

Nr 10

Utrikesutskottets betänkande i anledning av motioner om erkännande av respektive upprättande av diplomatiska förbindelser med vissa regeringar.

Motionerna

I motionen 1974:21 av herr Hermansson m. fl. (vpk) föreslås

”1. att riksdagen hos regeringen hemställer om att denna omedelbart bryter med Saigonjuntan,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om att denna tar initiativ till att upprätta diplomatiska förbindelser med provisoriska revolutionära regeringen i Sydvietnam”.

I motionen 1974:22 av herr Hermansson m. fl. (vpk) hemställs ”att riksdagen hos regeringen hemställer om att den omedelbart upprättar diplomatiska förbindelser med republiken Guinea-Bissau”.

I motionen 1974:202 av herr Hermansson m. fl. (vpk) föreslås att ”riksdagen hos regeringen hemställer att denna snarast erkänner GRUNK som Cambodjas lagliga regering”.

I motionen 1974:397 av herr Ahlmark m. fl. (fp) hemställs ”att riksdagen måtte uttala sig för ett svenskt diplomatiskt erkännande av Guinea-Bissau”.

I motionen 1974:660 av fru Mogård m. fl. (m, fp) hemställs ”att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om en snar utredning rörande möjligheten av att upptaga diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten”.

I motionen 1974:981 av fru Dahl m. fl. (s) hemställs ”att riksdagen begär hos Kungl. Maj:t att Sverige snarast upprättar fulla diplomatiska förbindelser med Republiken Sydvietnams provisoriska revolutionära regering”.

I motionen 1974:1269 av fru Dahl m. fl. (s) yrkas att ”riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att Sverige snarast erkänner republiken Guinea-Bissau och upprättar fulla diplomatiska förbindelser med dess regering”.

I motionen 1974:1277 av herr Olof Johansson i Stockholm m. fl. (c) hemställs ”att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer att de formella diplomatiska förbindelserna med Saigonregimen omedelbart bryts, samt att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad som i motionen anförts om erkännande av PRR”.

Utskottet

Principfrågor

Den internationella rätten uppställer kriterier som skall vara uppfyllda för att en *stat* skall anses ha uppkommit. Dessa är: existensen av ett territorium, en befolkning samt en regering som självständigt i relation till andra stater utövar effektiv makt. Vidare måste det föreligga ett mått av stabilitet i dessa förhållanden.

På samma sätt anger den internationella rätten de kriterier som skall vara uppfyllda för att en politisk myndighet skall anses som en *regering* vilken är behörig att företräda en etablerad stat. Dessa är: effektiv kontroll över staten och viss stabilitet. När kriterierna är uppfyllda, kan en regering göra anspråk på att föra statens talan, exempelvis i mellanstatliga organisationer. Från detta ögonblick kan *erkännande* ske, vilket markerar en beredskap till vanliga förbindelser på regeringsplanet.

Staters bedömning av frågan huruvida kriterierna i det ena eller andra fallet är uppfyllda kan givetvis variera.

I en bilaga till detta betänkande återfinns ett sammandrag av en inför utskottet given föredragning om de folkrättsliga aspekterna på erkännandefrågor.

Beträffande förutsättningar för *upprättande av diplomatiska förbindelser* fastslås i 1961 års Wienkonvention grundsatsen att det för upprättande av sådana förbindelser fordras de berörda staternas samtycke.

I praktiken blir upprättandet av diplomatiska förbindelser mellan regeringar som erkänner varandra aktuellt, när de finner att utvecklingen av kontakterna dem emellan, t. ex. på handelsns område, motiverar att det skapas sådana särskilda kanaler som möjliggörs genom diplomatiska förbindelser.

Den politik som Sverige för i dessa avseenden har beskrivits i ett interpellationssvar av dåvarande utrikesministern Torsten Nilsson den 7 december 1967. Däri framhölls bl. a. att det inte föreligger skyldighet att erkänna en främmande makt; åtgärden är i stället beroende av praktiska och politiska överväganden i varje särskilt fall. Den svenska regeringen brukar i första hand anse avgörande att en makt som skall erkännas har vunnit ett rimligt mått av självständighet utåt som någorlunda allmänt godtagits av omvärlden. Vidare krävs en rimlig stabilitet inåt, genom att det finns statliga myndigheter som faktiskt upprätthåller kontroll över ett visst territorium och där utövar suveräna befogenheter. Enligt praxis ges svenskt erkännande när vi dels anser att minimikraven är uppfyllda, dels finner att inga särskilda skäl talar emot ett erkännande.

Utskottet konstaterar att Sverige konsekvent eftersträvat att erkänna stater och regeringar när de folkrättsliga förutsättningarna härför föreligger. Det kan också uttryckas så att Sverige tillämpar universalitetsprincipen i fråga om erkännande av stater och regeringar. Vidare har Sverige varit berett att upprätta diplomatiska förbindelser med erkända regeringar så snart prak-

tiskt behov av sådana förbindelser anses föreligga.

Varken erkännande av en regering eller upprättande av diplomatiska förbindelser innebär således för Sveriges del ett uttryck för politiskt stöd till eller sympatier för berörda regeringar.

I fråga om den universalitetsprincip, som Sverige tillämpat sedan många år tillbaka, framhöll dåvarande utrikesministern Wickman i ett anförande den 6 april 1973 bl. a. följande:

Bakom universalitetsprincipen ligger vår övertygelse om det stora värdet av ett fredligt internationellt samarbete. Sverige har traditionellt företrätt kravet på att internationella konflikter måste förebyggas genom samarbete och lösas genom förhandlingar. En fredlig internationell utveckling främjas av att staterna har instrument som möjliggör kontakter och samverkan. Det är också i överensstämmelse med denna uppfattning som vi alltid önskat att FN skall vara en universell organisation.

Endast i några fall har Sverige gjort undantag från universalitetsprincipen. Dessa undantag, betingade av öppet redovisade utrikespolitiska skäl, har särskilt varit Östtyskland och Nordkorea.

Utskottet ansluter sig till de ovan redovisade riktlinjerna.

Guinea-Bissau

I motionerna 22, 397 och 1269 hemställs om svenskt erkännande av republiken Guinea-Bissau respektive om upprättande av diplomatiska förbindelser med republiken.

Republiken Guinea-Bissaus självständighet utropades, som motionärerna framhåller, den 24 september 1973 av en folkförsamling i Guinea-Bissau. Självständighetsproklamationen gjordes under pågående befrielsekamp, under vilken Rörelsen för Guineas och Kap Verde-öarnas självständighet (PAIGC) hade vunnit kontroll över stora delar av landet. Över andra delar hade kolonialmakten Portugal fortfarande kontrollen.

En avgörande förändring i förhållandet mellan Guinea-Bissau och Portugal inträffade i början av augusti 1974, när den portugisiska regeringen förklarade att den hade för avsikt att överlämna makten i Guinea-Bissau till PAIGC och var beredd att inom kort erkänna Guinea-Bissau som oavhängig stat och stödja dess ansökan om medlemskap i FN. Samtidigt gjorde PAIGC uttalanden om att man avsåg att i samband med avkoloniseringen samverka med den portugisiska regeringen i former som tillvaratog möjligheterna till samarbete mellan befolkningsgrupperna i Guinea-Bissau på grundval av jämlikhet och respekt för alla parterers rättmätiga intressen.

Sverige erkände Guinea-Bissau den 9 augusti 1974 och har sedermera tagit initiativ till upprättande av diplomatiska förbindelser med republikens regering.

Genom den utveckling som här redovisats har yrkandena i motionerna 22, 397 och 1269 blivit inaktuella.

Vatikanstaten

I motionen 660 hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om en snar utredning rörande möjligheterna av att upptaga diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten.

Utskottet erinrar om att liknande motionsyrkanden avseende upprättande av diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten har behandlats av flera tidigare riksdagar och att yrkandena har avslagits. I de av riksdagen godkända utskottsbetänkandena i ärendet – senast UU 1972:19 – har erinrats om grundregeln i fråga om upprättande av diplomatiska förbindelser med en stat som Sverige erkänt, nämligen att sådana förbindelser blir aktuella när man finner att de faktiska kontakterna med staten i fråga blir så betydelsefulla att det uppstår behov av att skapa sådana särskilda kanaler mellan regeringarna som möjliggörs genom diplomatiska förbindelser.

Vidare har påpekats att de ärenden av löpande natur som förekommer mellan Sverige och Vatikanstaten erfarenhetsmässigt kan handläggas genom de informella förbindelser som upprätthålls genom den svenska ambassaden i Rom. Svenska sändebud i olika huvudstäder har dessutom värdefulla kontakter med Vatikanstatens utsända representanter. Sammanfattningsvis har framhållits att det inte syntes vara någon fördel i att upprätta den organisatoriska och administrativa ram som formella diplomatiska förbindelser innebär, med mindre de praktiska arbetsuppgifterna motiverade detta.

Utskottet kan inte se att det, sedan riksdagen sist behandlade frågan om diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten, tillkommit nya omständigheter som skulle motivera en ändrad inställning från riksdagens sida.

Av detta skäl avstyrker utskottet motionen 660.

Sydvietnam

I motionerna 21, 981 och 1277 hemställs om upprättande av diplomatiska förbindelser med den provisoriska revolutionära regeringen i Sydvietnam. I två av dessa motioner hemställs dessutom om avbrytande av de diplomatiska förbindelserna med regeringen i Saigon.

Liknande motionsyrkanden har avslagits av riksdagen åren 1969, 1970, 1971, 1972 och 1973.

Riksdagen har därvid erinrat om de principer som Sverige tillämpar i fråga om erkännande av stater och upprättande av diplomatiska förbindelser. I utrikesutskottets betänkande 1973:19 framhölls vidare att den väpnade konflikten i Sydvietnam fortsatte, och det konstaterades att inga initiativ i fråga om erkännande av PRR var aktuella så länge det nuvarande oklara läget i Sydvietnam bestod.

Sedan Parisavtalet undertecknades har halvtannat år förflutit utan att framsteg gjorts i förhandlingarna om en politisk lösning av Vietnamkonflikten. Tvärtom har krigshandlingarna fortsatt, och striderna har blossat

upp särskilt häftigt under den gångna sommaren. När det gäller kontrollen över Sydvietnam karakteriseras läget av att regeringen i Saigon behärskar en del av landets territorium medan PRR behärskar en annan del.

Situationen med två konkurrerande och enligt Parisavtalet jämbördiga regimer synes således fortsätta. Det är omöjligt att förutse när nationell försoning och enighet skall kunna skapas i Sydvietnam och när det kan bildas en nationell koalitionsregering i enlighet med Parisavtalets bestämmelser.

Med hänsyn till de förhållanden som sålunda råder i Sydvietnam kan man tills vidare inte anse att någondera av de båda administrationerna kan företräda staten Sydvietnam enligt folkrättens regler.

Sverige nedlägger i överensstämmelse härmed vid internationella möten och konferenser sin röst i fråga om godkännande av fullmakter för Saigonregeringen liksom i fråga om krav att PRR skall företräda Sydvietnam.

Riksdagen har tidigare konstaterat att Sverige inte haft någon ambassadör ackrediterad i Saigon sedan 1967. Regeringens politik är numera att inte anmäla någon diplomatisk tjänsteman hos regeringen i Saigon.

Ingen sydvietnamesisk ambassadör eller diplomatisk tjänsteman har mottagits i sin officiella egenskap i Stockholm sedan mitten av 1960-talet.

De diplomatiska förbindelserna mellan Sverige och regeringen i Saigon har på detta sätt kommit att upphöra.

Därför är det ej aktuellt att diskutera förslag om "avbrytande av de diplomatiska förbindelserna" med ifrågavarande regering.

Med PRR har svenska myndigheter byggt upp omfattande kontakter, särskilt i samband med de senaste årens biståndsinsatser. Den svenska biståndsmyndigheten SIDA och utrikesdepartementet har sålunda fortlöpande kontakter med PRR angående utformningen av det svenska biståndet.

Svenska regeringsledamöter har också vid flera tillfällen fört samtal med företrädare för PRR.

Mot bakgrund av det snabbt ökande svenska biståndet till PRR beslöt regeringen den 21 augusti 1974 medge att PRR i Stockholm upprättade en generaldelegation. Utrikesministern gjorde samma dag ett uttalande här om av följande lydelse:

Sedan flera år råder mycket vänskapliga informella förbindelser mellan svenska regeringen och den provisoriska revolutionära regeringen i Sydvietnam (PRR). Dessa förbindelser får från svensk sida sin särskilda prägel av det svenska folkets starka sympati för den nationella befrielsekampen i Vietnam.

Det svenska biståndet till återuppbyggnaden av de krigshärjade områdena under PRR:s kontroll erhåller en allt mera omfattande och långsiktig karaktär. I syfte att tillgodose det av biståndssamarbetet föranledda behovet av förbättrade kontakter med svenska myndigheter har regeringen medgivit att PRR i Stockholm upprättar en representation med benämningen "Délégation générale du Gouvernement Révolutionnaire Provisoire de la République du Sud Vietnam en Suède" ("PRR:s allmänna delegation i Sverige").

Någon ändring i Sveriges syn på frågan om ett erkännande av PRR innebär inte detta medgivande.

Utskottet vill för sin del ansluta sig till förenämnda uttalande av utrikesministern.

Mot bakgrund av vad ovan anförts avstyrker utskottet motionerna 21, 981 och 1277.

Cambodja

I motionen 202 föreslås erkännande av Cambodjas nationella enhetsregering (GRUNK). Läget i Cambodja präglas av att inbördeskriget fortsätter och att det militära läget synes vara fastlåst. Den i exil bildade kungliga nationella enhetsregeringens (GRUNK) styrkor torde kontrollera ca 90 % av landets territorium. En stor del av landsbygdsbefolkningen rapporteras ha flytt undan striderna till de orter som Khmer-republikens regering i Phnom-Penh kontrollerar.

Sverige erkände Cambodja genom att rösta för landets inval i FN i december 1955. Prins Sihanouk var då statschef, och den svenske ambassadören i Peking ackrediterades hos hans regering. Efter marskalk Lon Nols statskupp 1970, som ledde till att prins Sihanouk upprättade en exilregering i Peking, har Sverige inte betraktat någon av de båda cambodjanska regimerna som landets lagliga regering. Ingendera regeringen kan nämligen anses ha sådan kontroll över Cambodja att den kan företräda denna stat enligt folkrättens regler.

Informella kontakter har emellertid fortlöpande upprätthållits mellan prins Sihanouk och Sveriges ambassadör i Peking.

Vid internationella konferenser nedlägger Sverige sin röst vid votering om respektive parter fullmakter.

Mot den bakgrund som här lämnats avstyrker utskottet yrkandet i motionen 202 om erkännande av GRUNK.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen anser motionerna 1974:22, 1974:397 och 1974:1269 besvarade med vad utskottet anfört om Sveriges förbindelser med republiken Guinea-Bissau,
2. att riksdagen avslår motionen 1974:660,
3. att riksdagen avslår motionerna 1974:21, 1974:981 och 1974:1277 i vad avser erkännande av respektive upprättande av diplomatiska förbindelser med Republiken Sydvietnams provisoriska revolutionära regering,
4. att riksdagen avslår motionerna 1974:21 och 1974:1277 i vad avser avbrytande av de diplomatiska förbindelserna med re-

- publiken Vietnams regering i Saigon,
5. att riksdagen avslår motionen 1974:202.

Stockholm den 15 november 1974

På utrikesutskottets vägnar

ARNE GEIJER

Närvarande: herr Arne Geijer i Stockholm (s), fru tredje vice talmannen Nettelbrandt (fp), herrar Hernelius (m), Antonsson (c), Adamsson (s), fru Nilsson i Kristianstad (c), herrar Palm (s), Göransson (s), Hellström (s), Åberg (fp), Nilsson i Stockholm (s), fru Frändås (s), herrar Karlsson i Mariefred (c) och Wijkman (m).

Bilaga

Sammandrag av föredragning inför utrikesutskottet den 22 oktober 1974 av utrikesdepartementets folkrättssakunnige jur.dr Hans Blix

I sin föredragning om folkrättsliga aspekter på erkännandefrågor, förklarade utrikesrådet Hans Blix att det var nödvändigt att skilja på erkännande av stater och av regeringar. Förutsättningarna för erkännande var visserligen på väsentliga punkter desamma, men viktiga skiljaktigheter förelåg också. Staterna är de viktigaste folkrättsliga subjekten. Så fort en stat uppkommer tillskrivs den vissa fundamentala rättigheter, främst rätt till respekt för sitt territorium och rätt att kräva icke-inblandning i dess inre angelägenheter. Ännu viktigare är att den från detta ögonblick tillskrivs förmåga att i full omfattning samarbeta med andra stater, exempelvis uppta diplomatiska förbindelser eller ingå i mellanstatliga organisationer. Det är därför viktigt att avgöra i vilket ögonblick en stat uppkommer. Den internationella rätten uppställer de kriterier som skall vara uppfyllda för att en stat skall anses ha uppkommit, nämligen existensen av ett territorium, en befolkning, en regering som självständigt i förhållande till andra makter utövar effektiv makt över befolkningen samt ett mått av stabilitet. Så snart dessa kriterier är uppfyllda föreligger rättsligt en stat, vars territorium andra stater har att respektera. Från detta ögonblick kan också erkännande ske. Erkännandet får ses som ett konstaterande av att staten kommit till stånd och samtidigt som ett tecken på att den erkännande staten är beredd att uppta vanliga statliga förbindelser med den nya staten. Då betydande variationer kan föreligga i bedömningen av kriterier som stabilitet och effektiv kontroll är det inte så konstigt att stater kan ha olika uppfattning om när en ny enhet skall anses rättsligt vara en stat. Någon central instans att avgöra frågan finns ej.

Någon rättslig skyldighet att uppta vanliga statliga förbindelser med en ny stat så snart den uppstått föreligger ej och därmed ej heller någon skyldighet att erkänna. Sveriges erkännande av Östtyskland skedde exempelvis – av olika skäl – långt senare än det ögonblick då Östtyskland måste ha ansetts rättsligt blivit en stat med anspråk på respekt för sitt territorium. Inget hindrar att en stat i sin praxis väntar med sitt erkännande av nya stater till dess deras självständighet någorlunda allmänt godtagits av omvärlden – som sades i ett interpellationssvar den 7 december 1967. Något rättsligt krav på sådan avvaktande hållning finns givetvis dock ej. Diplomatiske förbindelser och stöd för medlemskap i mellanstatliga organisationer är sådant samarbete som erkännande är en signal till.

Erkännandeförklaringar kan givetvis inte skapa en ny stat. Om kriterierna ej är uppfyllda, föreligger ingen stat i rättslig mening, även om en etablerad stat skulle avge erkännande. För en liten stat i skärningsfältet mellan stormaktsintressen är det av betydelse att i erkännandefrågor handla konsekvent. Om exempelvis effektivitetskriteriet eller stabilitetskriteriet skulle bedömas

lättvindigt i ett fall kunde det bli politiskt besvärande att i ett senare fall anlägga en strängare bedömning.

Den internationella rätten anger de kriterier som skall vara uppfyllda för att en regering skall anses behörig att företräda en etablerad stat. Dessa är effektiv kontroll över staten och viss stabilitet. Då dessa kriterier är uppfyllda kan en regering göra anspråk på att få föra statens talan, exempelvis i mellanstatliga organisationer. Från detta ögonblick kan erkännande ske och markerar då också en beredskap till vanliga förbindelser på regeringsplanet.

Staters bedömning av frågan om kriterierna är uppfyllda kan givetvis variera. Någon central instans som avgör frågan finns inte. Ibland har man mött spörsmålet om kontroll av en stats huvudstad är avgörande. Svaret är nej, men givetvis kan sådan kontroll – av administrativa organ, radio m. m. – ha betydelse för totalbedömningen av den kontroll som en regim utövar.

Det finns en klar tendens i dagens statspraxis att avstå från erkännande av nya regeringar, inte bara då de tillkommit genom normala konstitutionella procedurer – i vilket fall de presumeras ha effektivitet och stabilitet – utan också då de tillkommit genom okonstitutionella metoder men snabbt förskaffat sig en säker kontroll. Erkännande kan emellertid fortfarande bli aktuellt för att ange i vilket ögonblick man anser att en ny regim, som en tid bedömts sakna effektiv kontroll eller stabilitet, uppnår sådan och för att ange att man är beredd att uppta vanliga förbindelser på regeringsplanet. Skulle den nya regimen sedan länge ha uppfyllt kriterierna – som fallet var vid många staters erkännande av Pekingregeringen – markerar erkännandet endast villighet till förbindelser. Ett erkännande som ges innan kriterierna är uppfyllda kan å andra sidan ej rättsligt skapa en regering.

Även beträffande erkännande av regeringar är konsekvens i handlandet av betydelse för en liten stat i skärningsfältet mellan stormaktsintressen. Effektivitets- och stabilitetskriterierna måste bedömas med samma mått i skilda fall, för att politiska svårigheter skall i möjligaste mån undvikas. Formellt återtagande av erkännande brukar ej förekomma, utan accepterandet av en regims behörighet att företräda en stat anses förfalla, då man erkänner en ny regim över samma stat. Sverige har dock på senare år genom sitt handlande klart demonstrerat att man i fallen Cambodja och Sydvietnam icke är beredd tillskriva någon regim behörigheten att företräda dessa stater. Denna ståndpunkt avspeglar otvivelaktigt uppfattningen att ingen av de regimer som gör anspråk på att vara regeringar uppfyller det mått av effektiv kontroll och stabilitet som enligt svensk praxis krävs för erkännande.

