

Utrikesutskottets betänkande

1982/83:6

om erkännande av PLO, m. m.

Motionen

I motion 1981/82:530 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen beslutar hos regeringen hemställa om ett svenskt erkännande av PLO som det palestinska folkets enda legitima representant,

2. att riksdagen beslutar uttala att Sverige skall ge sitt stöd för bildandet av en palestinsk stat,

3. att riksdagen beslutar hos regeringen hemställa om att Sverige i olika internationella sammanhang skall verka för en internationell konferens med PLO som deltagare för fred i Mellanöstern,

4. att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om att denna riktar en skarp protest mot Israels kränkningar av libanesiskt territorium och åtföljande terroraktioner,

5. att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen att denna i FN protesterar mot den israeliska ockupationsmaktens övergrepp på palestinierna,

7. att riksdagen beslutar uttala en rekommendation till regeringen att snarast inbjuda Yassir Arafat till Sverige.

Yrkande 6 har behandlats av riksdagen under föregående riksmöte (UU 1981/82:20).

Bakgrund

Under det år som förflutit sedan utskottet senast behandlade situationen i Mellanöstern har olika händelser inträffat som gjort framtiden för området ännu mer oviss. I december 1981 annekterade Israel, i strid med folkrättens regler, de syriska Golanhöjderna. Den likaledes folkrättsstridiga israeliska bosättningspolitiken i Gaza och Västbanken har fortsatt. Israels beslut att införa civil administration i dessa ockuperade områden kan ses som ett steg mot en fastare anknytning av Gaza och Västbanken till Israel.

Några egentliga förhandlingar om palestiniernas autonomi, såsom förutses i Camp David-överenskommelsen, har hittills inte ägt rum. Det inom överenskommelsens ram ingångna fredsavtalet mellan Israel och Egypten har emellertid lett till att Sinai i april 1982 planenligt återlämnades till Egypten.

I juni 1982 invaderade Israel södra Libanon. Västra Beirut belägrades. Kriget krävde många dödsoffer bland libaneser, palestinier och israeler och

förorsakade stor materiell förödelse. Det israeliska målet angavs vara att undanröja ett palestinskt militärt hot mot Israel från libanesiskt territorium. Genom amerikansk förmedling evakuerades i augusti de palestinska styrkorna från västra Beirut. Utrymningen övervakades av en multinationell styrka bestående av förband från Frankrike, Italien och USA. När den multilaterala övervakningsenheten lämnat Libanon besattes västra Beirut av israeliska trupper. Under den israeliska militära kontrollen av västra Beirut utfördes en massaker den 16–17 september på civila palestinier i de två flyktinglägren Sabra och Shatila. Libanesiska falangister förödade massakern.

Såväl inom som utom Israel restes krav på att en undersökningskommission skulle tillsättas med uppdrag att klarlägga massakern och det israeliska ansvaret för den. Den israeliska regeringen motsatte sig till en början detta, men efter starka inhemska påtryckningar har den slutligen gått med på att en undersökning görs.

Genom invasionen i Libanon har Israel tillfogat den palestinska befrielse rörelsen ett militärt nederlag. De palestinska trupperna har spridits till ett antal arabländer. PLO:s ledning har tagit sitt högkvarter i Tunis. Många bedömare menar emellertid att den palestinska rörelsen vunnit en politisk seger genom kriget i Libanon och på bekostnad av Israel stärkt sin ställning i den internationella opinionen. Frågan om palestinernas framtid är fortfarande central för hela Mellanösternkonflikten.

PLO är av flertalet stater i världen accepterad som talesman för palestinerna och framstår därmed som naturlig part i förhandlingar om det palestinska folkets framtid.

Sveriges riksdag och regering har under en följd av år givit uttryck för sin anslutning till denna uppfattning. Utskottet framhöll i sitt betänkande UU 1979/80:11 att det inte fanns någon annan än PLO som kunde betraktas som talesman för hela det palestinska folket.

Detta är inte liktydigt med ett folkrättsligt erkännande av PLO som enda legitima representant för det palestinska folket.

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. Rege ringen skall också ha vunnit ett rimligt mått av självständighet utåt och någorlunda allmänt accepterats 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 upprättas 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.

Utskottet

Riksdagen har under de tre närmast föregående riksmötena behandlat motionsyrkanden liknande de nu föreliggande. Senast i utrikesutskottets betänkande UU 1981/82:10, som bifölls av riksdagen den 25 november 1981, förekom identiska yrkanden.

I det första yrkandet i motion 530 föreslås att regeringen skall erkänna PLO som det palestinska folkets enda legitima representant.

PLO betraktas sedan flera år från svensk sida som talesman för det palestinska folket i förhandlingar om det palestinska folkets framtid. Som framgår av bakgrundsbeskrivningen finns det enligt svensk praxis inte utrymme för ett vidare folkrättsligt erkännande av organisationer. Inte heller kan det, som framhålls i fjolårsbetänkandet UU 1981/82:10, vara den

svenska riksdagens uppgift att fastställa vem som skall anses vara ett annat folks enda legitima representant.

Utskottet intar även i år denna ståndpunkt och avstyrker yrkande 1 i motionen.

I yrkande 2 föreslås att Sverige skall stödja bildandet av en palestinsk stat och i yrkande 3 att Sverige skall verka för en internationell konferens för fred i Mellanöstern med PLO som deltagare.

Liksom tidigare är utskottet av åsikten att det inte finns anledning för den svenska riksdagen att närmare uttala sig om vad förhandlingarna om autonomi för det palestinska folket bör leda till eller vilket forum det bör föras i. Svenska regeringen har flera gånger uttalat sitt stöd för det palestinska folkets rätt att upprätta en egen stat. Utskottet har självfallet inte någon invändning mot inkallandet av en internationell konferens, om berörda parter finner en sådan ändamålsenlig.

Med hänvisning till det anförda avstyrks yrkandena 2 och 3.

I det fjärde yrkandet föreslås att regeringen riktar en skarp protest mot Israels kränkningar av libanesiskt territorium.

Den gångna sommarens invasion av Libanon, som föregåtts av upprepade militära gränskränkningar från olika håll under flera år, har kraftigt fördömts av en nästan enig världssopinion. Massakern i Sabra och Shatila på civila palestinier, som den israeliska ockupationsmakten måste bära ansvar för, följdes av bittra reaktioner. Många människor i många länder, däribland även vänner till Israel och ledande judiska representanter, har efter händelserna i Libanon måst sätta i fråga den israeliska regeringens vilja till fred i samförstånd.

Sverige har med skärpa tagit avstånd från den israeliska invasionen och landets vägran att åttlyda FN:s säkerhetsråds krav på omedelbart och ovillkorligt tillbakadragande av de israeliska militärstyrkorna.

I ett anförande i FN:s säkerhetsråd den 18 juni framhöll den svenske FN-ambassadören att Israels invasion utgjorde en grov kränkning av Libanons territoriella integritet och suveränitet. Kriget i Libanon visade också att det inte gick att lösa frågan om det palestinska folkets framtid med våld, hette det vidare i anförandet.

Under generalförsamlingens extra möte om Palestina framhöll Sverige den 18 augusti att det fanns anledning att tro att Israels angrepp på Libanon skulle försvåra sökandet efter en varaktig lösning på Mellanösternproblemet.

Massakern i flyktinglägren i Beirut föranledde statsminister Thorbjörn Fälldin att samma dag som den blev känd göra ett skarpt uttalande i vilket bl. a. Israels ansvar för händelserna konstaterades.

I ett senare framträdande under FN:s extrasession påkallade Sverige en grundlig undersökning av omständigheterna kring Beirutmassakern.

Situationen i Mellanöstern upptog också en betydande plats i Sveriges inlägg under det pågående mötet med generalförsamlingen. I sitt anförande den 15 oktober underströk utrikesminister Lennart Bodström att Israel

genom invasionen hade visat likgiltighet för FN-stadgans och folkrättens principer. Utrikesministern fortsatte med att fastslå vad som sedan lång tid är den svenska ståndpunkten:

En rättvis och realistisk lösning förutsätter att Israel och PLO erkänner varandra som förhandlingsparter. PLO måste erkänna Israels rätt att leva inom säkra och erkända gränser. Israel måste å sin sida erkänna palestiniernas rätt att själva avgöra sin egen framtid, däribland rätten att upprätta en egen stat i den ursprungliga delningsplanens anda.

Utskottet delar den bedömning av situationen i Mellanöstern och Israels handlande, som regeringen givit uttryck åt. Genom bland annat de redovisade uttalandena anser utskottet yrkande 4 i motionen vara besvarat.

Sverige har vid flera tillfällen givit uttryck för sin uppfattning om den israeliska bosättningspolitiken, som vi anser strida mot folkrätten och utgöra ett hinder för fredsprocessen. Den folkrättsstridiga ockupationen av Gaza och Västbanken påtalades senast i FN-anförandet den 15 oktober.

De israeliska myndigheternas administration av de ockuperade områdena är i många avseenden stötande och borde vara främmande för ett land som hyllar demokratiska ideal. Det finns enligt utskottets mening anledning för Sverige att även fortsättningsvis med uppmärksamhet följa utvecklingen i de ockuperade områdena och framföra den kritik som är påkallad. Utskottet noterar att Sverige kommer att vara representerat vid ett FN-seminarium i Genève i december om brott mot mänskliga rättigheter i områden som hålls ockuperade av Israel.

Med vad som sålunda anförts får utskottet anse även yrkande 5 i motionen besvarat.

I yrkande 7 föreslås att regeringen rekommenderas inbjuda PLO:s ledare Yassir Arafat.

När motsvarande yrkande tidigare behandlats har utskottet framhållit att regeringen inte brukar utfärda officiella inbjudningar till representanter för befrielserörelser men att denna praxis inte hindrar regeringen från att ha kontakter med dessa rörelser. Sådana kontakter har också vid flera tillfällen ägt rum med PLO, även här i Sverige. Utskottet utgår från att regeringen också i fortsättningen utnyttjar de olika möjligheter som erbjuder sig för kontakter med PLO.

Med hänvisning härtill avstyrks yrkande 7.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1981/82:530, yrkande 1,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:530, yrkandena 2, 3 och 7,

res. (vpk)

3. att riksdagen förklarar motion 1981/82:530, yrkandena 4-5, besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 16 november 1982

På utrikesutskottets vägnar

STIG ALEMYR

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Stig Alemyr (s), Sture Korpås (c), Carl Bildt (m), Sture Ericson (s), Jan Bergqvist (s), Bengt Silfverstrand (s), Sten Sture Paterson (m), Rune Ångström (fp), Bertil Måbrink (vpk), Maj-Britt Theorin (s), Lars Hjertén (m), Sören Häggroth (s), Nils Svensson (s), Ivar Virgin (m) och Pär Granstedt (c).

Reservation

Bertil Måbrink (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Som framgår" och som slutar på s. 4 med "yrkande 1 i motionen" bort ha följande lydelse:

Över 100 stater har erkänt PLO och upprättat diplomatiska förbindelser med nämnda organisation. Ett svenskt diplomatiskt erkännande av PLO skulle vara i överensstämmelse med den syn som en växande opinion – inte minst efter Israels och dess högerregims senaste barbariska handlingar i Libanon – hyser till förmån för det palestinska folkets nationella rättigheter. Det är en opinion med bred politisk förankring, och den rymmer också många aktiva kristna samfund i vårt land. I förgrunden för deras krav om erkännande av PLO – och som också väglett bl. a. Österrike och Grekland – är strävan efter fred och för en lösning av en situation som orsakar flera miljoner palestiniers ofattbara, dagliga lidanden. Det gäller ett folk som berövats sitt land och som nu lever i eländiga och ständigt livshotande förhållanden i flyktingläger. Det gäller ytterligare hundratusentals palestinier som lyder under en hänsynslös ockupationsmakt.

Detta folk har organiserat sig i folkrörelser, fackliga organisationer, kvinnoförbund och politiska partier av olika inriktning. De har trots sin situation byggt upp sjukvård, undervisning och sociala organ och allt detta tillsammans utgör ett samhällsliv så långt förhållandena tillåter. Israels högerregim har i stor utsträckning – i Beirut – slagit sönder mycket av denna sociala organisation. Det innebär inte att nämnda verksamhet upphört, men däremot försvårats.

Den övergripande och gemensamma huvudorganisationen för hela detta palestinska samhälle är Palestinian Liberation Organization, PLO. Det råder

inget tvivel om att en överväldigande majoritet av palestinerna såväl i flyktinglägren som i de ockuperade områdena erkänner denna nationella organisation som sin. Det torde vara omöjligt att leta fram någon konkurrerande organisation som skulle kunna uppställa anspråk på att i stället för PLO få företräda det palestinska folket. Det finns heller inte någon organisation av palestinier, som ställt sig utanför och i motsatsställning till PLO och som t. ex. skulle ha en mer tillmötesgående attityd till de israeliska anspråken på överhöghet och fortsatt ockupation.

Ett tillerkännande av diplomatisk status åt PLO:s informationskontor skulle samtidigt innebära ett erkännande av PLO och stärka organisationens möjligheter att kunna uppträda som förhandlingspart i fortsatta och realistiska fredsförhandlingar för att få till stånd fred och stabilitet i området.

Vad utskottet här anfört ligger i linje med syftet i yrkande 1 i motionen, vilket riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan i moment 1 bort ha följande lydelse

1. att riksdagen med bifall till motion 1981/82:530, yrkande 1, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

