

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um viðurkenningu á sjálfstæði og fullveldi Palestínu.

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Tillagan gengur út á það að Ísland viðurkenni Palestínu sem sjálfstætt og fullvalda ríki innan landamæra frá því fyrir sex daga stríðið árið 1967. Minni hlutinn styður tveggja ríkja lausn en gerir margháttaðar athugasemdir hvað varðar tímasetningu, aðdraganda málsins, vinnulag og einhliða framsetningu.

Á umliðnum árum hefur Alþingi stutt sjálfsákvörðunarrétt og sjálfstætt ríki Palestínumanna. Undir forustu sjálfstæðismanna árið 1989 samþykkti Alþingi ályktun nr. 19/111 (sbr. 102. mál 111. þings) þar sem sett var fram áskorun til ísraelskra stjórnvalda um að koma í veg fyrir manndráp á varnarlausum borgurum og lögð áhersla á að þau virtu mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og 4. Genfarsáttmálann um vernd óbreyttra borgara á stríðstímum. Alþingi benti á nauðsyn þess að báðir aðilar forðist ofbeldisverk, sýni raunverulegan samkomulagsvilja og viðurkenni rétt hvor annars í samræmi við ályktun Sameinuðu þjóðanna nr. 181 frá 29. nóvember 1947 sem ásamt ályktunum öryggisráðsins nr. 242 frá 1967 og nr. 338 frá 1973 myndi þann grundvöll sem geti skapað varanlegan frið og öryggi í Austurlöndum nær. Alþingi hefur í 22 ár talið að Ísland eigi að hafa vinsamleg samskipti við Frelsisamtök Palestínu, PLO. Undir forustu sjálfstæðismanna samþykkti Alþingi á ný ályktun nr. 25/127 árið 2002 (sbr. 734. mál 127. þings) þar sem það krafðist þess að öllum ofbeldisverkum linnu, þar á meðal sjálfsmorðsárásum og beitingu hervalds, að Ísrael drægi herlið sitt til baka frá sjálfsstjórnarsvæðum Palestínumanna, að deiluaðilar semdu um vopnahlé og að hafnar yrðu friðarviðræður um sjálfstætt ríki Palestínumanna og öryggi Ísraelsríkis innan alþjóðlegra viðurkenndra landamæra í samræmi við ályktanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna. Vísaði Alþingi til fyrri ályktana um leið og það lýsti yfir að þjóðum heims bæri að stuðla að því að Ísraelsmenn og Palestínumenn leystu úr ágreiningsefnum sínum á grundvelli alþjóðalaga og samþykpta Sameinuðu þjóðanna.

Því hefur ávallt verið haldið til haga á Alþingi hversu mikilvægt það er að taka tillit til sjónarmiða beggja aðila sem þarna hafa verið að deila. Alþingi hefur ályktað um þá framtíðarsýn að þarna verði tvö ríki sem geti búið í friði og sátt hvort við hliðina á öðru. Hið sama hefur verið markmið kvartettsins svonefnda og raunar allra þeirra sem hafa komið að friðarviðræðum á þessu svæði, þ.e. að tryggja þá framtíðarsýn. Meginmarkmið þessarar leiðar hefur verið að taka þau skref sem líklegust eru til að koma á varanlegum friði á svæðinu. Það er með þeim hætti sem Ísland beitti sér á sínum tíma við stofnun Ísraelsríkis. Á þeim nótum hefur Alþingi ályktað fram til þessa.

Í athugasemdum með tillögunni er vísað til lýðræðispróunar í heimshlutanum í kjölfar hins svokallaða arabíska vors. Minni hlutinn fagnar heilshugar þeim mikilvægu áföngum í átt til lýðræðis sem náðst hafa á undanförunum mánuðum, en telur of snemmt að fullyrða almennt um lýðræðispróun í Mið-Austurlöndum á þessu stigi. Lýðræðislegar kosningar hafa aðeins farið fram í Túnis og Marokkó og ástandið er óvída stöðugt. Líta má til atburða á síð-

ustu dögum í Egyptalandi þar sem borgararnir andæfa nú herforingjastjórninni sem tók við eftir atburðina fyrr á árinu. Alls óvíst er með framkvæmd kosninga sem eiga að fara fram í landinu innan fárra daga. Það er mat minni hlutans að staða mála innan annarra ríkja á svæðinu sé ólík stöðu mála í Palestínu þar sem samið hefur verið um sérstakt friðarferli með það að markmiði að ná svokallaðri tveggja ríkja lausn.

Minni hlutinn telur fylgismenn tillögunnar ekki hafa ígrundað nægilega hvernig Íslandingar geta unnið að friði á svæðinu. Tilfinnanlega hefur skort á sannfæringu meiri hluta nefndarinnar fyrir því að friðvænlegra verði á svæðinu með viðurkenningu Palestínu sem sjálfstæðs og fullvalda ríkis á þessum tímapunkti. Minni hlutinn spyr hvernig samþykkt tillögunnar muni líta út með hliðsjón af samkomulaginu í Ósló um friðarferlið, þar sem það var bundið sérstökum fastmælum að ekki yrði hróflað við stöðu hinna umdeildu landamæra. Þar var sérstaklega kveðið á um að hvorugur aðilinn mundi gera neitt það sem gæti sett viðræðurnar í uppnám eða breytt eðli þeirra. Þetta hlýtur að þurfa að taka með í reikninginn. Af þessum ástæðum telur minni hlutinn tillöguna ótímabæra og setta fram á einhliða hátt þar sem jafnvægis hefur ekki verið gætt, hvorki milli deiluaðilanna eða við söguna auk þess sem vikið er út frá þeirri samfellu sem einkennt hefur afstöðu Íslands sem og nálægra ríkja.

Minni hlutinn bendir á að möguleg áhrif almennrar viðurkenningar á sjálfstæði og fullveldi Palestínu á sjálfar friðarviðræðurnar milli Palestínumanna og Ísraelsmanna eru óránsökuð. Ætlaður ábati af viðurkenningu kann allt eins að snúast. Ástæðan er sá ágreiningur sem er milli Fatah á Vesturbakkanum og Hamas á Gasa. Ekki er ein stjórn yfir Palestínu heldur tvær. Hagsmunir fylkinganna fara ekki endilega saman, enda gjörólík samtök þar sem önnur fylkingin er á lista yfir hryðjuverkasamtök sem hefur staðið fyrir árásum og ofbeldisverkum gegn Ísrael á meðan hin fylkingin nýtur velvildar Sameinuðu þjóðanna samkvæmt ályktun þar um. Utanríkisráðherra sagði við flutning málsins að hann gæti ekki fullyrt að fylkingarnar ynnu saman en hann sagði að viðræður þeirra á milli mundu vonandi leiða til þess að ekkert þyrfti að óttast. Þetta mat hans virðist meginforsendan fyrir framlagningu málsins. Mat ráðherrans er á sama tíma í andstöðu við skoðun nær allra þeirra ríkja sem hafa sérþekkingu á málinu og lagt sig mest fram um að stuðla þarna að friði.

Margt bendir til að átökin á svæðinu snúist allt til þessa dags um tilvist Ísraelsríkis, allt frá því að allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti sögulega ályktun sína nr. 181 árið 1947. Ríki araba á svæðinu hafa sýnt tregðu við að viðurkenna sjálfstætt ríki Ísraels. Forustumenn Írans hafa m.a. lýst því yfir að það beri að afmá Ísraelsríki af yfirborði jarðar, hvorki meira né minna. Svipuðum sjónarmiðum hefur verið lýst af forustumönnum Hamas sem fer nú með stjórn mála á Gasa. Samkvæmt hugmyndafræðinni hefur það ekki verið í þágu þeirra að Ísraelsríki væri þarna til frambúðar og þar með ekki að friður kæmist á. Í þessu sambandi má nefna að Frelsisamtök Palestínu, PLO, hafa ekki viljað viðurkenna sjálfstæðan rétt gyðinga til ríkis. Abbas sagði nýlega á Evrópuráðsþinginu að það væri afar erfitt fyrir Palestínu að viðurkenna gyðingaríki. Þetta skiptir verulegu máli. Ályktun Sameinuðu þjóðanna árið 1947 mælti fyrir um að Palestínu skyldi skipt í tvö sérstök og sjálfstæð ríki, ríki gyðinga og ríki araba. Við umfjöllun nefndarinnar var ekki fjallað um mögulegt framferði Hamas í framhaldi af mögulegri sjálfstæðisyfirlýsingu um fullveldi Palestínu sem sjálfstæðs ríkis, hvort líkur væru á að þau öfl yrðu friðsamari en áður og hvort líkur væru á því að núverandi ráðamenn gætu haft þá stjórn á landinu að þeir gætu tryggt góðan frið við þessi öfl.

Þá er mikilvægt að halda til haga hlut Ísraelsmanna í því að málum er m.a. fyrirkomid svo sem raun ber vitni. Hernám Ísraelsmanna á landi Palestínumanna hefur fyrir margt löngu gengið of langt en með því hefur hinum síðarnefndu verið ögrað vísitandi. Minni hlutinn lýsir andstöðu við þetta framferði sem einungis hefur tafið friðarviðræður og spillt vilja

viðsemjenda til að koma að samningaborði. Leiðtogar nálægra ríkja hafa m.a. gagnrýnt hið sama, t.d. forsætisráðherra Bretlands sem lýsti því yfir í júlí 2010 að umsátur Ísraelsmanna hefði breytt Gasa-svæðinu í fangabúðir. Það er skelfileg lýsing en minni hlutinn vísar til fyrri ályktana Alþingis og krefst þess að mannréttindi verði virt. Ekki síst í ljósi þessarar stöðu er mikilvægt að stíga varlega til jarðar og taka utanríkisþólitísk skref af varúð.

Viðurkenning og afstaða annarra ríkja hefur verið nokkuð til umfjöllunar. Í athugasemdum með tillögunni er vísað til viðurkenningar Íslands á sjálfstæði Eystrasaltsríkjanna árið 1991 sem fordæmis. Minni hlutinn vísar þeirri samlíkingu á bug enda var í tilviki Eystrasaltsríkjanna um endurheimt sjálfstæðis að ræða.

Í athugasemdum við tillöguna er nefnt að 8 NATO-ríki og 9 ESB-ríki styðji sjálfstæði og fullveldi Palestínu. Réttara hefði verið að segja að mikill meiri hluti eða 19 ESB-ríki og 21 NATO-ríki viðurkenni ekki sjálfstæði og fullveldi Palestínu. Jafnvægis hefði verið gætt með því að gera vandlega grein fyrir því hvers vegna þessi ríki hafa ákveðið að stuðningur væri ekki heppilegasta afstaðan fyrir friðarferlið í núverandi stöðu. Minni hlutinn bendir sérstaklega á að þær viðurkenningar sem vísað er til komu fram árið 1988, í skugga kalda stríðsins, og ber umfram allt að líta á þær í ljósi stöðu viðkomandi ríkja á bak við járntrjaldið og pólitískra víglína kalda stríðsins. Sé litið yfir hvaða ríki þetta eru og hvernig þau meðhöndla þessa sögulegu viðurkenningu í dag má sjá breytta mynd. Nægir að nefna nýlega atkvæðagreiðslu um inngöngu Palestínu í Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNESCO. Þar gerðist sá atburður að 6 ESB-ríki og 7 NATO-ríki sáu sér ekki fært að styðja inngöngu Palestínu, þrátt fyrir að hafa áður viðurkennt sjálfstæði og fullveldi sama lands. Engu að síður er söguleg viðurkenning þessara ríkja talin fram sem réttlætning af hálfu utanríkisráðherra, þar sem um bandalagsríki okkar sé að ræða. Minni hlutinn telur að líta beri til hvernig ríkin framkvæma utanríkisstefnu sína í dag. Fordæmin virðast úr sér gengin og ríkin sitja uppi með sögulegar viðurkenningar sem arf frá kalda stríðinu.

Alþjóðasamfélagið hefur nálgast málið á þann hátt að ráðlegast sé að tryggja friðinn fyrst, til að lýsa megi yfir sjálfstæði í framhaldinu. Afstaða kvartettsins svonefnda er í samræmi við þetta en hann hefur leitt helstu skrefin í friðarviðræðunum að undanförunu. Kvartettinn hefur nýlega sett fram áætlun fyrir árið 2012 um hvernig hægt sé að vinna að þessu markmiði með því að ljúka friðarviðræðunum með samningum það ár. Til viðbótar má benda á að Evrópusambandið hefur, að svo miklu leyti sem það hefur sameiginlega utanríkisstefnu, ekki komið sér saman um að styðja sjálfstæði og fullveldi Palestínu á þessum tímapunkti. Það hlýtur að vekja menn til umhugsunar.

Minni hlutinn telur umhugsunarefni að ríki eins og Noregur, sem hafa beitt sér með hvað virkustum hætti fyrir lausn deilunnar hafa ekki viljað taka það skref sem tillagan gerir ráð fyrir að Ísland stígi. Röksemdir þessara ríkja eru skýrar. Þar er lögð áhersla á að styðja við friðarferlið og að skilgreind viðmið þurfi að vera uppfyllt áður en til viðurkenningar kemur: að endanleg niðurstaða verði komin í samningaviðræðurnar, að ljóst sé að Palestínuríki muni fylgja áætlunum Sameinuðu þjóðanna eða þær séu grundvöllur stofnunar ríkisins, ríkið muni virða stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna og mannréttindasamninga og að Palestínumenn séu tilbúnir til að takast á við þau verkefni og skyldur sem fylgja því að vera fullvalda, sjálfstætt ríki með trausta innviði. Eins hafa þessar þjóðir fjallað um mikilvægi þess að leiðtogar Palestínumanna lýsi því yfir að þeir muni standa vörð um grunnildri lýðræðis og mannréttinda á sama hátt og leiðtogar Ísraels gerðu við stofnun Ísraelsríkis. Þarna hafa komið fram mikilvæg atriði í stefnu þeirra ríkja sem standa okkur næst og eru helstu gerendur.

Um leið og Íslendingar taka ákvörðun um þetta mikilvæga efni á sínum eigin forsendum er skynsamlegt að líta til afstöðu annarra ríkja og kynna sér vel á hvaða grundvelli þeirra

afstaða er mótuð. Áðurnefnd efnisatriði ættu íslensk stjórnvöld að taka til skoðunar og setja sem viðmið eða skilyrði fyrir því að taka þá ákvörðun sem utanríkisráðherra hefur sagt augljóst að við ættum að taka. Stóra verkefnið – stofnun sjálfstæðs ríkis Palestínu, sátt um tilvist Ísraelsríkis og friður á svæðinu – hefur verið sameiginlegt úrlausnarefni ríkja heims í rúma hálfu öld, og er það enn. Það eru sterk rök fyrir því að við styðjum við og fylgjum áherslum þeirra þjóða sem leitt hafa friðarferlið. Enginn getur vikið sér undan því að gera það af heilindum.

Minni hlutinn leggur áherslu á að markmiðið hlýtur að vera að stuðla að friði á víga-slóðunum fyrir botni Miðjarðarhafs. Meta verður hverjar ástæðurnar eru fyrir því að vina- og nágrannahjóðir okkar eru ekki tilbúnar að ganga eins langt og gert er ráð fyrir í tillögu utanríkisráðherra. Gæti það verið vegna þess að þau efist um að viðurkenning stuðli að friði? Mundu íslensk stjórnvöld íhuga að setja skilyrði fyrir viðurkenningu líkt og Norðmenn hafa gert? Gæti viðurkenning Palestínu sem sjálfstæðs og fullvalda ríkis af mörgum ríkjum á þessum tímapunkti sett friðarferlið í uppnám og mögulega leitt til ófriðar?

Minni hlutinn tekur fyrirbyggjandi tillögu með miklum fyrirvörum en ítrekar stuðning sinn við tveggja ríkja lausn.

Alþingi, 28. nóv. 2011.

Bjarni Benediktsson,  
frsm.

Ragnheiður E. Árnadóttir.