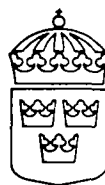


Utrikesutskottets betänkande

1986/87:15

om Sveriges relationer till Israel



UU
1986/87:15

Motionerna

I motion 1986/87:U507 av Evert Svensson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen angetts om förnyade ansträngningar för att få till stånd internationella överläggningar för fred i Mellanöstern.

I motion 1986/87:U512 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att begränsa Sveriges kontakter med Israel,

2. att riksdagen hos regeringen begär en redogörelse för hur Israel röstat i FN när det gäller vapenembargot för Sydafrika och hur regeringen bedömer denna fråga,

3. att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att påvisa och fördöma Israels nära samarbete med apartheidregimen i Sydafrika,

4. att riksdagen hos regeringen begär åtgärder till stöd för PLO – diplomatiskt, folkrättsligt och politiskt.

I motion 1986/87:U539 av Alf Svensson (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som ovan anförts om Sveriges relationer till staten Israel.

Bakgrund

När Storbritannien år 1947 tillkännagav sin avsikt att avsäga sig mandatet över Palestina, som innehafts sedan 1922, föreslog FN:s generalförsamling att Palestina skulle delas i en arabisk och en judisk del. Arabländerna vägrade godta planen, och den genomfördes aldrig. I maj 1948 utropade den judiska befolkningen en egen stat, Israel, vilken därpå anfördes av sina arabiska grannar. I det krig som följde utvidgade Israel sina gränser utöver vad som angetts i delningsplanen.

Större delen av det återstående Palestina annekterades av Jordanien (Västbanken och Östra Jerusalem) medan Gazaremsan besattes av Egypten. Över 700 000 arabiska palestinier flydde från de områden som behärskades av Israel. Det palestinska flyktingproblemet hade uppstått. Parallellt härmed utvandrade ett stort antal judar från arabländerna till Israel.

Mellanösternkonflikten fick genom kriget år 1967 och den därpå följande israeliska ockupationen av Västbanken och Gaza samt annekteringen av

östra Jerusalem väsentligt nya dimensioner. Därmed hade Israel tagit återstoden av Palestinamandatet i besittning. I samma krig erövrades också Golanhöjderna från Syrien och Sinaihalvön från Egypten. Efter 1973 års krig, som inleddes av ett angrepp på Israel, ingicks truppåtskillnadsavtal med Syrien och Egypten. Israel uppnådde år 1979 ett fredsavtal med Egypten (Camp David-uppgörelsen) varigenom Sinai återlämnades. Ockupationen av Västbanken och Gaza består emellertid alltjämt, och Golanhöjderna annekterades år 1981. Jerusalem har utropats till Israels huvudstad, vilket dock inte vunnit internationellt erkännande.

Konflikten i Mellanöstern har stått på FN:s dagordning sedan 1947. Ett flertal fredsplaner har framlagts och kontakter mellan de olika parterna ägt rum. Bortsett från det viktiga fredsavtalet med Egypten har uppgörelser emellertid inte kunnat uppnås mellan Israel och övriga arabländer om en bestående politisk lösning. Efter kriget år 1967 antog säkerhetsrådet resolution 242 om en lösning som huvudsakligen baserar sig på israeliskt tillbakadragande från territorier som ockuperades under kriget och på varje stats rättighet att leva i fred inom säkra och erkända gränser. I en ytterligare resolution av år 1973 (nr 338) uppmanas alla parter att upphöra med all stridsverksamhet, att följa resolution 242 och att inleda förhandlingar om en rättvis och varaktig fred i Mellanöstern. Dessa båda resolutioner är fortfarande grundvalen för en lösning av konflikten. De är emellertid inte tillräckliga, eftersom de inte uppmärksammar det som alltmer framstår som konfliktens huvudfrågor, nämligen det palestinska folkets anspråk.

Sammantaget finns det över 4 miljoner palestinier, varav ca 2 miljoner i Jordanien. Över 2 miljoner av palestinerna är registrerade som flyktingar av UNRWA, den FN-organisation som upprättades år 1950 speciellt för Palestinaflyktingarna. Som flykting enligt UNRWA:s definition räknas de som flydde under 1948 års krig (ca 700 000) och deras efterkommande (ca 1,3 miljoner). Därtill kommer att UNRWA har omsorg om ett antal palestinier som blivit hemlösa efter 1967 års krig.

Upp mot en miljon av palestinaflyktingarna bor på Västbanken eller i själva Jordanien, där de – till skillnad från vad som är fallet i andra arabstater – kunnat erhålla jordanskt medborgarskap.

Israels och Västbankens sammanlagda befolkningsmängd är ca 5,3 miljoner, varav 35 % är araber. På grund av den arabiska befolkningens högre nativitet kan redan år 2000 judarna komma att vara färre än araberna i de båda områdena sammantagna. Om Israel annekterar Västbanken och ger den palestinska befolkningsgruppen lika medborgerliga rättigheter kan Israels karaktär som judisk stat komma att förändras. Dessa demografiska fakta ger en bakgrund till diskussionen om Israels framtida förhållande till det palestinska folket. Begränsad självständighet (autonomi) för det palestinska folket eller en uppdelning av Västbanken mellan Israel å ena sidan och Jordanien eller en jordansk-palestinsk konfederation å den andra är tänkbara möjligheter för delar av den israeliska opinionen. Palestinierna själva har förhoppningar om ett helt fritt och självständigt Palestina.

Den organiserade palestinska självständighetsrörelsen är betydligt äldre än staten Israel men daterar sig i sin moderna form till 1960-talet.

Befrielseorganisationen PLO bildades år 1964 som en paraplyorganisation för flera palestinska grupperingar; Yassir Arafat blev dess ledare år 1969. FN:s generalförsamling antog år 1974 en resolution om det palestinska folkets rättigheter, och samma år fick PLO observatörsstatus i världsorganisationen.

Flertalet länder, däribland Sverige, anser numera att det palestinska folket har rätt till en egen stat eller statsbildning och att en fredsuppgörelse i Mellanöstern måste innehålla en lösning på den palestinska frågan. Majoriteten av regeringarna i FN anser vidare att PLO framstår som det palestinska folkets företrädare i förhandlingar härom. Även USA och Israel erkänner att det palestinska folket har nationella rättigheter men anser inte att dessa rättigheter nödvändigtvis måste ta sig uttryck i bildandet av en självständig palestinsk stat.

I september år 1983 antog FN:s Palestinakonferens i Genève ett förslag till en allomfattande internationell fredskonferens för Mellanöstern inom ramen för FN. I den skulle alla inblandade parter inkl. Sovjetunionen och USA delta. PLO skulle medverka som likaberättigad förhandlingspart. Sverige stödde Palestinakonferensens förslag. Formerna för en sådan konferens har sedan övervägts i olika sammanhang, men parterna har ännu inte kunnat enas om att sammankalla konferensen. Ett hinder är USA:s och Israels vägran att acceptera PLO som självständig förhandlingspart, bl. a. med motiveringen att PLO inte erkänt staten Israels rätt att existera. Också de arabiska länderna skiljer sig åt i sin syn på PLO.

Det sätt att lösa PLO:s deltagande i en eventuell fredskonferens som nämnts, nämligen att representanter för PLO skulle ingå i en jordansk-palestinsk delegation, torde förutsätta fungerande relationer mellan PLO och Jordanien. Vid det nyss avslutade mötet med PLO:s nationalråd (exilparlament) tycks emellertid beslut ha fattats som innebär att PLO och Jordanien fjärmats från varandra. Det år 1985 ingångna avtalet mellan dem har sagts upp av PLO. Utsikterna för en internationell konferens kan därmed ha minskats, även om PLO-mötet uttalade sig till förmån för en sådan.

Mellanösternproblemet består inte enbart i en konflikt mellan Israel och dess grannar om det palestinska folkets rättigheter. I regionen pågår andra konflikter som endast delvis eller inte alls har med Israel att göra. Det långvariga kriget mellan Iran och Irak har sina egna orsaker. Maktspelet och inbördeskriget i Libanon påverkas av Palestinakonflikten men det förefaller inte troligt att motsättningarna i Libanon skulle upphöra enbart genom en uppgörelse om Västbankens framtid.

Till beskrivningen av konflikterna i Mellanöstern hör även en redogörelse för FN:s fredsbevarande insatser. Redan år 1949 upprättade FN en kommission för att övervaka stilleståndsavtalen mellan Israel och dess grannar Libanon, Syrien, Jordanien och Egypten. Denna kommission, UNTSO, är fortfarande verksam. Sverige medverkar med observatörer. Efter Suezkriget 1956 upprättades den första FN-styrkan i Mellanöstern, UNEF I. Den drogs tillbaka strax före krigsutbrottet 1967. Efter oktoberkriget 1973 upprättades dels UNEF II för att övervaka truppåskiltnadsuppgörelsen mellan Israel och Egypten, dels UNDOF för att övervaka vapenvilan mellan Syrien och Israel på Golanhöjderna. UNEF II drogs tillbaka år 1979 sedan fredsavtal ingåtts mellan Israel och Egypten.

En fredsbevarande styrka är verksam i Libanon, nämligen UNIFIL som upprättades år 1978 efter Israels inmarsch i södra Libanon. Israel invaderade stora delar av Libanon år 1982 men drog tillbaka större delen av sina styrkor år 1985. UNIFIL:s uppgift är att bekräfta de israeliska styrkornas tillbakadragande och bistå Libanons regering med att säkra återställandet av dess auktoritet i landet. Sverige deltar sedan år 1980 med ett sjukvårdskompani i UNIFIL och sedan 1986 med en underhållsbataljon, i vilken sjukvårdskompaniet m. m. ingår.

Utskottet

Grunden för konflikten i Mellanöstern är två folks anspråk på samma område. Både det israeliska folket och det palestinska anser sig ha historiska rättigheter i det område som utgjorde FN-mandatet Palestina. Israel har bildats genom ett beslut av FN, medan arabländerna för sin del inte accepterade den plan för uppdelning av området i en judisk och en arabisk del som FN framlagt. Denna vägran fick bl. a. som en följd att en palestinsk stat aldrig kom att utropas. Större delen av det område som i FN:s delningsplan var tänkt för en sådan stat annekterades av Jordanien som först år 1974 gav upp sina anspråk på Västbanken.

Enligt utskottets bedömning är det i nuvarande läge inte realistiskt att tänka sig annan lösning av denna konflikt än en uppdelning av det omtvistade området. Det innebär att Israel bör dra sig tillbaka ungefärligen till de gränser som gällde före krigsutbrottet 1967 och att Israel bör få en varaktig uppgörelse med sina grannar inkl. det palestinska folket, i vilken Israels rätt att leva i fred inom säkra och erkända gränser erkänns. Detta är den huvudsakliga innebörden av säkerhetsrådets resolutioner 242 och 338.

Utskottet behandlade i november 1986 Sveriges relationer till Israel på grundval av en motion som bl. a. tog upp tre av de frågor varom yrkanden nu åter framställs, nämligen förslaget att begränsa kontakterna med Israel, detta lands samarbete med Sydafrika och PLO:s internationella ställning. Utskottet vill därför inledningsvis hänvisa till det då avgivna betänkandet (UU 1986/87:1). Där angavs vissa grundläggande element på vilka Sveriges inställning till Mellanösternfrågan bygger, nämligen vårt erkännande av staten Israel, vår anslutning till de säkerhetsrådsresolutioner som uppmanar till israeliskt tillbakadragande från ockuperade områden och som fastslår alla staters i området rätt att leva i fred inom säkra och erkända gränser och vår uppfattning att det palestinska folket har rätt till nationellt självbestämmande.

I samma betänkande anfördes rörande förslaget att begränsa kontakterna med Israel att det var utskottets uppfattning att fred och stabilitet i området gynnas av att normala förbindelser upprätthålls mellan de av konflikten berörda länderna och omvärlden. Utskottet anser alltså att Sverige bör eftersträva normala relationer till alla stater i Mellanöstern. Yrkande 1 i motion U512 (vpk) avstyrks därför.

I motion U539 hemställs att regeringen skall ges till känna vad som anförs i motionen om Sveriges relationer till Israel. I motionen heter det bl. a. att

Israels agerande måste bedömas utifrån de komplexa historiska erfarenheterna och från de reella hot som staten i dag är utsatt för.

UU 1986/87:15

Enligt utskottets mening är det vad som redan sker. Den svenska regeringen inser komplexiteten i förhållandena i Mellanöstern och gör sina bedömningar därefter. De ovannämnda säkerhetsrådsresolutionerna är ett uttryck för att situationen rymmer många element och motstridiga intressen. Utskottet anser inte att ett uttalande av den innebörd som begärs i motionen skulle vara till gagn för arbetet på en fredlig lösning av konflikten. Motion U539 avstyrks därför.

Fredsprocessen i Mellanöstern står sedan lång tid mer eller mindre stilla. Ett gammalt förslag om att sammankalla en internationell konferens om Mellanöstern i FN:s regi har dock fått ny aktualitet och åtnjuter brett internationellt stöd. I en sådan konferens skulle samtliga parter i konflikten och stormakterna delta. De berörda regeringarna har delvis olika uppfattningar om vilken sammansättning och vilka befogenheter en internationell konferens skulle få. Arabstaterna vill i allmänhet ge konferensen som sådan ett betydande inflytande. Israels regering tycks inte längre motsätta sig en internationell konferens men vill att den endast fungerar som en ram och att de verkliga förhandlingarna förs bilateralt mellan Israel och arabländerna. En tvistefråga är PLO:s deltagande. Israel accepterar numera under vissa betingelser deltagande från palestinska representanter som är acceptabla för PLO, förutsatt att de uppträder inom en jordansk-palestinsk delegation. Det betyder att Israel motsätter sig direkta förhandlingar med PLO.

Det råder också ännu oklarhet om Sovjetunionens deltagande, eftersom Israel ställt som villkor att Sovjetunionen återupprättar sina diplomatiska förbindelser med landet.

Sverige har uttalat sig till förmån för en internationell fredskonferens i FN:s regi. Vi ser en internationell konferens som en metod att föra samman parterna i konflikten. Denna åsikt har den svenska regeringen flera gånger givit uttryck för, bl. a. i FN och nu senast i utrikesdeklarationen i riksdagen den 18 mars 1987. Enligt utskottets bedömning finns det ett betydande intresse hos flera av konflikten direkt och indirekt berörda regeringar att en internationell konferens kommer till stånd. Den svenska regeringen bör ge sitt bidrag till denna process. Något särskilt svenskt initiativ i frågan synes emellertid inte erforderligt. Motion U507 (s) avstyrks med hänvisning härtill.

Sverige anser sedan lång tid att PLO som en av parterna i konflikten bör vara representerat i en internationell konferens. Som utskottet tidigare framhållit innebär Sveriges erkännande av PLO som förhandlingspart självfallet också ett stöd för PLO som organisation. Något folkrättsligt eller diplomatiskt erkännande därutöver – såsom föreslås i motion U512 (vpk) – kan enligt de regler Sverige följer inte göras. En utförlig redogörelse för svensk praxis på detta område gavs i betänkandet UU 1982/83:6.

Yrkande 4 i motion U512 (vpk) avstyrks med hänvisning till det anförda.

I samma motion yrkas vidare att riksdagen hos regeringen begär en redogörelse för hur Israel röstat i FN när det gäller vapenembargot mot Sydafrika och hur regeringen bedömer denna fråga (yrkande 2) samt att riksdagen begär åtgärder för att påvisa och fördöma Israels nära samarbete med apartheidregimen i Sydafrika (yrkande 3).

Som framgår av utskottets betänkande UU 1986/87:1 har misstankar framförts om att det från Israel skett en export av militär utrustning till Sydafrika även efter år 1977, då säkerhetsrådet fattade ett bindande beslut om vapenembargo. Det finns uppgifter som tyder på att så varit fallet, liksom det finns uppgifter om militärt teknologiskt samarbete mellan de båda länderna. I den mån detta förekommit eller förekommer tar utskottet självfallet kraftfullt avstånd från det. Det saknar i sammanhanget inte intresse hur Israel röstat i FN i dessa frågor eller vilka ställningstaganden Israels regering i övrigt gjort i fråga om Sydafrika, men utskottet anser inte att det i första hand är en uppgift för den svenska regeringen att, på det sätt som föreslås i motionen, bedöma efterlevnaden av andra länders internationella åtaganden. På uppdrag av USA:s kongress har den amerikanska administrationen nyligen avslutat en undersökning angående efterlevnaden av säkerhetsrådets beslut av år 1977 om vapenembargo mot Sydafrika. I rapportens öppna del dras slutsatsen att företag i bl. a. Israel efter år 1977 deltagit i underhåll och modernisering av vapensystem i Sydafrika som levererats före år 1977. Rapporten gör också bedömningen att militära system sålts och teknisk assistans lämnats samt att israeliska regeringen sannolikt känt till denna handel.

Den israeliska regeringen beslutade den 18 mars 1987 bl. a. att fortsätta att reducera Israels band till Sydafrika och att inte underteckna nya kontrakt med Sydafrika på försvarsområdet.

Med det anförda avstyrks yrkandena 2 och 3 i motion U512 (vpk).

Utskottet hemställer

1. beträffande *begränsning av kontakterna med Israel*
att riksdagen avslår yrkande 1 i motion 1986/87:U512,
2. beträffande *Sveriges relationer till Israel*
att riksdagen avslår motion 1986/87:U539,
3. beträffande *internationell konferens om Mellanöstern*
att riksdagen avslår motion 1986/87:U507,
4. beträffande *stöd för PLO*
att riksdagen avslår yrkande 4 i motion 1986/87:U512,
5. beträffande *Israels relationer till Sydafrika*
att riksdagen avslår yrkandena 2 och 3 i motion 1986/87:U512.

res. 1 fp

res. 2 fp

res. 3 vpk

Stockholm den 7 maj 1987

På utrikesutskottets vägnar

Stig Alemyr

Närvarande: Stig Alemyr (s), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Axel Andersson (s), Maj-Lis Lööw (s), Sten Sture Paterson (m), Bengt Silfverstrand (s), Karl-Erik Svartberg (s), Rune Ångström (fp), Anita Bråkenhielm (m), Britta Hammarbacken (c), Viola Furubjelke (s), Hadar Cars (fp), Ivar Virgin (m) och Oswald Söderqvist (vpk).

1. Sveriges förhållande till PLO

Rune Ångström och Hadar Cars (båda fp) anser

att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Som utskottet" och slutar med "som organisation." bort ha följande lydelse:

Utskottet vill framhålla att detta innebär ett erkännande av PLO som representativ företrädare för palestinska intressen.

2. Israels förhållande till Sydafrika

Rune Ångström och Hadar Cars (båda fp) anser

att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Det finns uppgifter" och slutar med "på försvarsområdet." bort ha följande lydelse:

Utskottet anser inte att det är en uppgift för den svenska regeringen att, på det sätt som föreslås i motionen, bedöma efterlevnaden av andra länders internationella åtaganden.

3. Israels relationer till Sydafrika

Oswald Söderqvist (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Det saknar i" och slutar med "motion U512 (vpk)." bort ha följande lydelse:

Det saknar i sammanhanget inte intresse hur Israel röstat i FN i dessa frågor eller vilka ställningstaganden Israels regering i övrigt gjort i fråga om Sydafrika, och utskottet anser det därför väl motiverat att regeringen tar fram fakta i ärendet så att Sveriges riksdag och den svenska allmänheten får en klar bild av Israels stöd till apartheidregimen i Sydafrika. På uppdrag av USA:s kongress har den amerikanska administrationen nyligen avslutat en undersökning angående efterlevnaden av säkerhetsrådets beslut av år 1977 om vapenembargo mot Sydafrika. I rapportens öppna del dras slutsatsen att företag i bl. a. Israel efter år 1977 deltagit i underhåll och modernisering av vapensystem i Sydafrika som levererats före år 1977. Rapporten gör också bedömningen att militära system sålts och teknisk assistans lämnats samt att israeliska regeringen sannolikt känt till denna handel.

Den israeliska regeringen beslutade den 18 mars 1987 bl. a. att fortsätta att reducera Israels band till Sydafrika och att inte underteckna nya kontrakt med Sydafrika på försvarsområdet.

Detta om något visar att sådana kontakter förekommit och att det nu med den ökande kritiken mot Sydafrika börjar kännas besvärande för den israeliska regeringen. Det är av stort intresse för diskussionen och motståndet i Sverige att den sydafrikanska apartheidregimens kontakter med andra stater kan avslöjas. Riksdagen bör därför hos regeringen hemställa om en redovisning av Israels kontakter med Sydafrika. Därmed tillgodoses yrkan-
dena 2 och 3 i motion U512 (vpk).

dels att utskottets hemställan i moment 5 bort ha följande lydelse:

UU 1986/87:15

5. beträffande *Israels relationer till Sydafrika*

att riksdagen med bifall till yrkandena 2 och 3 i motion 1986/87:U512
som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.