudet: a) att å en neutral makts landområde anlägga station för radiotelegrafering eller anbringa någon som helst apparat, avsedd att utgöra förbindelsemedel med de krigförande styrkorna till lands eller sjöss; b) att använda någon som helst anläggning av detta slag, vilken före krigsutbrottet blivit av dem å en neutral makts område utförd i uteslutande militärt syfte och vilken icke upplåtits till bruk för den allmänna samfärdseln.
Artikel 4	Stridande styrkor må icke uppsättas och värvningsbyråer ej öppnas å en neutral makts landområde till förmån för de krigförande.
Artikel 5	Neutral makt må icke inom sitt område tillstödja någon av de i artiklarna 2–4 omförmälda åtgärder. Sådan makt är pliktig att beivra mot neutraliteten stridande handlingar, endast försåvitt dessa handlingar blivit begångna å dess eget landområde.
Artikel 6	En neutral makt bär icke något ansvar för det förhållande att enstaka individer överskrider gränsen för att ställa sig i endera krigförande partens tjänst.
Artikel 7	En neutral makt är icke pliktig att förhindra utförsel eller genomförsel för den ena eller andra krigförande partens räkning av vapen, ammunition och överhuvudtaget allt som kan vara till gagn för en armé eller en flotta.
Artikel 8	En neutral makt är icke pliktig att gentemot de krigförande utfärda förbud eller förordna om inskränkning i fråga om bruket av de telegraf- eller telefonkablar ävensom de apparater för trådlös telegrafi, vilka äro vare sig dess egen eller bolags eller enskildas tillhörighet.
Artikel 9	Alla de av en neutral makt vidtagna åtgärder till inskränkning eller förbud i de hänseenden, som omförmälas i artiklarna 7 och 8, skola av densamma likformigt tillämpas gentemot de krigförande.

Den neutrala makten skall vaka däröver att samma förpliktelse iakttages av de bolag eller enskilda, vilka äro ägare av telegraf- eller telefonkablar eller av apparater för trådlös telegrafering.

Artikel 10 Det kan icke anses som en fientlig handling, att en neutral makt, låt vara med våld, avvärjer angrepp mot sin neutralitet.

Kapitel II Om internering av krigförande och vård av sårade hos de neutrala

Artikel 11 Neutral makt, som å sitt område mottager trupper tillhörande de krigförande arméerna, skall internera dem, såvitt möjligt långt från krigsskådeplatsen.

Den må bevaka dem i läger och till och med innesluta dem i fästningar eller å för ändamålet lämpliga platser.

Den äger likaledes avgöra, huruvida officerare må lämnas i frihet, sedan de på hedersord förbundit sig att icke utan tillstånd lämna det neutrala området.

Artikel 12 I saknad av särskild överenskommelse skall den neutrala makten förse de internerade med livsmedel, beklädnad och det understöd i övrigt allmän människokänsla bjuder.

Gottgörelse skall vid fredsslutet beredas för de av interneringen föranledda kostnader.

Artikel 13 Neutral makt, vilken mottager förrymda krigsfångar, skall lämna dem i frihet. Om den tillåter dem att vistas inom sitt område, står det dem fritt att anvisa en viss uppehållsort.

Samma stadgande är tillämpligt i fråga om krigsfångar, som medföras av trupper, vilka tagit sin tillflykt till neutralt område.

Artikel 14 Neutral makt kan tillåta att sårade eller sjuka, tillhörande de krigförande arméerna, föras över dess områden, under förbehåll att de tåg, som föra dem, icke forsla vare sig krigspersonal eller krigsmateriel. Det åligger i sådant fall den neutrala makten att vidtaga för ändamålet erforderliga säkerhets- och kontrollåtgärder.

Sårade eller sjuka, som under dylika omständigheter införas å neutralt område av en av de krigförande parterna, men tillhöra motparten, böra av den neutrala makten bevakas, så att de ej ånyo må kunna taga del i krigsrörelserna. Enahanda förpliktelser åligger samma makt i fråga om sådana sårade eller sjuka tillhörande den andra armén, vilka må hava åt densamma anförtrott.

Artikel 15 Genèvekonventionen äger tillämpning å sårade och sjuka, som internerats å neutralt område.

Kapitel III Om neutrala personer

Artikel 16 Som neutrala anses undersåtar i stat, vilken icke deltagit i kriget.

Artikel 17 En neutral äger icke åberopa sig å sin neutralitet;
a) därest han begår fientliga handlingar gentemot en krigförande;

b) därest han begår handlingar till förmån för en krigförande särskilt om han frivilligt tager tjänst inom någondera partens väpnade styrkor.

I dylika fall må den neutralt icke av den krigförande, gentemot vilken han frånträtt sin neutralitet, behandlas strängare än en medborgare i den andra krigförande staten skulle behandlas för samma handling.

Artikel 18 Såsom handlingar utförda till förmån för endera av de krigförande i den bemärkelse, som i artikel 17 litt. b avses, skola ej anses:

a) att fullgöra leveranser eller lämna lån åt någondera av de krigförande, förutsatt dock att leverantören eller långivaren icke bebor vare sig område tillhörande motparten eller område besatt av denne samt att leveransen ej heller leder sitt ursprung från sådant område;

b) bevisande av sådana tjänster, som tillhöra polisväsendet eller den civila förvaltningens område.

Kapitel IV Om järnvägsmateriel

Artikel 19 Järnvägsmateriel, kommande från neutrala maktens område, må, evad den tillhör dessa makter, enskilda bolag eller privatpersoner, icke, där den är såsom sådan igenkännlig, rekvireras och nyttjas av en krigförande utom för det fall att och i den utsträckning, som tvingande nödvändighet sådant påkallar. Den skall så snart möjligt är återsändas till det land, dit den hör.

Den neutrala makten kan å andra sidan i tvingande fall kvarhålla och i motsvarande mån använda den materiel, som kommer från den krigförande maktens område.

Ersättning skall å ömse sidor utgå i förhållande till den nyttjade materielen och den tid, densamma tagits i anspråk.

Kapitel V Slutbestämmelser

Artikel 20 Bestämmelserna i denna konvention äro tillämpliga endast de kontraherande makterna emellan och endast för det fall, att de krigförande samtliga äro parter i konventionen.

Konvention i Haag den 18 oktober 1907 ang neutrala maktors rättigheter och skyldigheter i händelse av sjökrig (XIII Haagkonventionen)

Artikel 1 De krigförande äro skyldiga att respektera neutrala maktors suveräna rättigheter och att å neutralt land- eller sjöområde avhålla sig från varje handling, som, om densamma av den neutrala makten bleve tåld, skulle utgöra ett brott mot dess neutralitet.

Artikel 2 Alla fientliga handlingar, uppbringning och utövning av visitationsrätten däri inbegripna, vilka begås av krigförandes örlogsfartyg i neutral maktors territorialvatten, innebära en kränkning av neutraliteten och äro strängeligen förbjudna.

- Artikel 3* Då ett fartyg blivit uppbringat i neutral makts territorialvatten, skall denna makt, om prisen ännu befinner sig inom dess jurisdiktionsområde, använda de medel, varöfver densamma förfogar, för att prisen må varda frigiven tillika med befäl och besättning samt för att det manskap, som av det uppbringande fartyget ombordförts, må varda internerat.
- Om prisen befinner sig utanför den neutrala statens jurisdiktionsområde, skall den regering, som låtit uppbringa fartyg, på den förra statens begäran frigiva prisen jämte dess befäl och besättning.
- Artikel 4* Prisdомstol må icke av krigförande inrättas å neutralt territorium eller å fartyg, som befinner sig i neutralt farvatten.
- Artikel 5* Det är de krigförande förbjudet att göra neutrala hamnar eller farvatten till bas för sjökrigsföretag mot sin motståndare, särskilt att därstädes upprätta stationer för radiotelegrafi eller anbringa någon som helst annan apparat, avsedd för meddelande med de krigförande styrkorna till lands eller vatten.
- Artikel 6* Varje överlämnande under vilken som helst form, direkt eller indirekt, av krigsfartyg, ammunition och något som helst slag av krigsmateriel från neutral makt till krigförande är förbjudet.
- Artikel 7* Neutral stat är icke förpliktad att hindra utförsel eller genomförsel för någon av de krigförandes räkning av vapen, ammunition och i allmänhet av något, som kan komma till användning för armén eller flottan.
- Artikel 8* Neutral regering är skyldig att använda de medel, varöfver densamma förfogar, för att inom sitt jurisdiktionsområde hindra utrustande eller bestyckande av varje fartyg, om vilket densamma har grundad anledning att tro, att det är bestämt för kryssning eller att medverka vid fientliga företag mot en makt, med vilken densamma befinner sig i fred. Denna regering är jämväl skyldig att föra samma uppsikt för att hindra varje fartyg, som är avsett för kryssning eller att medverka vid krigsföretag, och som blivit inom dess jurisdiktionsområde helt eller delvis inrättat till krigsbruk, från att utlöpa från nämnda område.
- Artikel 9* Neutral makt skall gentemot de båda krigförande lika tillämpa de villkor, inskränkningar eller förbud, som densamma utfärdat med avseende å tillträde till dess hamnar, redder eller territorialvatten för krigförande örlogsfartyg och deras priser.
- Dock kan neutral makt förbjuda tillträde till sina hamnar och redder för de krigförande fartyg, som underlåtit att ställa sig till efterrättelse de av den neutrala makten utfärdade påbud och bestämmelser, eller som kränkt dess neutralitet.
- Artikel 10* En stats neutralitet kränkes icke därigenom, att de krigförandes örlogsfartyg och priser blott färdas genom dess territorialvatten.
- Artikel 11* Neutral stat äger tillåta, att de krigförandes fartyg begagna sig av dess examinerade lotsar.
- Artikel 12* I saknad av andra särskilda bestämmelser i den neutrala statens lagstiftning är det, utom i de fall, som i denna konvention angivas, förbjudet för de krigförandes fartyg att längre än 24 timmar kvarstanna i nämnda stats hamnar, å dessa redder eller i dess territorialvatten.

- Artikel 13* När en makt, som blivit underrättad om fientligheternas öppnande, erfar, att ett krigsfartyg, tillhörande en krigförande, befinner sig i någon av dess hamnar, å någon av dess redder eller i dess territorialvatten, skall denna makt meddela fartyget, att detta har att avgå inom 24 timmar eller före utgången av den tidsfrist, som ortens lag föreskriver.
- Artikel 14* Krigförande örlogsfartyg må icke förlänga sitt uppehåll i neutral hamn utöver den lagliga tidsfristen, utom på grund av haveri eller havets tillstånd. Det skall avgå, så snart orsaken till dröjsmålet upphört.
- Reglerna angående begränsning av tiden för uppehåll i neutrala hamnar, på neutrala redder och i neutrala farvatten äro icke tillämpliga å krigsfartyg, som uteslutande äro avsedda för religiösa, vetenskapliga och människovänliga ändamål.
- Artikel 15* I saknad av andra särskilda föreskrifter i den neutrala statens lagstiftning må högst tre krigsfartyg, tillhörande en krigförande, samtidigt befinna sig i en av dess hamnar eller å någon av dess redder.
- Artikel 16* När krigsfartyg tillhörande de båda krigförande parterna samtidigt befinner sig i neutral hamn eller å neutral redd, skola minst 24 timmar förlöpa mellan den ena och den andra krigförandes fartygs avgång.
- Fartygen skola avsegla i samma ordning, som de anlant, såvida icke det först anlända fartyg befinner sig uti sådana omständigheter, att en förlängning av den lagliga tidsfristen är medgifven.
- Ett krigförande fartyg kan icke lämna neutral hamn eller redd förr än 24 timmar efter det handelsfartyg, förande motståndarens flagga, avgått
- Artikel 17* I neutrala hamnar eller å neutrala redder må krigförande örlogsfartyg reparera sina haverier endast i den omfattning, som är en oundgänglig nödvändighet för navigeringens säkerhet, men må icke å något sätt öka sin militära styrka. Den neutrala myndigheten fastställer beskaffenheten av de reparationer, som skola företagas; dessa skola utföras med största möjliga skyndsamhet.
- Artikel 18* Krigförande örlogsfartyg må icke begagna neutrala hamnar, redder eller farvatten för att förnya eller öka sina krigsförråd eller sin bestyckning eller för att göra sin besättning fulltalig.
- Artikel 19* Krigförande örlogsfartyg må i neutrala hamnar eller å neutrala redder blott intaga så stor myckenhet livsmedelsförnödenheter, som erfordras för att fylla dess normala förråd i fredstid.
- Dessa fartyg må likaledes endast taga ombord så stor myckenhet bränsle, som erfordras för att de skola kunna uppnå närmaste hamn i eget land. Emellertid må de taga ombord så stor myckenhet bränsle, som erfordras för fyllande av deras egentliga kolboxar, när de befinner sig uti neutrala länder, som antagit denna regel för beräknande av den myckenhet bränsle, som får lämnas.
- Om fartygen enligt den neutrala statens lagar först erhålla kol 24 timmar efter sin ankomst, förlänges den lagligen medgivna tiden för vistelsens längd med 24 timmar.
- Artikel 20* Krigförande örlogsfartyg, som intagit bränsle i neutral maktens hamn, må först efter 3 månader förnya sitt förråd i hamn tillhörande samma makt.

140 *Bilaga I*

- Artikel 21* En pris må införas i neutral hamn endast på grund av sjöoduglighet, svår sjögång eller brist på bränsle eller proviant.
- Den skall åter avgå, så snart den orsak, som berättigat dess inlöpande i hamnen, upphört. Om densamma underlåter att göra detta, skall den neutrala makten meddela densamma befallning att ofördröjligen avgå; om densamma icke efterkommer denna befallning, skall den neutrala staten använda de medel, varöfver denna förfogar, för att frigiva prisen med befäl och manskap samt internera den besättning, som det uppbringande fartyget fört ombord.
- Artikel 22* Neutral makt skall jämväl frigiva en pris, som förts i hamn, utan att de i art. 21 stadgade villkor varit för handen.
- Artikel 23* Neutral makt kan tillåta priser med eller utan följe att erhålla tillträde till dess hamnar eller redder, i fall de införas för att lämnas till förvaring under avvaktan å prisdomstolens utslag. Denna makt kan låta föra prisen till någon annan av sina hamnar.
- Om prisen åtföljes av ett krigsfartyg, må det befäl och det manskap, som av det uppbringande fartyget blivit förda ombord, gå över å det prisen åtföljande fartyget.
- Om prisen seglar utan följe, skall den personal, som blivit förd ombord därå av det uppbringande fartyget, lämnas i frihet.
- Artikel 24* Om ett krigsförande örlogsfartyg, oaktat anmaning från den neutrala myndighetens sida, icke lämnar hamn, i vilken detsamma icke äger rätt kvarstanna, har den neutrala makten rätt vidtaga de åtgärder, som densamma anser nödiga för att sätta fartyget ur stånd att gå till sjöss, så länge kriget varar, och bör fartygets befälhavare underlätta utförandet av dessa åtgärder.
- Kvarhållles krigsförande fartyg av neutral makt, skall dess befäl och besättning jämväl kvarhållas.
- Det befäl och det manskap, som sålunda kvarhållits, må kvarlämnas ombord å fartyget eller inkvarteras, vare sig å annat fartyg eller i land; de kunna underkastas sådana inskränkningar, som det må anses nödvändigt att ålägga dem. Dock bör alltid kvarlämnas ombord det manskap, som är nödvändigt för dess skötsel.
- Officerarna må lämnas i frihet, om de på hedersord förplikta sig att icke utan tillstånd lämna det neutrala området.
- Artikel 25* Neutral makt är pliktig att utöva sådan uppsikt, som de till dess förfogande stående medel tillåta, för att förhindra varje överträdelse av förestående bestämmelser i dess hamnar, å dess redder eller i dess farvatten.
- Artikel 26* Den omständigheten, att neutral makt utövar de i förevarande konvention fastställda rättigheter, kan aldrig av den ene eller den andre krigsförande, som antagit ifrågavarande artiklar, anses såsom en mindre vänskaplig handling.
- Artikel 27* De kontraherande skola ömsesidigt i god tid meddela varandra alla lagar, förordningar och andra bestämmelser, varigenom hos dem den behandling, som i dess hamnar och farvatten tillkommer krigsförande örlogsfartyg, är ordnad, och sker detta meddelande förmedelst ett tillkännagivande till nederländska regeringen, vilket av denna omedelbart översändes till övriga kontraherande makter.

Artikel 28 Bestämmelserna i denna konvention äro tillämpliga endast å förhållandet mellan de kontraherande makterna och endast för det fall, att de krigförande samtliga äro parter i konventionen.

Bilaga II

Förenta Nationernas stadga
San Francisco den 26 juni 1945
Antagen av Sverige den 26 juni 1945.

SÖ 1946:1
SÖ 1966:20
SÖ 1972:64

Förenta Nationernas stadga.

Vi, de förenade nationernas folk, beslutna

att rädda kommande släktled under krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten ousägliga lidanden,

att ånyo betyga vår tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer,

att skapa de villkor, som äro nödvändiga för upprätthållande av rättvisa och aktning för förpliktelser, härrörande ur fördrag och andra källor till den internationella rätten,

att främja sociala framsteg och bättre levnadsvillkor under större frihet,
och att i dessa syften

öva fördragsamhet och leva tillsammans i fred med varandra såsom goda grannar,

föreina våra krafter till upprätthållande av internationell fred och säkerhet,

godtaga grundsatser och införa metoder, som giva säkerhet för att vapenmakt icke kommer till användning annat än i gemensamt intresse, samt

anlita internationella verksamhetsformer för att främja sociala och ekonomiska framsteg för alla folk,

Hava överenskommit att föreina våra ansträngningar för att förverkliga dessa syftemål.

I enlighet härmed hava våra regeringar genom sina i San Fransisco församlade ombud, vilka företett fullmakter, som befunnit i god och behörig form, enats om föreliggande Förenta Nationerna stadga och upprätta härmed en internationell organisation, som skall bära namnet Förenta Nationerna.

Kapitel I Ändamål och grundsatser

Artikel 1 Förenta Nationernas ändamål äro:

1. Att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att i detta syfte dels vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott;
2. Att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmerhetsrätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden;
3. Att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion;
4. Att utgöra en medelpunkt för samordnande av nationernas verksamhet för dess gemensamma syften.

Artikel 2 Organisationen och dess medlemmar skola vid fullföljandet av de i artikel 1 angivna ändamålen handla i överensstämmelse med följande grundsatser:

1. Organisationen grundar sig på principen som samtliga medlemmars suveräna likställighet.
2. Alla medlemmar skola för att samtliga skola komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner, som följa av medlemskapet, ärligt fullgöra de förpliktelser, som de åtagit sig enligt denna stadga.
3. Alla medlemmar skola lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättas i fara.
4. Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.
5. Alla medlemmar skola lämna Förenta Nationerna allt bistånd i varje åtgärd, som organisationen företager i överensstämmelse med denna stadga, samt avhålla sig från att lämna bistånd åt någon stat, mot vilken Förenta Nationerna vidtager förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder.
6. Organisationen skall sörja för, att stater, som ej äro medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med dessa grundsatser, i den mån detta kräves för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.
7. Ingen bestämmelse i denna stadga berättigar Förenta Nationerna att ingripa i frågor, som väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet, eller kräver, att medlemmarna hänskjuta sådana frågor till lösning enligt denna stadga. Denna grundsats skall dock ej utgöra hinder för vidtagande av tvångsåtgärder jämlikt kapitel VII.

Kapitel II Medlemskap

- Artikel 3* Ursprungliga medlemmar av Förenta Nationerna äro de stater som, sedan de deltagit i de förenade nationernas konferens om internationell organisation i San Fransisco eller tidigare undertecknat de förenade nationernas deklaration av den 1 januari 1942, underteckna föreliggande stadga och ratificera den i överenskommelse med artikel 110.
- Artikel 4* 1. Medlemskap i Förenta Nationerna står öppet för alla andra fredsälskande stater, vilka åtaga sig de förpliktelser som denna stadga ålägger och enligt organisationens uppfattning kunna och vilja uppfylla dessa förpliktelser.
2. Upptagandet av sådan stat till medlem av Förenta Nationerna sker genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.
- Artikel 5* Medlem av Förenta Nationerna, mot vilken förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder vidtagits av säkerhetsrådet, kan avstängas från utövande av medlemskapet åtföljande rättigheter och privilegier genom beslut av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet. Säkerhetsrådet kan återinsätta vederbörande stat i utövandet av dessa rättigheter och privilegier.
- Artikel 6* Medlem av Förenta Nationerna, som framhärdar i att kränka denna stadgas grundsatser, kan uteslutas från organisationen av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.

Kapitel III Organ

- Artikel 7* 1. Som Förenta Nationernas huvudorgan upprättas: en generalförsamling, ett säkerhetsråd, ett ekonomiskt och socialt råd, ett förvaltningsråd, en internationell domstol samt ett sekretariat.
2. De biträdande organ, som finnas nödvändiga, må upprättas i överensstämmelse med denna stadga.
- Artikel 8* Förenta Nationerna skall icke göra någon inskränkning i mäns och kvinnors behörighet att i varje ställning och på lika villkor deltaga i arbetet inom Förenta Nationernas huvudorgan och biträdande organ

Kapitel IV Generalförsamlingen

Sammansättning

- Artikel 9* 1. Generalförsamlingen består av samtliga medlemmar av Förenta Nationerna.
2. Medlem må hava högst fem ombud i generalförsamlingen.

Uppgifter och befogenheter

- Artikel 10* Generalförsamlingen äger dryfta varje fråga eller angelägenhet, som faller inom ramen för denna stadga eller hänför sig till befogenheter och uppgifter tillkommande något av de organ, som avses i denna, samt äger, med förbehåll för

vad i artikel 12 stadgas, framlägga förslag i dylika frågor eller angelägenheter för Förenta Nationernas medlemmar eller för säkerhetsråd eller för bådadera.

Artikel 11

1. Generalförsamlingen äger överväga de allmänna grundsatserna för samarbete vid upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, däribland principerna för nedrustning och reglering av rustningarna, samt äger framlägga förslag rörande dessa grundsatser för medlemmarna eller för säkerhetsrådet eller för bådadera.

2. Generalförsamlingen äger dryfta varje fråga rörande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, som hänskjutits till den av någon medlem av Förenta Nationerna eller av säkerhetsrådet eller ock enligt artikel 35, moment 2, av stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, samt äger, med förbehåll för var i artikel 12 stadgas, framlägga förslag i dylika frågor till vederbörande stat eller stater eller till säkerhetsrådet eller till både rådet och vederbörande stat eller stater. Varje dylik fråga, som påkallar handling, skall av generalförsamlingen hänskjutas till säkerhetsrådet före eller efter frågans dryftande.

3. Generalförsamlingen äger fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på saklägen, som äro ägnade att sätta internationell fred och säkerhet i fara.

4. Vad i denna artikel stadgas om generalförsamlingens befogenheter innebär ej någon inskränkning i den allmänna räckvidden av artikel 10.

Artikel 12

1. Under det att säkerhetsrådet i fråga om viss tvist eller visst sakläge fullgör de uppgifter som tillkomma det enligt denna stadga skall generalförsamlingen ej framlägga något förslag angående ifrågavarande tvist eller sakläge, med mindre säkerhetsrådet därom hemställer.

2. Generalsekreteraren skall med säkerhetsrådets samtycke underrätta generalförsamlingen vid varje möte om de ärenden rörande internationell fred och säkerhet, som äro föremål för säkerhetsrådets behandling, och likaledes underrätta generalförsamlingen eller, om denna ej är samlad, Förenta Nationernas medlemmar, så snart säkerhetsrådet slutar sin behandling av dessa ärenden.

Artikel 13

1. Generalförsamlingen skall taga initiativ till utredningar och framlägga förslag i syfte att

- a) befordra internationellt samarbete på det politiska området och främja den internationella rättens fortgående utveckling och dess kodifiering;
- b) befordra internationellt samarbete på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena samt inom uppfostran och hälsovård ävensom bidra till att förverkliga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion.

2. Generalförsamlingens övriga åligganden, uppgifter och befogenheter med avseende på ovan i moment 1 b) omnämnda angelägenheter, framgå av kapitel IX och X.

Artikel 14

Med iakttagande av bestämmelserna i artikel 12 äger generalförsamlingen föreslå åtgärder för fredligt tillrättaliggande av varje sakläge, oavsett dess ursprung, som församlingen anser vara ägnat att skada den allmänna välfärden eller de vänskapliga förbindelserna nationerna emellan, däri inbegripet saklägen uppkomna genom kränkning av de bestämmelser i denna stadga, som angiva Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

- Artikel 15*
1. Generalförsamlingen skall taga del av årliga och särskilda rapporter från säkerhetsrådet. Dessa rapporter skola innefatta redogörelse för de åtgärder, som säkerhetsrådet beslutit eller vidtagit för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.
 2. Generalförsamlingen skall taga del av rapporter från Förenta Nationernas övriga organ.
- Artikel 16*
- Generalförsamlingen skall fullgöra sådana uppgifter i fråga om det internationella förvaltningskapssystemet, som tillkomma den jämlikt kapitlen XII och XIII, däri inbegripet godkännande av förvaltningsavtal avseende områden, vilka ej angivits såsom strategiska.
- Artikel 17*
1. Generalförsamlingen skall granska och fastställa organisationens budget.
 2. Kostnaderna för organisationen skola bestridas av medlemmarna enligt av generalförsamlingen uppgjord fördelning.
 3. Generalförsamlingen skall granska och godkänna alla uppgörelser beträffande finanser och budget med de i artikel 57 omnämnda fackorganen samt granska varje sådan organs förvaltningsbudget för att framlägga förslag därom för vederbörande organ.
- Omröstning*
- Artikel 18*
1. Varje medlem av generalförsamlingen har en röst.
 2. Generalförsamlingens beslut i viktiga frågor fattas med två tredjedels majoritet av närvarande och röstande medlemmar. Till sådana frågor höra förslag, som angå upprätthållande av internationell fred och säkerhet, val av icke ständiga medlemmar i säkerhetsrådet, val av medlemmar i det ekonomiska och sociala rådet, val av medlemmar i förvaltningsrådet enligt artikel 86, moment 1 c), upptagande av nya medlemmar i Förenta Nationerna, suspenderande av medlemskapet åtföljande rättigheter och privilegier, utslutning av medlemmar, frågor rörande förvaltningskapssystemets tillämpning samt budgetfrågor.
 3. Beslut i andra frågor, däribland fastställande av ytterligare slag av frågor, som skola avgöras med två tredjedelars majoritet, fattas med bifall av flertal av närvarande och röstande medlemmar.
- Artikel 19*
- Medlem av Förenta Nationerna, som häftar för finansiella bidrag till organisationen äger ej rösträtt i generalförsamlingen, om de ogulda beloppen sammanlagt uppgå till eller överstiga medlemmens fastställda bidrag till organisationen för de två sistförflutna åren. Generalförsamlingen äger dock medgiva dylik medlem rösträtt, om den finner, att uraktlåtenheten att betala beror av omständigheter, över vilka vederbörande stat ej kunna råda.
- Förfarande*
- Artikel 20*
- Generalförsamlingen sammanträder till årliga ordinarie möten och, där omständigheterna så kräva, till extra möten. Extra möten sammankallas av generalsekreteraren på begäran av säkerhetsrådet eller flertalet medlemmar av Förenta Nationerna.
- Artikel 21*
- Generalförsamlingen antager själv sin arbetsordning. Den väljer president för varje möte.

Artikel 22 Generalförsamlingen äger tillsätta sådana biträdande organ, som den anser nödvändiga för fullgörande av sina uppgifter.

Kapitel V Säkerhetsrådet

Sammansättning

Artikel 23 1. Säkerhetsrådet består av femton medlemmar av Förenta Nationerna. Republiken Kina, Frankrike, De Socialistiska Rådsrepublikernas Union, Det Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland och Amerikas Förenta Stater skola vara ständiga medlemmar av säkerhetsrådet. Generalförsamlingen utser tio andra medlemmar av Förenta Nationerna att vara icke ständiga medlemmar av säkerhetsrådet, varvid särskild hänsyn skall tagas dels i första hand till medlemmarnas insatser för upprätthållande av internationell fred och säkerhet samt för organisationens övriga ändamål, dels även till en skälig geografisk fördelning.

2. De icke ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet väljas för en tid av två år. Vid det första valet av icke ständiga medlemmar efter det att medlemsantalet i säkerhetsrådet ökats från elva till femton skola två av de fyra nya medlemmarna väljas för en tid av ett år. Avgående medlem kan ej omedelbart omväljas.

3. Varje medlem av säkerhetsrådet skall där företrädas av ett ombud.

Uppgifter och befogenheter

Artikel 24 1. I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycke till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar.

2. Vid fullgörande av dessa förpliktelser skall säkerhetsrådet handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. De särskilda befogenheter, som tillerkänns säkerhetsrådet för fullgörande av dessa förpliktelser, finnas angivna i kapitel VI, VII, VIII och XII.

3. Säkerhetsrådet skall till generalförsamlingen för granskning avgiva årliga samt, när så befinnes erforderligt, särskilda rapporter.

Artikel 25 Förenta Nationernas medlemmar samtycka till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.

Artikel 26 I syfte att främja upprättande och upprätthållande av internationell fred och säkerhet med minsta möjliga uppoffring av världens mänskliga och ekonomiska tillgångar för rustningsändamål, har säkerhetsrådet att, med biträde av det i artikel 47 omförmälda militära stabsutskottet, utarbета planer för ett system till reglering av rustningarna att underställas Förenta Nationernas medlemmar.

Omröstning

Artikel 27 1. Varje medlem av säkerhetsrådet har en röst.

2. För säkerhetsrådets beslut i procedurfrågor krävs bifall av nio medlemmar.
3. För beslut av säkerhetsrådet i alla andra frågor krävs bifall av nio medlemmar, ibland dem de ständiga medlemmarna; dock att vid fattande av beslut enligt kapitel VI samt enligt artikel 52, moment 3, part i tvist skall avhålla sig från att rösta.

Förfarande

- Artikel 28* 1. Säkerhetsrådet skall så organiseras, att det kan fungera oavbrutet. Varje medlem av säkerhetsrådet skall därför vara ständigt företräd vid organisationens säte.
2. Säkerhetsrådet håller periodiska möten, vid vilka envar av dess medlemmar må, efter egen önskan, företrädes av regeringsmedlem eller av annat särskilt utsett ombud.
3. Säkerhetsrådet må hålla möten på annan ort än organisationens säte, om detta enligt rådets uppfattning är ägnat att underlätta dess verksamhet.
- Artikel 29* Säkerhetsrådet äger tillsätta sådana biträdande organ som det anser nödvändiga för fullgörande av sina uppgifter.
- Artikel 30* Säkerhetsrådet antager självt sin arbetsordning, innefattande även bestämmelser om sättet för utseende av ordförande.
- Artikel 31* Envar medlem av Förenta Nationerna, som ej tillhör säkerhetsrådet, äger utan rösträtt deltaga i överläggningen om varje säkerhetsrådets förelagd fråga, när helt detta anser, att vederbörande medlems intressen särskilt berörs.
- Artikel 32* Envar medlem av Förenta Nationerna, som ej tillhör säkerhetsrådet, liksom envar stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, skall, om vederbörande är part i tvist, som är föremål för säkerhetsrådets behandling, inbjuds att utan rösträtt deltaga i överläggningen om denna tvist. Säkerhetsrådet fastställer de villkor, som det anser rättvisa för deltagande av stat, vilken ej är medlem av Förenta Nationerna,

Kapitel VI Fredlig lösning av tvister

- Artikel 33* 1. I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.
2. Säkerhetsrådet skall, när det finner nödvändigt, uppfordra parterna att lösa tvisten genom sådana medel.
- Artikel 34* Säkerhetsrådet äger utreda varje tvist, liksom varje sakläge som kan leda till internationella motsättningar eller giva upphov till en tvist, i syfte att fastställa, huruvida tvistens eller saklägets fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara.

148 *Bilaga II*

- Artikel 35* 1. Envar medlem av Förenta Nationerna äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, liksom på varje sakläge av den art som angives i artikel 34.
2. Stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, i vilken den är part, därest den med avseende på tvisten på förhand underkastar sig de i denna stadga fastställda förpliktelserna till fredlig lösning av tvister.
3. För generalförsamlingens handläggning av ärenden, varpå dess uppmärksamhet fästs enligt denna artikel, gälla bestämmelserna i artiklarna 11 och 12.
- Artikel 36* 1. Säkerhetsrådet äger i varje skede av en tvist av den art, som avses i artikel 33, eller av ett sakläge av motsvarande natur, föreslå lämpliga tillvägagångssätt eller metoder för sakens tillrättläggande.
2. Säkerhetsrådet bör taga i betraktande varje tillvägagångssätt för tvistens lösande, som redan antagits av parterna.
3. Vid framläggande av förslag enligt denna artikel bör säkerhetsrådet ävenledes beakta, att rättstvister i regel böra av parterna hänskjutas till den internationella domstolen i enlighet med bestämmelserna i domstolens stadga.
- Artikel 37* 1. Skulle parterna i en tvist av den art, som avses i artikel 33, ej förmå lösa den genom de medel, som angivas i sagda artikel, skola de hänskjuta den till säkerhetsrådet.
2. Om säkerhetsrådet finner, att tvistens fortbestånd faktiskt kan antagas sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skall det besluta, huruvida det skall vidtaga i artikel 36 angivna åtgärder eller föreslå sådana villkor för tvistens lösning som det finner lämpliga.
- Artikel 38* Utan intrång i bestämmelserna i artiklarna 33–37 må säkerhetsrådet, om i en tvist, vilken som helst, samtliga parter det begära, för parterna framlägga förslag i och för fredlig lösning av tvisten.
- Kapitel VII Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar**
- Artikel 39* Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot med freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag, eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.
- Artikel 40* För att förebygga, att läget förvärras, äger säkerhetsrådet, innan det framlägger förslag eller beslutar om åtgärder enligt artikel 39, uppfordra vederbörande parter och foga sig efter sådana provisoriska åtgärder, som rådet anser nödvändiga eller önskvärda. Dylika provisoriska åtgärder skola ej inverka på vederbörande parters rättigheter, anspråk eller ställning. Säkerhetsrådet skall taga vederbörlig hänsyn till underlåtenhet att foga sig efter dylika provisoriska åtgärder.
- Artikel 41* Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verken åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindel-

ser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsl avensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Artikel 42

Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medels luft-, sjö- eller lantstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och landstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta Nationerna.

Artikel 43

1. För att bidra till upprätthållande av internationell fred och säkerhet utfästa sig Förenta Nationernas samtliga medlemmar att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage., som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

2. Detta eller dessa avtal skola fastställa styrkornas numerär och beskaffenhet, beredskapsgrad och allmänna förläggning samt arten av de förmåner och det bistånd, som skola lämnas.

3. Avtalet eller avtalen skola på säkerhetsrådets initiativ träffas så snart som möjligt. De skola slutas mellan säkerhetsrådet och medlemmar eller mellan säkerhetsrådet och grupper av medlemmar och skola ratificeras av signatärstaterna i den ordning, som deras statsförfattningar föreskriva.

Artikel 44

När säkerhetsrådet beslutit bruka vapenmakt, skall rådet, innan det anmodar medlem, som ej är företrädd däri, att ställa väpnade styrkor till förfogande för fullgörande av dess förpliktelser enligt artikel 43, inbjuda sådan medlem att, om den så önskar, deltaga i säkerhetsrådets beslut rörande användandet av förband ur medlemmarnas väpnade styrkor.

Artikel 45

I syfte att sätta Förenta Nationerna i stånd att vidtaga brådsakande militära åtgärder skola medlemmarna hålla förband ur sina luftstridskrafter omedelbart tillgängliga för samordnad internationell tvångsaktion. Dessa förbands styrka och beredskapsgrad ävensom planer för samverkan skola, inom de gränser, vilka uppdragits i det eller de särskilda avtal som avses i artikel 43, fastställas av säkerhetsrådet med biträde av de militära stabsutskottet.

Artikel 46

Planer för användande av vapen makt skola uppgöras av säkerhetsrådet med biträde av det militära stabsutskottet.

Artikel 47

1. Ett militärt stabsutskott skall upprättas med uppgift att lämna säkerhetsrådets råd och bistånd i alla frågor rörande rådets militära behov för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, rörande bruk av och befäl över styrkor, som ställts till dess förfogande, rörande reglering av rustningarna och rörande eventuell nedrustning.

2. Det militära stabsutskottet består av de ständiga medlemmarnas i säkerhetsrådets stabschefer eller ombud för dessa. Varje medlem av Förenta Nationerna, som ej är ständigt företrädd i utskottet, skall inbjudas av utskottet att ansluta sig till detsamma, när ett verksamt fullgörande av utskottets åliggande kräver att ifrågavarande medlem deltagar i dess arbete.

3. Det militära stabsutskottet är under säkerhetsrådet ansvarigt för den strategiska ledningen av alla väpnade styrkor, som ställts till rådets förfogande. Frågor rörande befälet över dylika styrkor skola senare avgöras.

4. Det militära stabsutskottet äger med säkerhetsrådets bemyndigande och efter samråd med ifrågakommande regionala organ tillsätta regionala underutskott.

Artikel 48 1. Åtgärd, som erfordras för att verkställa säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, skall vidtagas av samtliga medlemmar av Förenta Nationerna eller av vissa bland dem, allt efter säkerhetsrådets bestämmande.

2. Sådana beslut skola verkställas av Förenta Nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna.

Artikel 49 Förenta Nationernas medlemmar skola inbördes lämna varandra bistånd vid verkställande av de åtgärder vilka säkerhetsrådet beslutat.

Artikel 50 Därest förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder mot någon stat vidtagas av säkerhetsrådet, skall varje annan stat, vare sig medlem av Förenta Nationerna eller icke, som finner sig ställd inför särskilda ekonomiska problem, uppkomma som följd av verkställandet av dessa åtgärder, äger rätt att rådföra sig med säkerhetsrådet beträffande lösningen av dessa problem.

Artikel 51 Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Åtgärder vidtagna av medlemmar under utövande av denna rätt till självförsvar skola omedelbart inberättas till säkerhetsrådet och skola ej i något avseende inverka på säkerhetsrådets rätt och skyldighet enligt denna stadga att vid varje tillfälle handla på sätt, som rådet anses nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Kapitel VIII Regionala avtal

Artikel 52 1. Ingen bestämmelse i denna stadga utesluter regionala avtal eller organ för behandling av sådana angelägenheter rörande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, som lämpa sig för regionala åtgärder, under förutsättning att dessa avtal eller organ och deras verksamhet äro förenliga med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

2. De medlemmar av Förenta Nationerna, vilka träffa sådana avtal eller upprätta sådana organ, skola göra sitt yttersta för att åstadkomma fredlig lösning av lokala tvister genom dylika regionala avtal eller organ, innan de hänskjuta dem till säkerhetsrådet.

3. Säkerhetsrådet skall främja utvecklingen av fredlig lösning av lokala tvister genom sådana regionala avtal till organ, vare sig på vederbörande staters initiativ eller efter hänvisning från säkerhetsrådet.

4. Genom denna artikel inskränkes icke i något avseende tillämpningen av artiklarna 34 och 35.

Artikel 53 1. Säkerhetsrådet skall, när så är lämpligt, använda sådana regionala avtal eller organ för tvångsåtgärder under dess myndighet. Utan säkerhetsrådets bemyndigande må dock tvångsåtgärder ej företagas enligt regionala avtal eller av regionala organ, med undantag av åtgärder mot fiendestat i den i moment 2 av denna

artikel angivna mening, vilka avses enligt artikel 107 eller i regionala avtal riktade mot en förnyad angreppspolitik från stats sidan, intill dess organisationen på begäran av vederbörande regeringar må bli va ålagd uppgiften att förebygga ytterligare angrepp från sådan stat.

2. Den i moment 1 av denna artikel brukade benämningen fiendestat avser varje stat, som under det andra världskriget varit fiende till någon av denna stadgas signatärmakter.

Artikel 54 Säkerhetsrådet skall städse hållas fullständigt underrättat om den verksamhet för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, som bedrives eller planeras jämlikt regionala avtal eller av regionala organ.

Kapitel IX Internationellt ekonomiskt och socialt samarbete

Artikel 55 I syfte att skapa de stadgade förhållanden och det välstånd, som äro nödvändiga för fredliga och vänskapliga, på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt grundade förbindelser mellan nationerna, skall Förenta Nationerna främja:

a) högre levnadsstandard, full sysselsättning samt framåtskridande och utveckling i ekonomiskt och socialt avseende;

b) lösandet av internationella ekonomiska, sociala, hälsovårds- och närbesläktade problem; internationellt samarbete i kultur- och uppfostringsfrågor; samt

c) allmän aktning för respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande frihet för att utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion.

Artikel 56 Alla medlemmar förbinda sig att såväl samfällt som var för sig vidtaga åtgärder i samarbete med organisationen för att uppnå i artikel 55 angivna ändamål.

Artikel 57 1. De olika fackorgan, som upprättas genom mellanstatliga överenskommelser och hava vittgående, i deras statuter fastställda internationella åligganden på ekonomiska, sociala, kulturella, uppfostrings-, hälsovårds- och närbesläktade områden, skola anknytas till Förenta Nationerna i överensstämmelse med föreskrifterna i artikel 63.

2. Organ, som på detta sätt anknutits till Förenta Nationerna, benämnas i det följande "fackorgan".

Artikel 58 Organisationen skall framlägga förslag angående samordnande av fackorganens arbetsprogram och verksamhet.

Artikel 59 Organisationen skall, där så är lämpligt, taga initiativ till förhandlingar mellan ifrågakommande stater i syfte att upprätta sådana nya fackorgan, som må erfordras för uppnående av de ändamål, vilka anges i artikel 55.

Artikel 60 Ansaret för fullgörande av organisationens i detta kapitel angivna uppgifter åvilar generalförsamlingen och under dess myndighet det ekonomiska och sociala rådet, som för detta ändamål skall hava i kapitel X närmare angivna befogenheter.

Kapitel X Ekonomiska och sociala rådet

Sammansättning

- Artikel 61*
1. Det ekonomiska och sociala rådet består av femtiofyra medlemmar av Förenta Nationerna, som väljas av generalförsamlingen.
 2. Med förbehåll för vad i moment 3 stadgas skola aderton medlemmar av det ekonomiska och sociala rådet årligen väljas för en tid av tre år. Avgående medlem kan omedelbart återväljas.
 3. Vid det första valet efter det att medlemsantalet i det ekonomiska och sociala rådet ökats från tjugosju till femtiofyra skola., utöver de medlemmar som väljas i stället för de nio medlemmar vilkas mandattid utlöper vid utgången av det året, ytterligare tjugosju medlemmar väljas. Av dessa tjugosju nya medlemmar skall mandattiden för nio av de sålunda valda medlemmarna utlöpa efter ett år och för nio andra medlemmar efter två år, i den ordning varom generalförsamlingen beslutar.
 4. Varje medlem av det ekonomiska och sociala rådet skall där företrädas av ett ombud.

Uppgifter och befogenheter

- Artikel 62*
1. Det ekonomiska och sociala rådet äger utarbeta eller taga initiativ till undersökningar och rapporter avseende internationella ekonomiska, sociala, kulturella, uppfostrings-, hälsovårds- och närbesläktade angelägenheter samt äger framställa förslag i alla sådana angelägenheter till generalförsamlingen, Förenta Nationernas medlemmar och vederbörande fackorgan.
 2. Rådet äger framställa förslag i syfte att främja aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla.
 3. Rådet äger utarbeta och underställa generalförsamlingen förslag till internationella avtal rörande angelägenheter, som falla inom dess behörighet.
 4. Rådet äger enligt av Förenta Nationerna fastställa föreskrifter sammankalla internationella konferenser i angelägenheter, som falla inom dess behörighet.

- Artikel 63*
- Det ekonomiska och sociala rådet äger med ettvarrt av de organ, som omförmälas i artikel 57. sluta avtal, vari de villkor fastställas, på vilka ifrågavarande organ skall anknytas till Förenta Nationerna. Sådana avtal skola underställas generalförsamlingen för godkännande.
2. Rådet må samordna fackorganens verksamhet genom att samråda med och framlägga förslag för dylika organ samt genom förslag till generalförsamlingen och till Förenta Nationernas medlemmar.

- Artikel 64*
1. Det ekonomiska och sociala rådet äger vidtaga lämpliga åtgärder för att erhålla regelbundna rapporter från fackorganen. Rådet äger träffa uppgörelse med Förenta Nationernas medlemmar och med fackorganen för att erhålla rapporter rörande de åtgärder som vidtagits för genomförande av rådets egna förslag samt av generalförsamlingens förslag i angelägenheter, som falla inom rådets behörighet.
 2. Rådet må delgiva generalförsamlingen sina erinringar med anledning av dessa rapporter.

Artikel 65 Det ekonomiska och sociala rådet äger ställa upplysningar till säkerhetsrådets förfogande och skall biträda säkerhetsrådet på dess begäran.

Artikel 66

1. Det ekonomiska och sociala rådet skall i samband med genomförandet av generalförsamlingens förslag fullgöra sådana uppgifter, som falla inom rådets behörighet.
2. Rådet må med generalförsamlingens godkännande utföra tjänster på begäran av Förenta Nationernas medlemmar och av fackorgan.
3. Rådet skall i övrigt fullgöra de uppgifter, som äro angivna annorstädes i denna stadga eller som må tilldelas det av generalförsamlingen.

Omröstning

Artikel 67

1. Varje medlem av det ekonomiska och sociala rådet har en röst.
2. Det ekonomiska och sociala rådets beslut fattas av flertalet av närvarande och röstande medlemmar.

Förfarande

Artikel 68 Det ekonomiska och sociala rådet skall tillsätta utskott för ekonomiska och sociala frågor samt för främjande av mänskliga rättigheter ävensom de övriga utskott, som må erfordras för fullgörande av dess uppgifter.

Artikel 69 Det ekonomiska och sociala rådet skall inbjuda medlem av Förenta Nationerna att utan rösträtt deltaga i rådets överläggningar i varje angelägenhet av särskilt intresse för ifrågavarande medlem.

Artikel 70 Det ekonomiska och sociala rådet äger träffa anstalter för att bereda representanter för fackorganen tillfälle att utan rösträtt deltaga i rådets och i de av detta upprättande utskottens överläggningar samt att bereda rådets representanter tillfälle att deltaga i fackorganens överläggningar.

Artikel 71 Det ekonomiska och sociala rådet äger träffa lämpliga anstalter för samråd med icke statliga organisationer, som handhava angelägenheter, vilka falla inom rådets behörighet. Sådana uppgörelse må träffas med internationella organisationer samt, där så är lämpligt, med nationella organisationer efter samråd med vederbörande medlem av Förenta Nationerna.

Artikel 72

1. Det ekonomiska och sociala rådet antager självt sin arbetsordning, innefattande även bestämmelser om sättet för utseende av ordförande.
2. Det ekonomiska och sociala rådet sammanträder, när så erfordras i enlighet med föreskrifterna i arbetsordningen, vilken skall innehålla bestämmelser om sammankallande av rådet på begäran av flertalet av dess medlemmar.

Kapitel XI Förklaring angående icke självstyrande territorier

Utelämnat.

154 *Bilaga II*

Kapitel XII Internationellt förvaltarskapssystem

Utlämnat.

Kapitel XIII Förvaltarskapsrådet

Utlämnat.

Kapitel XIV Internationella domstolen

Artikel 92 Den internationella domstolen är Förenta Nationernas främsta rättsskipande organ. Den skall utöva sin verksamhet i enlighet med bifogande domstolsstadga, som bygger på den fasta mellanfolkliga domstolens stadga och utgör en integrerande del av Förenta Nationernas stadga.

Artikel 93 1. Alla medlemmar av Förenta Nationerna äro ipso facto anslutna till den internationella domstolens stadga.
2. Stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, må ansluta sig till den internationella domstolens stadga på villkor, som fastställas i varje särskilt fall av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.

Artikel 94. 1. Varje medlem av Förenta Nationerna förpliktar sig att ställa sig den internationella domstolens beslut till efterrättelse i alla mål i vilka vederbörande medlem är part.
2. Därest någon part i ett mål underlåter att fullgöra de förpliktelser, som åligga parten jämlikt ett av domstolen fällt utslag, må andra parten hänvända sig till säkerhetsrådet, som äger, om det finner nödvändigt, framlägga förslag eller fatta beslut om vidtagande av åtgärder för utslagets verkställande.

Artikel 95 Ingen bestämmelse i denna stadga skall utgöra hinder för Förenta Nationernas medlemmar att på grundval av redan gällande eller framdeles träffade avtal till annan domstol hänskjuta sina tvister.

Artikel 96 1. Generalförsamlingen eller säkerhetsrådet äger av den internationella domstolen begära rådgivande yttrande i varje rättsfråga.
2. Förenta Nationernas övriga organ och fackorganen äga, när helst de av generalförsamlingen därtill bemyndigats, jämväl rätt att begära rådgivande yttrande av domstolen i rättsfrågor, som kunna uppkomma inom ramen för deras verksamhet.

Kapitel XV Sekretariatet

Artikel 97 Sekretariatet består av en generalsekreterare jämte den personal, som organisationen behöver. Generalsekreteraren tillsättes av generalförsamlingen på förslag av säkerhetsrådet. Generalsekreteraren är organisationens högste tjänsteman.

Artikel 98 Generalsekreteraren skall tjänstgöra i denna egenskap vid generalförsamlingens, säkerhetsrådets, det ekonomiska och sociala rådets samt förvaltarskapsrådets

samtliga möten och skall fullgöra de andra uppgifter, som tilldelas honom av dessa organ. Generalsekreteraren skall avgiva en årlig rapport till generalförsamlingen angående organisationens verksamhet.

Artikel 99 Generalsekreteraren äger fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på varje omständighet, som enligt hans åsikt kan hota upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

Artikel 100 1. Generalsekreteraren och sekretariatets personal skola vid fullgörande av sina åligganden icke begära eller mottaga instruktioner från någon regering eller från någon myndighet utanför organisationen. De skola avhålla sig från varje handling, som kan inverka menligt på deras ställning som internationella tjänstemän, ansvariga endast inför organisationen.

2. Varje medlem av Förenta Nationerna förbinder sig att respektera den uteslutande internationella karaktären hos generalsekreterarens och personalens uppgifter och att ej söka påverka dem vid fullgörandet av deras värv.

Artikel 101 1. Sekretariatets personal tillsättes av generalsekreteraren enligt föreskrifter, som fastställas av generalförsamlingen.

2. Lämplig personal skall stadigvarande knytas till det ekonomiska och sociala rådet, förvaltningsrådet och, i den mån så erfordras, till andra Förenta Nationernas organ. Denna personal skall ingå i sekretariatet.

3. Vid personalens anställning och fastställandet av tjänstevillkoren skall hänsyn i främsta rummet tagas till nödvändigheten av att tillförsäkra organisationen personal, som fyller de högsta krav på duglighet, kunnighet och rättrådighet. Vederbörlig hänsyn skall tagas till betydelsen av att rekrytera personalen på en så vidsträckt geografisk grundval som möjligt.

Kapitel XVI Särskilda bestämmelser

Artikel 102 1. Varje fördrag eller internationell överenskommelse, som ingår av medlem av Förenta Nationerna efter denna stadgas ikraftträdande, skall så snart som möjligt registreras hos sekretariatet och av detta offentliggöras.

2. Part i dylikt fördrag eller dylik internationell överenskommelse, som ej registrerats i enlighet med bestämmelserna i moment 1 av denna artikel, äger ej åberopa detta fördrag eller denna överenskommelse inför något av Förenta Nationernas organ.

Artikel 103 I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.

Artikel 104 Organisationen skall inom varje medlems territorium åtnjuta sådan rättshänsyn som må vara erforderlig för fullgörande av dess uppgifter och fullföljande av dess ändamål.

Artikel 105 1. Organisationen skall inom varje medlems territorium åtnjuta de privilegier och immuniteter som äro nödvändiga för fullföljande av dess ändamål.

2. Medlemmarnas ombud och organisationens tjänstemän skola likaledes åtnjuta de privilegier och immuniteter som äro nödvändiga för att de i fullt

oberoende må kunna fullgöra sina i samband med organisationen stående uppgifter.

3. Generalförsamlingen äger framlägga förslag i och för fastställande av närmare bestämmelser rörande tillämpning av momenten 1 och 2 i denna artikel eller underställa medlemmarna av Förenta Nationerna förslag till avtal därom.

Kapitel XVII Övergångsbestämmelser rörande säkerheten

Artikel 106 I avvaktan på ikraftträdande av sådana i artikel 43 avsedda särskilda avtal, som enligt säkerhetsrådets uppfattning sätta rådet i stånd att börja utöva sina uppgifter enligt artikel 42, skola undertecknarna av fyrmaktsdeklarationen i Moskva av den 30 oktober 1943 samt Frankrike i enlighet med bestämmelserna i deklarationens punkt 5 rådgöra med varandra och, när omständigheterna så påkalla, med andra medlemmar av Förenta Nationerna i och för sådant samfällt inskridande på organisationens vägnar, som må krävas för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Artikel 107 Ingen bestämmelse i denna stadga medför ogiltighet av eller utesluter ingripande avseende stat, vilken under det andra världskriget varit fiende till någon av denna stadgas signatärmakter, vidtaget eller godkänt som följd av detta krig av de regeringar som bära ansvaret för dylika åtgärder.

Kapitel XVIII Ändringar

Artikel 108 Ändringar i denna stadga träda i kraft för alla medlemmar av Förenta Nationerna, när de antagits med två tredjedelars majoritet av generalförsamlingens medlemmar och i den ordning, som de olika staternas författningar föreskriva, ratificerats av två tredjedelar av Förenta Nationernas medlemmar, bland dem alla ständiga medlemmar av säkerhetsrådet.

Artikel 109 1. En allmän konferens av Förenta Nationernas medlemmar med ändamål att taga denna stadga under omprövning må hållas å tid och plats, som fastställas genom beslut med två tredjedelars majoritet av generalförsamlingens medlemmar och beslut av nio medlemmar av säkerhetsrådet, oavsett vilka. Varje medlem av Förenta Nationerna skall på konferensen hava en röst.

2. Varje förändring av denna stadga, som föreslagits av konferensen med två tredjedelars majoritet, skall träda i kraft, när den i den ordning, som de olika staternas författningar föreskriva, ratificerats av två tredjedelar av Förenta Nationernas medlemmar, bland dem alla ständiga medlemmar av säkerhetsrådet.

3. Därest en sådan konferens ej hållits före generalförsamlingens tionde årliga möte efter denna stadgas ikraftträdande, skall förslag att sammankalla en sådan konferens upptagas på dagordningen för detta möte; konferensen skall hållas, om beslut därom fattas med bifall av flertalet av generalförsamlingens medlemmar samt av sju medlemmar av säkerhetsrådet, oavsett vilka.

Kapital XIX Ratifikation och undertecknande

Artikel 110

1. Denna stadga skall ratificeras av signatärmakterna i den ordning, som de olika staternas författningar föreskriva.
2. Ratifikationsinstrumenten skola deponeras hos Amerikas Förenta Staters regering, vilken om varje deposition skall notificera samtliga signatärmakter ävensom organisationens generalsekreterare, sedan denne utsetts.
3. Stadgan skall träda i kraft, när Republiken Kina, Frankrike, De Socialistiska Rådsrepublikernas Union, Det Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland samt Amerikas Förenta Stater ävensom flertalet av övriga signatärmakter deponerat sina ratifikationsinstrument. Ett protokoll över de deponerade ratifikationsinstrumenten skall därefter upprättas av Amerikas Förenta Staters regering, som skall tillställa alla signatärmakter avskrifter av det samma.
4. Signatärmakt, som ratificerar denna stadga efter dess ikraftträdande, blir ursprungligen medlem av Förenta Nationerna den dag, å vilken dess ratifikationsinstrument deponeras.

Artikel 111

Denna stadga, vars kinesiska, franska, ryska, engelska och spanska texter äga lika vitsord, skall förbli deponerad i Amerikanska Förenta Staters regerings arkiv. Behörigen bestyrkta avskrifter av stadgan skola av denna regering tillställas övriga signatärmakters regeringar.

TILL BEKRÄFTELSE HÄRAV hava ombuden för de förenade nationernas regeringar undertecknat denna stadga.

SOM SKEDDE i San Fransisco den 26 juni 1945.

Bilaga III*Sveriges utrikeshandel i millioner SEK*

	<i>Tyskland</i>				<i>Storbritannien</i>			
	Import	%	Export	%	Import	%	Export	%
1913	290	34	179	22	207	24	238	29
1914	239	33	175	23	184	25	258	33
1915	251	22	486	37	214	19	330	25
1916	420	37	438	28	164	14	320	20
1917	288	38	352	26	65	9	216	16
1918	448	36	293	22	149	12	253	18
1919	269	11	131	8	669	26	512	32
1938	499	24	335	18	380	18	451	24
1939	651	26	371	20	452	18	439	23
1940	794	40	494	37	170	9	120	9
1941	912	54	579	43	24	1	21	2
1942	842	47	550	42	13	(0.7)	28	2
1943	934	51	552	47	15	(0.8)	2	(0.2)
1944	819	49	349	41	16	1	6	(0.7)
1945	90	8	–	–	75	(0.7)	282	16
1946	7	(0.2)	–	–	487	14	486	19

	<i>USA</i>				<i>Total</i>	
	Import	%	Export	%	Import	Export
1913	77	9	34	4	847	817
1914	78	11	41	5	727	772
1915	322	28	34	3	1.143	1.316
1916	214	9	75	5	1.139	1.556
1917	96	13	50	4	759	1.350
1918	83	7	19	1	1.233	1.350
1919	646	25	62	4	2.534	1.576
1938	339	16	166	9	2.082	1.843
1939	420	17	179	10	2.499	1.889
1940	310	15	55	4	2.004	1.328
1941	139	8	14	1	1.674	1.345
1942	91	5	25	2	1.780	1.319
1943	60	3	1	–	1.814	1.172
1944	51	3	2	(0.2)	1.677	853
1945	201	18	239	14	1.084	1.758
1946	919	27	190	7	3.386	2.547

Källa: B.R Mitchell: "European historical Statistics". 1750–1970" Tables F 1 o F 2.

Bokpresentation

Begreppen neutralitet, permanent neutralitet och neutralitetspolitik intar en central roll i den svenska utrikespolitiska debatten.

Denna bok söker närmare beskriva innebörden av dessa begrepp. Mot bakgrunden av en redogörelse för neutralitetsbegreppets folk-rättsliga innebörd följer en beskrivning av de nationella former av permanent neutralitet som utvecklats i Schweiz, Sverige och Österrike. Boken anlägger ett historiskt perspektiv och söker vidare utreda neutralitetsbegreppets betydelse med hänsyn till dagens kärnvapenbestyckade stormaktsbalans.

Författarpresentation

Per Cramér är verksam som forskare och lärare vid Rättsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet. Han har tidigare studerat vid Göteborgs Universitet samt vid Johns Hopkin's School of Advanced International Studies.



Boken och författaren presenteras på sista sidan.

ISBN 91-1-897112-1