

## Utrikesutskottets yttrande

1976/77:3 y

med anledning av prop. 1976/77:74 i vad avser inriktningen av säkerhetspolitiken m. m. jämte motioner

### *Till försvarsutskottet*

Genom beslut den 15 mars 1977 har försvarsutskottet hemställt att utrikesutskottet avger yttrande över propositionen 1976/77:74 om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling, såvitt avser dess säkerhetspolitiska avsnitt, jämte i anslutning därtill väckta motioner eller motionsyrkanden.

**Propositionen** (s. 4–8; bil. 1 s. 9–41)

Inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken behandlas i propositionen dels i ett inledande anförande av statsministern, dels i den på försvarsministerns föredragning framlagda del av propositionen (bilaga 1) som rör inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling.

Huvuddragen av säkerhetspolitiken anges i statsministerns avsnitt. Denne erinrar om det överväldigande stöd för säkerhetspolitikens grundprinciper som finns i folkmeningen och om det av 1968 års riksdag definierade målet för vår säkerhetspolitik. Detta mål skall alltjämt gälla. För detta syfte byggs vår säkerhetspolitik upp genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken.

Vårt lands möjligheter att även i framtiden stå utanför krig och allvarliga konflikter med bibehållen frihet och självständighet främjas bäst genom neutralitetspolitiken. Denna är inte internationellt garanterad eller fastslagen i traktat. Sverige har själv valt och utformat sin säkerhetspolitiska linje. Dennes trovärdighet är således inte avhängig av internationella garantier.

En väsentlig förutsättning för neutralitetspolitiken är att omvärlden har förtroende för vår vilja och respekt för vår förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda linjen. Vår politik måste därför föras med konsekvens och fasthet.

Sådana internationella bindningar – utrikespolitiska, ekonomiska eller andra – vilka gör möjligheten att iaktta neutralitet i krig illusorisk kan inte accepteras. Vi måste i vår säkerhetspolitik uppmärksamma riskerna för beroendeförhållanden som kan utnyttjas för att av oss kräva politiska och militära fördelar.

Sverige eftersträvar att skapa ökad respekt för varje nations frihet och självbestämmanderätt. Vi verkar även för social och ekonomisk rättvisa,

politisk avspänning, militär nedrustning samt omfattande och förtroendefullt samarbete över gränserna.

I Sverige har sedan gammalt funnits ett starkt stöd för tankarna på en internationell freds- och rättsordning. Sverige kommer även i fortsättningen att på allt sätt sträva efter att stärka Förenta nationerna i organisationens arbete att söka förebygga och lösa internationella konflikter.

Mellan stormaktsblocken präglas utvecklingen av strävanden till fortsatt politisk avspänning. Dessa strävanden bygger bl. a. på viljan att undvika varje utveckling som kan leda till kärnvapenkrig. Samtidigt bedöms motsättningarna mellan supermakterna komma att bestå under överskådlig tid. De båda militärblocken håller stora och insatsberedda styrkor i Europa. Denna höga rustningsnivå bedöms bli bestående under överblickbar tid. Den svenska neutralitetspolitiken måste därför för att förbli trovärdig alltjämt stödjas av ett starkt och allsidigt sammansatt totalförsvär. Sveriges engagemang i det internationella fredsarbetet står inte i motsatsförhållande till strävandena att stödja den svenska alliansfria politiken genom ett allsidigt sammansatt totalförsvär.

Vårt totalförsvär bör även i fortsättningen utformas så att det vid kriser och konflikter i Europa mellan stormaktsblocken har sådan styrka, sammansättning och beredskap att hot, påtryckningar eller angrepp mot Sverige inte av någon kan bedömas vara lönsamt. Det militära försvaret måste dessutom vara så utformat att dess uteslutande defensiva syfte klart framgår. Förberedelser för och övervägande om militär samverkan med andra stater är helt uteslutna. Anskaffning av för försvaret väsentlig materiel får inte försätta Sverige i en beroendeställning till andra länder av sådan art att denna kan utnyttjas för påtryckningar.

Vårt totalförsvär har en väsentlig roll redan i fred. Utvecklingen i norra Europa har under de senaste decennierna präglats av stabilitet och samarbete. Sveriges utrikes- och försvarspolitik har starkt bidragit till den säkerhetspolitiskt stabila situation som råder i Norden. Väsentliga försvagningar av det svenska försvarets styrka i förhållande till omvärlden kan rubba stabiliteten och balansen i Nordeuropa. En fast och konsekvent svensk utrikes- och försvarspolitik främjar freden och stabiliteten i norra Europa. Det torde även ligga i andra länders intresse att denna politik fullföljs.

Dessa av statsministern framförda teser vidareutvecklas av försvarsmistern i bilaga I till propositionen. Därvid refereras och kommenteras även de båda betänkanden (SOU 1976:5 och SOU 1977:1) som legat till grund för den nu aktuella propositionen.

## Motionerna

Utskottet har i detta sammanhang behandlat

dels motionen 1976/77:1452 av herrar Hagel och Lövenborg (–), vari föreslås

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla att garantier erhålls från NATO och Warszawapakten i det syfte som avses i motionen,

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om initiativ till samnordiska överläggningar i syfte att proklamera Norden som en kärnvapenfri zon,

*dels* motionen 1976/77:1504 av herr Palme m. fl. (s), såvitt avser yrkandet 1, nämligen

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om den svenska säkerhetspolitiken,

*dels* motionen 1976/77:1521 av fru Theorin (s) och fröken Öhrsvik (s), såvitt avser dess andrahandsyrkande 3, nämligen

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om säkerhetspolitikens mål och metoder,

*dels* följdmotionen 1976/77:1522 av fru Theorin (s) och fröken Öhrsvik (s), vari hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär tillsättandet av en säkerhetspolitisk utredning – ej underordnad försvarsdepartementet – med förändrad studiemetodik och planeringsunderlag enligt vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att kommande utredningar om säkerhetspolitiken sänds på remiss till myndigheter och organisationer,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att större delen av underlaget (angreppsfall m. m.) avhемligas i avsikt att få en öppnare och mer initierad försvarsdebatt

I motionen 1504 framhålls att den svenska säkerhetspolitiken bör ha samma inriktning som tidigare. Viljan att medverka till avspänning och nedrustning, till social och ekonomisk utjämning mellan folken bör därvid vara vägledande. Motionärerna menar att regeringen till namnet ansluter sig till försvarsutredningens första betänkandes förslag om säkerhetspolitikens inriktning men i praktiken gör sådana avvikelser att man kan tala om en annan värdering och avvägning av säkerhetspolitikens olika instrument. Enligt motionärernas mening tilldelas därvid det militära försvaret en alltför dominerande roll.

I motionen ges en översikt av den föregående regeringens strävanden att främja internationell avspänning och nedrustning och dess stöd av u-ländernas krav på förändringar i den internationella ekonomin. Biståndspolitikens betecknas som en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken, likaså arbetet på att undanröja konfliktorsaker och krigsrisker samt de aktiva svenska bidragen till de internationella nedrustningsansträngningarna och hindrandet av kärnvapenspridningen.

Motionärerna konstaterar å ena sidan att den nuvarande regeringen synes förklara sig vara beredd att fortsätta denna politik men framhåller å andra

sidan att en sådan politik, som måste drivas i samverkan med bl. a. stater från den tredje världen, för att vara trovärdig måste förenas med medvetna ansträngningar att hålla våra egna försvarskostnader under kontroll. De ser därför med djup oro på den kostnadshöjning för det militära försvaret som nu föreslås i propositionen och anser att denna höjning inte kan motiveras med säkerhetspolitiska skäl.

Enligt motionen bör den av riksdagen år 1968 godkända och år 1972 bekräftade inriktningen av säkerhetspolitiken ligga fast. För att nå de säkerhetspolitiska målen behövs fortfarande ett efter våra förhållanden starkt och balanserat totalförsvar, heter det.

Motionärerna framhåller vidare att den nuvarande regeringen i den nu framlagda försvarspropositionen vill ge intryck av att den avser fullfölja den föregående regeringens säkerhetspolitik, bl. a. genom att ansluta sig till vad försvarsutredningen förordat i sitt första betänkande, men att man i åtskilliga och väsentliga avseenden gör avvikelser från den tidigare förda politiken och från utredningens förslag eller utelämnar väsentliga delar av dess synpunkter. Särskilt framträdande är detta i fråga om avsnitten om avspänning och nedrustning samt om utvecklingsländerna, hävdar motionärerna, som gör gällande att föredragande statsrådet valt att inte behandla utredningens uppfattning om behovet av ökade insatser för att motverka eller häva underutvecklingen och vad utredningen anfört om Sveriges intresse att bidra till en annan och rättvisare ekonomisk ordning. Det sägs vidare att föredraganden inte tagit upp utredningens resonemang om de multinationella företagens roll i denna utveckling och kopplat bort utredningens konstaterande av sambandet mellan önskemålen om nedrustning och strävandena för en ny ekonomisk världsordning. Motionärerna påpekar även att något uttalande om svensk beredvilja att delta i en internationell nedrustning inte görs i propositionen och att regeringen över huvud taget undvikit att konkret behandla vårt lands fortsatta agerande i nedrustningssammanhang, trots att man bejakat försvarsutredningens uttalande om nedrustningspolitiken som en del av den samlade säkerhetspolitiken.

Också i motionen 1521 erinras om försvarsutredningens fastställande av bl. a. sambandet mellan önskemålen om nedrustning och strävandena att skapa en ny ekonomisk världsordning och Sveriges utlovade stöd härför. Motionärerna konstaterar att försvarsministern i allt väsentligt ansluter sig till utredningens förslag till inriktning av säkerhetspolitiken. De beklagar emellertid att varken utredningens majoritet eller försvarspropositionen tagit konsekvenserna av sin säkerhetspolitiska analys och låtit den få genomslag på de avvägningar och inriktningar som framförs. Motionärerna menar att den säkerhetspolitiska analys som gjorts med tonvikt på orsakerna till konflikter, kriser och krig borde läggas till grund för satsningen på olika säkerhetspolitiska instrument och att detta i sin tur borde leda till en begynnande omfördelning av resurserna från totalförsvaret till övriga säkerhetspolitiska instrument.

*1974 års försvarsutredning*

Till grund för förevarande proposition 1976/77:74 om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling ligger två betänkanden från 1974 års försvarsutredning. Det första av dessa (SOU 1976:5), benämnt Säkerhetspolitik och totalförsvaret, framlades i februari förra året. Det andra (SOU 1977:1), benämnt Totalförsvaret 1977–82, framlades i januari i år.

Den säkerhetspolitiska diskussionen var koncentrerad till det första av dessa betänkanden och därinom speciellt till kapitlen 5 (Den internationella utvecklingen), 7 (Tänkbara hot mot Sveriges säkerhet och åtgärder för att möta dessa) samt 8 (Riktlinjer för den svenska säkerhetspolitiken). Av de spörsmål som särskilt framhålls i motionerna 1504 och 1521 behandlas frågan om en ny ekonomisk världsordning i alla de tre nämnda kapitlen, nedrustningsfrågan i kapitlen 5 och 8, frågan om sambandet mellan nedrustning och den nya ekonomiska världsordningen i kapitel 8 och frågan om de multinationella företagens roll i kapitel 5. – I det senare betänkandet refereras inledningsvis kortfattat de i det första betänkandet angivna riktlinjerna för den svenska säkerhetspolitiken, medan betänkandet i övrigt – såsom även dess namn anger – koncentrerar sig till frågorna om totalförsvarets fortsatta utveckling.

**Utskottet**

Två av de motioner varom här är fråga, nämligen motionerna 1504 och 1521, innehåller yrkanden som jämte sina i motionstexten angivna motiveringar ifrågasätter allsidigheten hos den framställning av *säkerhetspolitikens inriktning* som getts i propositionen, den avvägning som där gjorts mellan olika säkerhetspolitiska instrument och de slutsatser som därav dragits för det militära försvarets del. I motionerna har bl. a. gjorts gällande att avvikelser gjorts i propositionen från den tidigare förda säkerhetspolitiken och från utredningens förslag eller att väsentliga delar av utredningens synpunkter utelämnats i propositionen. Särskilt har pekats på avsnitten om avspänning och nedrustning, behovet av ökade insatser för att motverka eller häva underutvecklingen i u-länderna och vårt lands intresse av bidrag till en ny ekonomisk världsordning, sambandet mellan nedrustning och strävandena mot en ny sådan ordning, de multinationella företagens roll och vårt lands fortsatta agerande i nedrustningssammanhang.

Utskottet konstaterar att det i statsministerns anförande i propositionens inledande del hänvisas till det överväldigande stöd i folkmeningen som finns för säkerhetspolitikens grundprinciper. Där fastslås vidare att det mål för vår säkerhetspolitik som uppställdes av 1968 års riksdag alltjämt skall gälla och att vår säkerhetspolitik för detta syfte byggs upp genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken. Där understryks

bl. a. att Sverige verkar för social och ekonomisk rättvisa, politisk avspänning, militär nedrustning samt omfattande och förtroendefullt samarbete över gränserna. En värld i varaktig fred kan endast förverkligas om dessa strävanden förblir starka. Sverige kommer även i fortsättningen att på allt sätt sträva efter att stärka Förenta nationerna i organisationens arbete att söka förebygga och lösa internationella konflikter, framhåller statsministern.

I propositionens bilaga I om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling såvitt avser försvarsdepartementets verksamhetsområde ger föredragande statsrådet i bilagans avsnitt 2 (Den svenska säkerhetspolitiken) sin anslutning i allt väsentligt till vad 1974 års försvarsutredning anfört om inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken.

Försvarsministern instämmer i försvarsutredningens uttalande att Sverige i ökad utsträckning bör medverka till att påverka den internationella utvecklingen i riktning mot ökad allmän säkerhet och erinrar i likhet med statsministern om vårt lands arbete för social och ekonomisk rättvisa, politisk avspänning, militär nedrustning samt omfattande och förtroendefullt samarbete över gränserna. I fråga om rustningskontroll och ömsesidiga styrkereduktioner i vår världsdelen framhåller föredraganden att fortsatta energiska insatser är nödvändiga. Statsrådet säger sig dela försvarsutredningens uppfattning att det torde vara föga sannolikt att strävandena efter rustningsbegränsning och nedrustning under nu överskådlig tid kommer att leda till avgörande resultat. Inom möjligheternas ram ligger dock global rustningsbegränsning beträffande kärnvapen och biologiska och kemiska stridsmedel. Även begränsade framgångar vad gäller rustningskontroll kan enligt föredraganden leda till en förstärkning av FN:s ställning och möjligheter att bilägga internationella tvister. I propositionen erinras vidare om den pådrivande roll som Sverige alltsedan tillkomsten av nedrustningskonferensen i Genève år 1962 spelat och om Sveriges aktiva medverkan till beslutet att anordna en extra generalförsamling i FN nästa år som helt ägnas åt nedrustningsfrågorna.

I propositionen erinras också om den fortsatt allvarliga situationen i flertalet utvecklingsländer, de samlade biståndsinsatsernas otillräcklighet och kraven på en ny ekonomisk världsordning. I likhet med försvarsutredningen konstaterar föredraganden att den nuvarande situationen, om den inte ändras, kan få allvarliga konsekvenser i ett längre tidsperspektiv och ge upphov till konflikter mellan såväl industri- och utvecklingsländer som mellan utvecklingsländerna.

Utskottet finner sålunda att huvuddelen av de problemställningar som motionärerna i detta sammanhang särskilt berört också tas upp i propositionen, låt vara i relativt knapphändiga ordalag. Inte heller den proposition som legat till grund för säkerhetspolitikens och totalförsvarets inriktning under den senaste femårsperioden (prop. 1972:75) innehöll dock några mera utförliga redogörelser eller konkreta förslag beträffande exempelvis Sveriges fortsatta agerande i nedrustningssammanhang eller i fråga om bistånds- eller

handelspolitiken. På motsvarande sätt kan konstateras att både den förra och den nu aktuella försvarsutredningen i sådana specialfrågor i huvudsak begränsat sig till redogörelser för den svenska politiken på respektive områden och i stort sett avstått från att framföra egna och konkreta förslag. Sådana konkreta förslag och närmare riktlinjer för det svenska agerandet i internationella förhandlingar har sin givna plats i andra sammanhang och kommer fram bl. a. i anslutning till regeringens årliga budgetförslag beträffande det internationella utvecklingssamarbetet och fortlöpande i samband med nedrustningsdelegationens arbete.

Utskottet utgår från att det som sägs i den nu aktuella propositionen om svenska insatser för att främja internationell avspänning, nedrustning och en ny ekonomisk världsordning innebär att hittillsvarande strävanden från vårt lands sida att spela en aktiv och konstruktiv roll också i fortsättningen kommer att upprätthållas.

I motionen 1504 har även påtalats att det i propositionen inte görs något uttalande om svensk beredvillighet att delta i en internationell nedrustning. Från svensk sida har vid olika tillfällen framhållits att vårt land inte isolerat kan gå in för nedrustning men att det å andra sidan självfallet skulle delta i en allmänt överenskommen nedrustning. I 1974 års försvarsutredning konstateras dock att det är föga sannolikt att rustningskontrollsträvandena under nu överskådlig tid kommer att leda till någon avgörande nedrustning.

Utskottet har nyligen i annat sammanhang (UU 1976/77:16) haft anledning yttra sig över vissa frågor med anknytning till nedrustnings- och rustningsbegränsningsproblemen liksom Sveriges roll därvidlag. Utskottet uttalade därvid bl. a. att självfallet bör Sverige inte släppa av på ambitionerna att också i fortsättningen spela en aktiv och ledande roll i det internationella nedrustningsarbetet. Utskottet erinrade vidare om den framträdande och pådrivande roll som Sverige och svenska förhandlare länge spelat vid FN:s nedrustningsförhandlingar och -debatter samt att detta har ett starkt stöd i Sveriges riksdag.

Utskottet kommer i dagarna att avge ett betänkande (UU 1976/77:17) om Sveriges medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet. Där berörs även det svenska stödet av strävandena att förverkliga en ny ekonomisk världsordning och den solidaritetspolitik både på hemmaplan och gentemot de fattiga länderna som u-landspolitiken förutsätter.

Utskottet har vidare tagit fasta på de uttalanden om Sveriges medverkan i nedrustningsarbetet och i arbetet på att främja en ny ekonomisk världsordning som gjordes av utrikesminister Karin Söder i riksdagens utrikespolitiska debatt den 30 mars i år.

Utrikesministern talade därvid bl. a. om de svenska förberedelserna för FN:s särskilda generalförsamlingssession om nedrustning, som skall hållas nästa år, och om ett av huvudämnena vid denna session, nämligen sambandet mellan nedrustning och utveckling. Regeringen kommer med kraft att driva nedrustningsfrågorna vidare, yttrade fru Söder.

Utrikesministern betecknade det vidare som en trängande nödvändighet att omfattande resurser överförs från de rika länderna till de fattiga för utvecklingsändamål. Hon underströk att det behövs konkreta i-landsåtaganden för att de internationella överläggningar som behandlar de olika kraven på en ändring av den ekonomiska världsordningen skall föra till meningsfulla resultat. Hon erinrade därvid om att Sverige lagt fram konkreta förhandlingsförslag på en rad områden och också framgent kommer att verka för att överbrygga skiljaktiga positioner mellan u- och i-länder.

Utrikesministern uppehöll sig i samma anförande även vid den svenska neutralitets- och säkerhetspolitiken och vid Sveriges uppenbara intresse av att avspänningspolitiken i världen fortsätter. Regeringen avser att fast och följdriktigt fullfölja vår allmänt omfattade utrikespolitiska huvudlinje, betonade utrikesminister Söder.

I sitt anförande vid Nordiska rådets session i Helsingfors den 1 april i år gjorde statsminister Fälldin uttalanden om den svenska avspännings-, neutralitets-, nedrustnings- och biståndspolitikerna av samma innebörd som de nyss återgivna uttalandena av utrikesministern.

I motionen 1504 påtalas även att försvarsutredningens resonemang om de multinationella företagens roll inte tagits upp i försvarspropositionen. De multinationella företagens framväxt och fortsatta utveckling berörs i den internationella översikten i det första utredningsbetänkandets kapitel 5. Det pekas där bl. a. på de möjligheter dessa företag har att påverka såväl moderländernas som värdländernas utrikes- och inrikespolitik och på de potentiella konfliktrisker deras verksamhet kan innebära. Dessa frågeställningar bör enligt utredningens mening uppmärksammas.

I regeringens deklaration om handels- och valutapolitiken vid utrikesdebatten i riksdagen den 30 mars erinrades om den överenskommelse om internationella investeringar och multinationella företag som träffades vid OECD:s ministermöte i juni förra året. Det viktigaste beslutet avsåg en uppförandekod för de multinationella företagen. Arbetet med att övervaka tillämpningen av koden har nu börjat i OECD. Inom ramen för FN har man börjat utarbeta en världsvid uppförandekod för de multinationella företagens verksamhet. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Mot denna bakgrund utgår utskottet ifrån att även de av försvarsutredningen omnämnda potentiella riskerna för konflikter föranledda av de multinationella företagens verksamhet på vederbörligt sätt uppmärksammas av regeringen.

Det anförda ger vid handen att, oavsett att skiljaktiga meningar har framkommit om lämplig kostnadsnivå för totalförsvaret under den framförliggande femårsperioden, det föreligger en bred och grundläggande uppslutning i vårt land kring säkerhetspolitikens allmänna inriktning liksom om dess mål och medel. Huvuddragen av den svenska säkerhetspolitiken har av regering och riksdag angetts på likartat sätt under årtionden och utmärks sålunda av en höggradig kontinuitet. Fastheten hos och enigheten kring



utrikespolitiken är av oskattbart värde och bör på allt sätt omhuldas.

Med vad utskottet ovan anfört torde ifrågavarande yrkanden i motionerna 1504 och 1521 få anses besvarade.

Med de preciseringar som ovan angetts tillstyrker utskottet den inriktning av säkerhetspolitiken som angetts i propositionen.

I motionen 1522 föreslås bl. a. att riksdagen hos regeringen begär att en *säkerhetspolitisk utredning* tillsätts, som inte är underordnad försvarsdepartementet och som använder sig av annorlunda studiemetodik och planeringsunderlag. Till grund för yrkandet anför motionärerna i den bakomliggande motionen 1521 att en sådan framtida utredning av naturliga skäl inte kan läggas under ett specialiserat fackdepartement, då avsikten bör vara att söka åstadkomma en jämbördig avvägning mellan de olika säkerhetspolitiska instrumenten – utrikes-, handels-, bistånds-, nedrustnings-, freds- och försvarspolitikerna – och att integrera dessa och ge politikerna reell styrning över säkerhetspolitikens inkl. totalförsvarets utformning. Samma motionärer föreslår vidare att kommande säkerhetspolitiska utredningar sänds på *remiss till myndigheter och organisationer* och att större delen av underlaget för de politiska ställningstagandena angående försvarets utformning (angreppsfall m. m.) för framtiden *avhemligas*. (Också i motionen 1504 förordas ett remissförfarande, närmast med avseende på totalförsvarets planering.)

Utskottet anser att den utredningsordning som tillämpats inför de senast aktuella femårsbesluten om totalförsvarets utformning m. m. och som tillkommit under medverkan av de fyra större riksdagspartierna på det hela taget har fungerat tillfredsställande och gett riksdagen erforderlig insyn i den långsiktiga försvarsplaneringen. Utskottet vill i och för sig inte avvisa tanken att nya metoder prövas eller att det allmänt säkerhetspolitiska inslaget i kommande utredningar ytterligare förstärks. Likväl bör hållas i minnet att huvudsyftet med försvarsutredningarna varit att komma fram till gemensamma bedömningar om lämplig styrka och utformning hos totalförsvarets olika element och att övriga säkerhetspolitiska bedömningar liksom angivandet av viljeinriktning i olika utrikespolitiska avseenden därvid främst tjänat som utgångspunkter eller bakgrund för en bestämning av försvarspolitikerna och totalförsvarets närmare utformning.

Utskottet vill heller inte utesluta möjligheten att någon typ av remissförfarande, som inte nödvändigtvis behöver omfatta utredningsmaterialet i dess helhet, prövas. Utskottet har noterat att förorden för ett sådant förfarande, som förekommer både i motionsparet 1521/1522 och i motionen 1504, är motiverade av en önskan att stimulera och bredda den allmänna debatten om och det folkliga engagemanget i säkerhetspolitiken och försvarsfrågorna. Det torde dock få ankomma på regeringen att i första hand pröva lämpligheten och genomförbarheten helt eller delvis hos dessa förslag.

Detsamma gäller yrkandet om ett ytterligare avhemligande av sådant studieunderlag som alltjämt är underkastat sekretess. Utskottet har sig be-

kant att utvecklingen under senare år gått i riktning mot en allt större öppenhet i dessa frågor men är också medvetet om att bl. a. hänsyn till främmande makter sätter vissa gränser som inte kan förbises.

Med det anförda torde yrkandena i motionen 1522 få anses besvarade.

Innebörden av det ena av yrkandena i motionen 1452 är att riksdagen skall begära att regeringen söker utverka *garantier från de båda militärblocken NATO och Warszawapakten* varigenom de förpliktar sig att avstå från varje försök att nu eller i framtiden kränka Sveriges neutralitet eller självständighet och förbinder sig att gentemot Sverige inte använda våld eller hot om våld.

1974 års försvarsutredning har i denna fråga uttalat följande.

Neutraliteten i krig, liksom alliansfriheten i fred, är inte internationellt garanterad eller traktatbunden. Sverige har själv valt sin neutrala linje. Detta medför att trovärdigheten inte är avhängig av internationella garantier utan vilar på den politik som Sverige för och de försvarsåtgärder som vi redan i fred vidtar.

En väsentlig förutsättning för denna politik är att omvärlden har förtroende för vår vilja och respekt för vår förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. För att denna avsikt skall bli klart förstådd och respekterad krävs att politiken inte görs beroende av tillfälliga faktorer utan förs med konsekvens och fasthet.

I årets försvarsproposition återkommer dessa uttalanden i såväl statsministerns som försvarsministerns anföranden.

Utskottet erinrar om att Sverige för sin del avvisat tanken att skriva in neutraliteten i något internationellt avtal och därigenom råka i ett slags beroendeförhållande till militära allianser eller stormakter.

Riksdagen avtog år 1956 en motion med yrkanden om dels en svensk neutralitetsförsäkran, dels förhandlingar med stormakter och grannländer om garantier för den svenska neutraliteten. Utrikesutskottet anförde i detta sammanhang i sitt utlåtande nr 3 år 1956 bl. a. följande.

Deras (dvs. motionärernas) aktionsplan kan icke vara avsedd att utgöra ett stöd åt den utrikespolitiska riktlinje de svenska statsmakterna fullfölja. Ty vad de förorda innebär en omläggning av nu tillämpade grundprinciper för svensk utrikespolitik.

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.

---

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 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

svensk utrikespolitik som regering och riksdag, med stark förankring inom svensk folkmening, anslutit sig till och som de utan vacklan böra fullfölja.

Utskottet anser att dessa uttalanden från år 1956 alltfjämt har full giltighet. Såsom framhålls i propositionen och som även understrukits i samband med tidigare utredningar och riksdagsbeslut om säkerhetspolitikens och totalförsvarets inriktning, främjas vårt lands möjligheter att med bibehållen frihet och självständighet kunna stå utanför krig och allvarigare konflikter även i framtiden bäst genom den alliansfria politiken som är inriktad på att möjliggöra neutralitet i ett framtida krig.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund för sin del det nu aktuella yrkandet i motionen 1452.

I ett andra yrkande i samma motion 1452 föreslås att riksdagen hos regeringen anhåller om initiativ till samnordiska överläggningar i syfte att proklamera Norden som *kärnvapenfri zon*.

Tanken på en kärnvapenfri zon i Norden går närmast tillbaka på ett initiativ från år 1963 av Finlands president vars förslag härom allmänt går under beteckningen Kekkonen-planen. En likartad idé hade fem år tidigare lanserats av dåvarande sovjetiske premiärministern Bulganin. Förslagen i denna riktning har fortlöpande dryftats både i den allmänna säkerhetsdebatten och vid återkommande tillfällen de nordiska regeringarna emellan. Olika uppfattningar om planens ändamålsenlighet har därvid framkommit i de närmast berörda länderna.

Riksdagen avslag år 1964, på grundval av utrikesutskottets utlåtande nr 2 samma år, en motion med yrkande av likartad innebörd. Detta skedde under hänvisning bl. a. till det svar som den svenska regeringen år 1962 hade avgett på en rundfråga från FN och där regeringen angett vissa förutsättningar för svenskt deltagande i en kärnvapenfri zon. En sådan zon borde enligt det svenska svaret vara av största möjliga utsträckning och omfatta stater i Mellanuropa och Nordeuropa som icke har egna kärnvapen. Ett väsentligt villkor angavs vara att kärnvapenmakterna å sin sida överenskom om ett stopp för alla kärnvapenprov. Man borde vidare ha rätt att förvänta sig en medverkan från kärnvapenmakternas sida, vilka borde förklara sig respektera de avtal som kunde ingås och avstå från alla åtgärder som stod i strid därmed. I utlåtandet erinrades vidare om att icke heller de övriga nordiska länderna utan acceptabel kompensation var beredda att traktatfästa eller i annan form för bindning för viss framtid stadfästa den i Norden rådande frånvaron av kärnvapen. Utskottet konstaterade att arrangemang med en kärnvapenfri zon uppenbarligen förutsatte vissa förpliktelser från kärnvapenmaktens sida och att frågan om en sådan zon i Norden därigenom finge en internationell prägel som gick utöver det nordiska samarbetet. Enligt utskottets mening låg problemet på det internationella planet, såsom ingående i det arbete som avser rustningsbegränsningar.

De allmänna förutsättningarna för realiserandet av tanken på en kärnvapenfri zon i vårt närområde torde också i dag kunna bedömas på likartat sätt.

Först skall konstateras att inget av de nordiska länderna vare sig besitter egna kärnvapen eller har sådana vapen stationerade på sitt territorium. Alla de nordiska länderna är vidare anslutna till 1968 års internationella avtal om förhindrande av kärnvapenspridning (NPT). De facto utgör sålunda de nordiska länderna tillsammans ett slags kärnvapenfri zon. Däremot föreligger inget speciellt avtal härom. Meningarna om fördelarna med en traktatmässig reglering av detta förhållande är alltså delade bland de berörda länderna.

Sverige har en positiv inställning till den allmänna idén om kärnvapenfria zoner. Under lämpliga betingelser kan de utgöra ett viktigt bidrag till att öka förtroendet mellan staterna och motverka kärnvapenspridning. Den svenska regeringen var bland de första att förespråka upprättandet av en kärnvapenfri zon i Europa, omfattande ett större område än enbart Norden. Sverige har i FN gett sitt stöd åt flera förslag om upprättande av kärnvapenfria zoner i olika delar av världen. Vid den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) har Sverige uttalat att tidigare framlagda förslag om rustningsreglering i Europa, däribland förslag om upprättande av kärnvapenfria zoner, vore värda att på nytt studeras under hänsynstagande till den utveckling som ägt rum sedan de framlades. Från svensk sida har därvid också betonats att de berörda stormakternas villighet att delta i projekten utgör en särskilt viktig faktor.

En huvudförutsättning för upprättandet av en kärnvapenfri zon är givetvis att alla stater som avses omfattas av zonen är överens om att inleda förhandlingar härom. Denna förutsättning har hittills inte förelegat beträffande förslaget om en sådan zon i Norden. En annan förutsättning är att stater som besitter kärnvapen är beredda att å sin sida göra vissa utfästelser och åtaganden. Som neutral stat i händelse av konflikt välkomnar Sverige i detta sammanhang s. k. negativa säkerhetsgarantier, dvs. att kärnvapenmakter förbinder sig att inte utnyttja sina kärnvapen mot mål inom en dylik kärnvapenfri zon. Detta aktualiserar i sin tur även frågan om en zons avgränsning och om upprättandet av säkerhetsområden utanför zonen som är fria från taktiska kärnvapen eller medeldistansrobotar, vilka kan sättas in mot mål inom zonen i fråga.

Frågan om en kärnvapenfri zon i Norden torde därför inte kunna betraktas isolerat från den militärpolitiska situationen i Europa i övrigt. Den har därmed också ett samband ej blott med de allmänna nedrustningsförhandlingarna inom FN:s ram utan även med samtalen mellan Sovjetunionen och USA om begränsning av de strategiska vapnen, de s. k. SALT-förhandlingarna, och med förhandlingarna mellan NATO- och Warszawa-paktsstaterna om ömsesidiga styrkereduktioner i Centraleuropa, de s. k. M(B)FR-förhandlingarna.

En expertstudie rörande kärnvapenfria zoner genomfördes under år 1975 på uppdrag av FN:s nedrustningskommitté (CCD) i enlighet med ett finskt förslag och beslut härom av FN:s generalförsamling hösten 1974. I arbetsgruppen för denna studie, som bedrev sitt arbete under finskt ordförandeskap, ingick även expertis från Sverige. Studien innehåller en redovisning av den mångfald av skilda uppfattningar som förekommer inom den internationella diskussionen rörande kärnvapenfria zoner men fastslår också vissa allmänt accepterade grundprinciper för sådana zoner. Från svensk sida har i en kommentar till expertstudien bl. a. framhållits att denna inte berör alla de frågor som måste beaktas i samband med upprättandet av kärnvapenfria zoner i Europa och att den därför inte utgör en helt tillfredsställande grundval för en diskussion om konkreta zonförslag avseende vår världsdel. Bland de centrala frågor om vilka enighet inte uppnåddes i arbetsgruppen var bl. a. de från svensk sida framförda tankarna angående dels möjligheten för en del av en stat att ingå i en kärnvapenfri zon, dels upprättande av säkerhetsområden utanför zonen fria från taktiska kärnvapen eller medeldistansrobotar som kan sättas in mot mål inom zonen.

Vidare har från svensk sida beklagats att arbetsgruppen inte kunnat nå enighet om förslaget att kärnvapenmakterna bör utfästa sig att inte använda eller hota att använda kärnvapen mot länder inom en kärnvapenfri zon, då dylika åtaganden bör ingå som ett nödvändigt element i varje överenskommelse om en sådan zon.

CCD-rapporten om kärnvapenfria zoner har, jämte de kommentarer som framförts över studien från deltagarstaterna i CCD och vissa internationella organisationer, behandlats vid FN:s senaste generalförsamling. Församlingen beslöt överlämna rapporten till berörda regeringar och internationella organisationer samt till CCD för vidare beaktande och för de åtgärder som kan vara påkallade.

Mot angivna bakgrund finner utskottet att något initiativ av det slag som påyrkas i motionen 1452 inte är erforderligt. Yrkandet i fråga avstyrks därför.

Stockholm den 19 april 1977

På utrikesutskottets vägnar  
ALLAN HERNELIUS

*Närvarande:* herr Hernelius (m), fru Lewén-Eliasson (s), herr förste vice talmannen Bengtson (c), herrar Adamsson (s), Palm (s), Åberg (fp), Göransson (s), Hellström (s), Ericson i Örebro (s), Korpås (c), fru Sigurdsen (s), herrar Wirmark (fp), Örjes (c) och Siegbahn (m).

### Avvikande mening

av fru Lewén-Eliasson, herrar Adamsson, Palm, Göransson, Hellström och Ericson i Örebro samt fru Sigurdsen (samtliga s) som anser

att det avsnitt i utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet konstaterar" och på s. 9 slutar med "angetts i propositionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i detta sammanhang inledningsvis anföra följande.

Vårt lands möjligheter att stå utanför krig och allvarliga konflikter främjas även i framtiden bäst genom vår alliansfria politik som inriktas på att i krig möjliggöra neutralitet. Genom en fortsatt sådan politik formar vi själva vår utrikespolitik men har också att vid krig i vår omvärld svara för vår säkerhet och vårt oberoende.

Den svenska säkerhetspolitiken har som en viktig uppgift att bidra till en fredlig utveckling i världen samt till utjämning av motsättningar och större förståelse mellan folken. En annan uppgift är att bidra till att skapa en värld där även små stater, som vårt eget land, kan hävda sina intressen. Genom att slå vakt om den internationella solidariteten kan vi även redan i fredstid tillvarata våra egna intressen. Målet för våra säkerhetspolitiska strävanden är en värld i fred, vilket förutsätter respekt för varje nations självbestämmande, social och ekonomisk rättvisa, politisk avspänning och militär avrustning samt internationellt samarbete. Vår alliansfria ställning ger oss särskilda möjligheter att verka här för.

Till säkerhetspolitiken hör också att bidra till att maktblockens intressen att dra in vårt land i eventuella konflikter minskas och att därigenom också värna våra demokratiska friheter och rättigheter. Som en relativt ny uppgift kan betecknas att förhindra eller lindra verkningar av fredskriser.

Vad utskottet här återgett leder till slutsatsen att den år 1968 godkända och år 1972 bekräftade inriktningen av säkerhetspolitiken – återgiven såväl i propositionen (bil. 1 s. 25) som i motionen 1504 (s. 10) – bör ligga fast. För att nå de angivna säkerhetspolitiska målen behövs också fortfarande ett efter våra förhållanden starkt och balanserat totalförsvar.

Utskottet har noterat att regeringen i förevarande proposition förklarar sin anslutning till försvarsutredningens enhälliga betänkande Säkerhetspolitik och totalförsvar. Samtidigt kan emellertid konstateras att det i propositionen – som redovisats i motionen 1504 – i åtskilliga och väsentliga avseenden görs avvikelser eller utelämnanden från utredningens förslag och synpunkter.

Särskilt framträdande är detta i fråga om avsnitten om avspänning och nedrustning samt om utvecklingsländerna. I det sistnämnda fallet väljer försvarsministern att inte alls behandla utredningens uppfattning om behovet av ökade insatser för att motverka eller häva underutvecklingen. Likaså utelämnas en anslutning till vad utredningen anfört om vårt lands intresse att söka bidra till en annan och rättvisare ekonomisk ordning. Inte

heller tar försvarsministern upp utredningens resonemang om de multi-nationella företagens negativa roll i denna utveckling.

När försvarsministern redovisar sin anslutning till utredningens uppfattning om att vårt land i ökad utsträckning bör medverka till en ökad allmän säkerhet, har på sätt som nyss beskrivits utredningens konstaterande om sambandet mellan önskemålen om nedrustning och strävandena för en ny ekonomisk världsordning kopplats bort. Något instämmande i behovet av en sådan ordning görs inte. Sverige har t. ex. tidigare – under den socialdemokratiska regeringen – förklarat sig beredd att delta i en internationell nedrustning. Ej heller något sådant uttalande görs av försvarsministern. Regeringen har över huvud undvikit att konkret behandla vårt lands fortsatta agerande i nedrustningssammanhang, trots att man bejakat försvarsutredningens uttalande om nedrustningspolitiken som en del av den samlade säkerhetspolitiken.

Utskottet vill i detta sammanhang vidare anföra följande.

1974 års försvarsutredning har som den första i raden av kommittéer på detta område haft i uppdrag att förbereda ett totalförsvarsbeslut. I enlighet härmed har den belyst och lagt fram förslag inte endast kring militärt försvar, civilförsvar och psykologiskt försvar utan också kring övriga delar av totalförsvaret. Utredningen har som framgår av dess första betänkande sett säkerhetspolitiken inte enbart i samband med öst-väst-problematiken utan också uppmärksammat en rad andra internationella problem som måste beaktas i en bredare säkerhetspolitisk diskussion. Denna delvis nya syn, som utredningen enhälligt redovisade i sitt första betänkande, utgjorde samtidigt en för skilda områden sammanfattande beskrivning av den förutvarande regeringens säkerhetspolitik.

Även om regeringens syn på de säkerhetspolitiska frågorna redovisas också i andra sammanhang än i förevarande proposition bör man på denna, som ju behandlar den långsiktiga inriktningen av säkerhetspolitiken, kunna ställa kravet att den skall utgöra det samlade dokumentet för svensk säkerhetspolitik. Denna synpunkt gäller inte minst med hänsyn till att propositionen, till skillnad t. ex. från utrikesministerns årliga deklARATION i riksdagen om utrikespolitiken eller statsminister Fälldins anförande nyligen vid Nordiska rådets session, underställts riksdagen för dess ställningstagande. Det blir därvid inte av underordnad betydelse om försvarsministern i sitt anförande till propositionen, som utskottet nyss redovisat, gör väsentliga avvikelser eller utelämnanden från försvarsutredningens betänkande.

Utskottet, som jämväl vill erinra om vad det uttalat i betänkandena UU 1976/77:16 om vissa nedrustnings- och rustningsbegränsningsproblem och UU 1976/77:17 om Sveriges medverkan i det internationella utvecklings-samarbetet, vill i detta sammanhang tillfoga ytterligare en kommentar.

En grundläggande tanke i det svenska nedrustningsarbetet har varit och måste vara att söka få till stånd en omfördelning från de kolossala satsningarna på militära utgifter till de stora behoven för social och ekonomisk

utveckling i de fattiga länderna.

Våra möjligheter att få till stånd en sådan utveckling kan emellertid påverkas negativt om regeringens förslag om en väsentlig ökning av de militära utgifterna kommer till stånd. Även mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening betydelsefullt att dessa utgifter under den kommande femårsperioden blir reallt i stort sett oförändrade. För vårt lands fortsatta handlande på nedrustningsområdet får således ökningen av våra egna utgifter för militärt försvar anses spela en roll.

Med de preciseringar som ovan angetts tillstyrker utskottet den inriktning av säkerhetspolitiken som angetts i motionen 1504. Därmed har utskottet också besvarat ifrågakvarande yrkande i motionen 1521.