

Utrikesutskottets betänkande

1983/84:20

om PLO och Kampuchea

Motionerna

I motion 1983/84:1175 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer att PLO-kontoret i Stockholm upphöjs till rangen av representation.

I motion 1983/84:2203 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen hos regeringen hemställer om att sonderingar görs med andra regeringar om en fredslösning för Kampuchea och Sydostasien,
2. att riksdagen hos regeringen hemställer om att sådana instruktioner ges till FN-delegationen att det kampuchianska folkets självbestämmanderätt beaktas och "Demokratiska Kampuchas" mandat underkänns.

Bakgrund

PLO

Riksdagen har under de fyra närmast föregående riksmötena behandlat en rad motionsyrkanden om Palestinska befrielseorganisationens (PLO) verksamhet och ställning. I utrikesutskottets betänkande UU 1982/83:6 fann utskottet anledning utveckla de principer som Sverige följer i fråga om erkännande av stater och upprättande av diplomatiska förbindelser.

Det heter i betänkandet bl. a.:

Sverige erkänner stater. Dessa är de viktigaste folkrättsliga subjekten. Grundläggande för erkännandet av en stat är existensen av ett bestämt territorium och av en befolkning. Vidare krävs en regering som med ett rimligt mått av stabilitet utövar effektiv kontroll över detta territorium. Regeringen skall också ha vunnit ett rimligt mått av självständighet utåt och någorlunda allmänt accepteras internationellt.

Dessa är de grundläggande kriterierna. De är enligt svensk uppfattning dock inte tvingande i den meningen att det skulle uppstå någon skyldighet att erkänna en regering som uppfyller dem.

Inget av dessa kriterier är för handen vad gäller PLO. PLO själv gör inte heller anspråk på att vara en exilregering.

Det finns fall där andra omständigheter, utöver de ovan nämnda, spelat en avgörande roll i vår bedömning av erkännandefrågor.

Ett erkännande av en stat sker i regel genom en formell deklaration eller genom att vi röstar för statens upptagande som medlem i FN.

När en stat erkänts kan som ett nästa steg diplomatiska förbindelser med landet i fråga upptas. Detta är ingen nödvändig följd av ett erkännande utan bör ses som uttryck för att ett praktiskt behov av politiska eller ekonomiska kontakter föreligger mellan länderna. Diplomatiske förbindelser kan upprät-

tas genom en beskickning på platsen eller genom s. k. sidoackreditering.

Ett erkännande av en stat och upptagande av diplomatiska förbindelser innebär för svenskt vidkommande inte något ställningstagande till den politik som landets regering för.

Organisationer kan enligt svensk och sedvanlig folkrättslig praxis inte erkännas på samma sätt som regeringar. Däremot har Sverige under vissa betingelser tillerkänt befrielseörelser och liknande organisationer en ställning som företrädare för ett folk eller för en folklig strävan. Detta har skett för befrielseörelser i södra Afrika. Det finns inga fastställda regler för ett sådant erkännande men en förutsättning brukar vara att FN:s generalförsamling med svensk anslutning uttalat sitt stöd för rörelsen. Detta har tillmätts stor betydelse när svenskt humanitärt bistånd till befrielseörelser har övervägts. Ett sådant erkännande innebär att vi – såsom fallet är med PLO – tillerkänner organisationen en roll i ett särskilt sammanhang, men inte att organisationen, likt en regering, anses företräda sitt folk i alla avseenden.

Det finns enligt Sveriges tolkning av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser inte möjlighet att ge diplomatisk status åt organisationer. Andra länder tolkar Wienkonventionen på annat sätt eller lägger annan innebörd i begreppet diplomatisk status. Sålunda åtnjuter PLO:s representanter i bl. a. Grekland och Österrike diplomatisk status. Det är, som nämnts, inte svensk praxis att utnyttja erkännanden eller diplomatiska förbindelser som medel för att demonstrera ett politiskt stöd.

Kampuchea

Frågan om upprättande av diplomatiska förbindelser med Kampuchea har under de senaste åren behandlats i riksdagen ett flertal gånger, dels på grundval av motioner och betänkanden från utrikesutskottet (UU 1980/81:8; UU 1981/82:11; UU 1982/83:5), dels i svar på frågor och interpellationer, senast den 4 maj i år.

Riksdagens och regeringens ståndpunkt har därvid sedan år 1979 varit att ingen grupp eller regim under nuvarande omständigheter kan betraktas som legitim företrädare för Kampuchebas folk. Till följd härav upprätthåller Sverige inte diplomatiska förbindelser med någon av de stridande parterna Demokratiska Kampuchea och Folkrepubliken Kampuchea. Ingen av dessa har ansetts uppfylla de kriterier som Sverige tillämpar för upprättande av diplomatiska förbindelser. Bl. a. kan ingen av de två konkurrerande regimerna sägas utöva effektiv kontroll över hela landet. Heng Samrin-regimen (Folkrepubliken Kampuchea) behärskar visserligen den utan jämförelse största delen av Kampuchea men gör det med stöd av betydande vietnamesiska truppstyrkor. Regimen måste därför fränkännas ett rimligt mått av folklig förankring.

Under sommaren 1982 bildades en koalition (Demokratiska Kampuchea) som leds av prins Sihanouk som representant för organisationen Funcinpec och vidare består av Son Sann som representant för den Nationella Fronten för Khmer-folkets Befrielse (KPNLF) samt Khieu Samphan som representant för de röda khmererna, dvs. den tidigare Pol Pot-regimen.

Sveriges inställning i frågan om Kampuchéas representation har kommit till uttryck vid omröstningarna om Kampuchéas fullmakter i FN:s generalförsamling. Dessa har formellt ägt rum på ett vietnamesiskt förslag om att inte godkänna Demokratiska Kampuchéas fullmakter. Förslaget avvisades år 1982 av generalförsamlingen med 90 röster mot 29. 26 länder avstod från att rösta, däribland Sverige och övriga nordiska länder utom Danmark, som stödde Demokratiska Kampuchéa. Efter voteringen antogs fullmaktskommitténs sammantagna rapport över medlemsländernas fullmakter utan omröstning, vilket innebär ett godkännande av det Sihanoukleda Demokratiska Kampuchéas fullmakter att representera Kampuchéa i FN.

Vid generalförsamlingens möte hösten 1983 begärdes inte någon omröstning i fullmaktsfrågan. En bedömning gav sannolikt vid handen att en stor majoritet skulle ha upprätthållit Demokratiska Kampuchéas ställning i FN.

Kampuchéafrågan står också i sin större vidd på FN:s generalförsamlings dagordning sedan år 1979. Med stor majoritet brukar därvid antas resolutioner, i vilka församlingen upprepar sin övertygelse att förutsättningarna för en rättvis och varaktig lösning av Kampuchéaproblemet är tillbakadragande av alla utländska styrkor från landet, återupprättande av dess oberoende, suveränitet och territoriella integritet, det kampuchéanska folkets rätt att avgöra sitt eget öde samt åtagande av alla stater om icke-inblandning i Kampuchéas inre angelägenheter.

Vid generalförsamlingens möte hösten 1983 antogs resolutionen med röstsiffrorna 105 för (bl. a. Sverige), 23 mot och 19 avstående.

Folkrepubliken Kampuchéa har i dag diplomatiska förbindelser med öststater och ett mindre antal u-länder, däribland Indien, i allt ca 30 stater. Demokratiska Kampuchéa har å sin sida diplomatiska förbindelser med bl. a. Jugoslavien, Kina, Nordkorea och Rumänien.

Folkrepubliken Kampuchéa har sedan år 1980 ett informationskontor i Stockholm. Kontoret har ingen officiell status.

Flera länder är inblandade i konflikten i Sydostasien. Särskilt gäller detta Kina, Sovjetunionen, Thailand och Vietnam. Kina stöder koalitionen bakom Demokratiska Kampuchéa. Sovjetunionen stöder Heng Samrinregimen och Vietnams ockupation av Kampuchéa. Thailand, som har diplomatiska förbindelser med såväl Vietnam som Kina, intar något av en särställning i konflikten och söker stöd för sitt agerande av hela ASEAN-gruppen.

Kina har hittills intagit en kallsinnig hållning till en politisk lösning. Man tycks anse att tiden arbetar emot Vietnam såväl politiskt och ekonomiskt som militärt. Kina synes kunna utöva militärt tryck på Vietnam genom att man kan binda vietnamesiska trupper dels vid den gemensamma gränsen i norr, dels genom stödet till Demokratiska Kampuchéa i väster. Denna situation framgår med full tydlighet av den nu pågående militära aktiviteten vid dessa båda gränser.

Den största motsättningen i de kinesiska och vietnamesiska ståndpunkterna till upptagande av förhandlingar ligger däri att Kina kräver att Vietnam

först skall dra tillbaka sina trupper och att man därefter kan förhandla medan Vietnam omvänt först vill ha garantier för att Pol Pot och andra ledande röda khmerer tillsammans med kineserna inte får ett dominerande inflytande i Kampuchea, varefter man är beredd dra tillbaka trupperna.

Trots det till synes låsta läget verkar det sannolikt att Vietnam på sikt skulle önska nå en förhandlingslösning. Ockupationen av Kampuchea torde trots det sovjetiska stödet vara kännbar för det ekonomiskt svaga vietnamesiska samhället. Vietnameserna torde även inse att de i längden inte kan vinna en utnötningskamp med Kina. Under nuvarande förhållanden måste de också acceptera ett allt större beroende av Sovjet.

Vissa försök har gjorts för att få i gång förhandlingar om en lösning av konflikten.

Sålunda har FN:s generalsekreterare inom ramen för Kampuchearesolutionen i FN:s generalförsamling fått i uppdrag att utöva sina bona officia i syfte att bidra till en fullständig politisk lösning. Hittills har emellertid inga resultat kunnat uppvisas.

Den australiska regeringen har genom utrikesminister Hayden tagit initiativ för att söka utröna om det finns några förutsättningar för en dialog mellan Kampuchekonfliktens parter.

Även Indonesien har utvecklat viss aktivitet för att främja en förhandlingslösning.

ASEAN-ländernas utrikesministrar möttes i juni 1983 och godkände ett thailändskt förslag som innebar att de vietnamesiska trupperna skulle dra sig tillbaka bortom en bred zon utmed den thai-kampuchianska gränsen.

Vid de alliansfria staternas möte i New Delhi 1983 ställde sig deltagarna bakom kravet på en dialog mellan ASEAN-länderna och de indokinesiska staterna för att inom en regional ram lösa problemen.

I regeringens utrikesdeklaration i riksdagen den 21 mars i år hette det bl. a.:

Motsättningarna i Kampuchekonflikten kvarstår. Dialogen mellan de inblandade länderna i regionen måste konkretiseras ytterligare för att skapa förutsättningar för en fredlig lösning. Slutmålet måste vara ett Kampuchea fritt från främmande inblandning.

Utskottet

PLO har sedan år 1975 ett informationskontor i Stockholm. Ett sådant kontor kan upprättas utan tillstånd av svenska myndigheter, förutsatt att den verksamhet som bedrivs följer svenska lagar och författningar. Informationskontor har inte diplomatisk status.

Utskottet har tidigare avstyrkt – och riksdagen avslagit – motionsyrkanden att PLO:s informationskontor bör kunna erhålla status som "förbindelsekontor" (UU 1979/80:11; UU 1980/81:7).

Utskottet konstaterar beträffande det nu aktuella yrkandet att begreppet

"representation" inte förekommer i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser. Då svensk praxis inte ger utrymme för att tillerkänna PLO:s informationskontor någon form av diplomatisk status avstyrks motion 1175.

Sverige erkände Kampuchea som stat år 1955. Sedan år 1979 upprätthålls emellertid inga diplomatiska förbindelser med någon av de parter som gör anspråk på att betraktas som Kampuchéas regering. Varken Demokratiska Kampuchéas eller Folkrepubliken Kampuchéas regering anses uppfylla de kriterier den svenska regeringen tillämpar vid upprättande av diplomatiska förbindelser.

I ett interpellationssvar i riksdagen den 4 maj i år sade utrikesminister Lennart Bodström i detta sammanhang bl. a.:

Det viktigaste kriteriet för att Sverige skall uppta eller upprätthålla diplomatiska förbindelser med en regering är att denna har effektiv kontroll över landets territorium och ett rimligt mått av stabilitet. I viss mån måste också politiska lämplighetsskäl tillmätas betydelse i detta sammanhang. Det kan härvid finnas skäl att beakta exempelvis en sådan omständighet som att en viss regering åtnjuter eller inte åtnjuter ett rimligt mått av internationellt erkännande. Dessa kriterier anser regeringen inte är uppfyllda i dagens Kampuchea.

Utvecklingen under de senaste åren, med bl. a. bildandet av den Siha-noukledda koalitionen, föranleder enligt utskottets uppfattning ingen ändring i den svenska inställningen som den kommit till uttryck vid behandlingen av Kampuchéas fullmakter i FN, att ingen regim kan anses företräda Kampuchea. Utskottet konstaterar samtidigt att den svenska uppfattningen i frågan om upprättande av diplomatiska förbindelser inte hindrar Sverige att lämna humanitärt bistånd till Kampuchéas folk. Sedan år 1979 har Sverige lämnat 130 milj. kr. i bistånd till Kampuchea. I huvudsak har detta kanaliserats genom FN-organen UNHCR, UNICEF, FAO och WFP.

Sverige röster för den årligen återkommande resolutionen i FN:s generalförsamling, i vilken bl. a. uttalas stöd för det kampuchéanska folkets rätt att avgöra sitt eget öde.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts avstyrker utskottet yrkande 2 i motion 2203.

I yrkande 1 i motion 2203 föreslås att regeringen bör göra sonderingar om en fredslösning för Kampuchea och Sydostasien.

Som framgått av bakgrundsredogörelsen är flera länder i regionen inblandade i konflikten. Utskottet finner också att en rad initiativ har tagits såväl av de i konflikten inblandade parterna som från andra i regionen belägna staters sida. Möjligheterna till en lösning synes i första hand böra prövas på regional basis. Endast om samtliga parter så skulle önska torde medlingsinitiativ från en icke-regional stat ha någon utsikt till framgång.

Utskottet avstyrker därmed yrkande 1 i motionen.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1983/84:1175 angående PLO-kontoret i Stockholm, res. 1 (vpk)
2. att riksdagen avslår motion 1983/84:2203, yrkandena 1 och 2, angående Kampuchea. res. 2 (vpk)

Stockholm den 8 maj 1984

På utrikesutskottets vägnar
STIG ALEMYR

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Stig Alemyr (s), Sture Korpås (c), Sture Palm (s), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Margaretha af Ugglas (m), Jan Bergqvist (s), Sten Sture Paterson (m), Maj-Lis Lööw (s), Bengt Silfverstrand (s), Bertil Måbrink (vpk), Lars Hjertén (m), Nils T. Svensson (s), Inger Koch (m) och Jan-Erik Wikström (fp).

Reservationer**1. PLO**

Bertil Måbrink (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Informationskontor har" och på s. 5 slutar med "motion 1175." bort ha följande lydelse:

Informationskontor har normalt inte diplomatisk status, om de inte är knutna till en ambassad. När särskilda förhållanden föreligger kan ett sådant kontor ges vissa diplomatiska privilegier såsom rätt att sända kurirpost och kodade telegram. Sådana rättigheter beviljades Republiken Sydvietnams provisoriska revolutionära regerings (PRR) informationskontor i Stockholm. Kontoret betecknades häfter som "representation". Detta begrepp förekommer inte i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser, som endast reglerar relationerna mellan regeringar. I de här anförda fallen – PLO och PRR – har det handlat om att reglera relationerna mellan Sverige och de organ, som vunnit erkännande som resp. folks autentiska representer, under krigstillstånd som omöjliggjort normala statsbildningar. I PLO:s fall skall beaktas att det palestinska folket berövats rätten till sitt hemland genom Israels aggression, i strid med FN:s beslut.

Utifrån folksuveränitetens princip hemställer riksdagen därför till regeringen att bevilja PLO-kontoret ställning som "representation" med vissa diplomatiska privilegier. Därigenom tillgodoses kravet i motion 1175.

dels att utskottets hemställan i moment 1 bort ha följande lydelse:

1. att riksdagen med bifall till motion 1983/84:1175 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anförvt angående PLO-kontoret i Stockholm.

2. Kampuchea

Bertil Måbrink (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Sverige röstar" och slutar med "i motionen." bort ha följande lydelse:

Flera länder är inblandade i konflikterna i Sydostasien. Särskilt gäller detta Kina, USA och Sovjetunionen. Kina stödde det av Pol Pot ledda Demokratiska Kampuchea och stöder nu koalitionsregeringen. Sovjetunionen stöder Folkrepubliken Kampuchea och Vietnam. Thailand, som har kommit att bli "frontstaten" mot Vietnam, bistår Pol Pots, Son Sanns och Sihanouks militära styrkor och söker stöd för sitt agerande av de övriga ASEAN-medlemmarna. Detta har verkat hämmande på den dialog ASEAN-Indokina om en politisk lösning som främst Indonesien verkat för.

Kina kräver att Vietnam först skall presentera en plan för totalt och villkorslöst bortdragande av trupperna från Kampuchea och inleda verkställandet av en dylik plan, innan man kan förhandla, medan Vietnam kräver att Kina och Thailand skall stoppa hjälpen till Pol Pots styrkor, varefter man skall ta hem de egna trupperna. Vietnam har sålunda släppt kravet på att det kinesiska hotet skall avlägsnas för att ta hem sina trupper från Kampuchea.

Vietnam har begärt att förhandlingarna med Kina skall återupptas för att reglera deras inbördes konflikt. Trots att Vietnam till följd av konflikten med Kina och västvärldens isoleringspolitik blivit starkt beroende av Sovjets militära och ekonomiska bistånd, har man deklarerat att Vietnam inte avser att upplåta några permanenta baser till Sovjetunionen, och man betonar sin alliansfrihet och neutralitet.

De tre indokinesiska regeringarna har föreslagit en s. k. säkerhetszon utmed den thai-kampuchianska gränsen, varifrån alla utländska trupper skulle dras tillbaka, dvs. de kampuchianska på Thailandsidan och de vietnamesiska på Kampucheadsidan.

ASEAN-länderna har föreslagit fria val i Kampuchea under FN-övervakning, efter att Vietnams trupper lämnat landet och åtgärder vidtagits så att de kampuchianska väpnade grupperna inte skall kunna störa dem. Folkrepubliken Kampuchea har accepterat internationellt övervakade val, men utan Pol Pots fraktion. Huruvida FN kan sköta övervakningen beror på om världsorganisationen fortfarande erkänner Demokratiska Kampuchea. Kina motsatte sig tanken på avvapning av de röda khmererna, men har på senare tid inofficiellt gått med härpå.

Sverige har hittills velat markera sin inställning att ingen regering kan anses företräda Kampuchea genom att lägga ner sin röst när generalförsamlingen röstat om att godkänna eller underkänna Demokratiska Kampuchebas mandat.

Någon framställning från Folkrepubliken Kampuchea att få representera landet i FN har inte gjorts. Röstningen har alltså gällt Demokratiska Kampuchebas mandat mot att hålla Kampuchebas plats obesatt. Sverige borde

ha röstat för "den tomma stolen", dvs. röstat nej. Det hade varit ett stöd till det kampucheanska folkets självbestämmanderätt, eftersom Demokratiska Kampuchea inte har något som helst folkligt mandat. Det vore samtidigt att upprätthålla FN:s anseende, som skadas när en självutnämnd "regering" utan vare sig land eller folk tillåts i Förenta nationernas krets på grund av politiska hänsynstaganden.

Sverige röstar för den årligen återkommande resolutionen i FN:s generalförsamling, i vilken bl. a. uttalas stöd för det kampucheanska folkets rätt att avgöra sitt eget öde. Det gäller resolution 35/6 som bl. a. innehåller en referens till koalitionsregeringen, dels en passus om "demografiska förändringar" i Kampuchea. Eftersom Sverige inte anser koalitionsregeringen företräda Kampuchea och eftersom ingen objektiv utsaga föreligger, som bekräftar Demokratiska Kampuchegas påståenden om massinflyttning av vietnameser ("demografiska förändringar") för att utrota khmer-rasen, borde Sverige ha röstat emot denna resolution.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts tillstyrker utskottet yrkande 2 i motion 2203.

I yrkande 1 i motion 2203 föreslås att regeringen bör göra sonderingar om en fredslösning för Kampuchea och Sydostasien.

Som framgått av bakgrundsredogörelsen är flera länder i regionen inblandade i konflikten. Utskottet finner också att en rad initiativ har tagits såväl av de i konflikten inblandade parterna som från andra i regionen belägna staters sida. Möjligheterna till en lösning bör sökas på flera nivåer: försoning och fria val i Kampuchea (utan Pol Pot), en regional lösning ASEAN-Indokina samt stormaktsgarantier.

Sverige bör fortsätta att stödja parternas strävan till en dialog och vidareutveckla kontakterna med berörda regeringar för en fredslösning som ger Kampuchegas folk tillfälle att utan utländsk inblandning utöva sin självbestämmanderätt och erhålla stormaktsgarantier härför.

Utskottet tillstyrker därmed yrkande 1 motionen.

dels att utskottets hemställan i moment 2 bort ha följande lydelse:

2. att riksdagen med bifall till motion 1983/84:2203, yrkandena 1 och 2, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anförut angående Kampuchea.