



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Louise Warvsten

Erkännandet av stater

Om den svenska regeringens förhållningsätt till Palestina och Somaliland

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT19

Innehåll

1	INLEDNING	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Syfte	7
1.3	Frågeställningar	8
1.4	Val av fall och avgränsningar	8
1.5	Forskningsläge	9
1.6	Metod, perspektiv och material	9
1.7	Disposition	11
2	ERKÄNNANDET AV STATER INOM FOLKRÄTTEN	12
2.1	Teorier för erkännande	13
2.2	Kriterier för statsstatus	13
2.2.1	Montevideokriterierna	14
2.2.2	Nya moderna kriterier?	15
2.3	Tillvägagångsätt för erkännande	16
2.4	Icke-erkännande	17
3	ERKÄNNANDET AV STATER I SVENSK INTERN RÄTT	18
3.1	Reglering	18
3.2	Förhållningssätt och praxis	19
4	SVERIGES ERKÄNNANDE AV PALESTINA	23
4.1	Bakgrund	23
4.2	Erkännandefrågans drivande	25
4.3	Erkännandet	26

4.4	Kritik och bemötande	26
5	SVERIGES ICKE-ERKÄNNANDE AV SOMALILAND	29
5.1	Bakgrund	29
5.2	Erkännandefrågans drivande	30
6	ANALYS	33
6.1	Reglering och regeringens förhållningssätt	33
6.2	Regeringens argumentation	35
6.3	Avslutande ord	37

Summary

This essay examines how the recognition of states is regulated within the context of international law as well as within Swedish state law. Furthermore, the essay investigates how the Swedish government has argued in regard to questions of state recognition by examining the cases of Palestine and Somaliland.

Within international law, the declaratory theory and the statehood criteria defined in the Montevideo Convention have been especially important when determining whether or not an entity should be recognized as a sovereign state. It is however unclear whether this traditional legal framework has come to be replaced, or at least challenged, by criteria of more contemporary and normative character.

In Swedish state law, the foundations of the regulation of the recognition of states can be found in the 10th chapter of The Constitution of Sweden and state practice. Principles stemming from international law have been considered significant regarding the recognition of states. Nonetheless, this essay argues that political aspects have been equally important when the Swedish government has decided to recognize a state.

The arguments that have been presented by the Swedish government in matters concerning state recognition have varied in type and dignity. Political arguments and arguments based on international law have often been presented in the same context. However, this essay argues and concludes that legal arguments often are presented in order to legitimize the recognitional decision, rather than to determine it.

Sammanfattning

Uppsatsen undersöker hur erkännandet av stater regleras, både inom folkrättsliga och svenska internrättsliga sammanhang. Vidare undersöker uppsatsen hur den svenska regeringen har argumenterat i förhållande till erkännandefrågor. Detta sker genom att undersöka fallet Palestina och fallet Somaliland.

Inom folkrätten har den deklatoriska teorin och de kriterier som uppställs i Montevideokonventionen betraktats som särskilt betydelsefulla vad gäller erkännandet av stater. Det är dock oklart huruvida detta traditionella legala ramverk har kommit att ersättas, eller i alla fall utmanas, av mer nutida och normativa kriterier.

I svensk intern rätt återfinns regleringen av erkännandet av stater i 10 kap. regeringsformen samt i praxis. Folkrättsliga principer har ansetts vägledande vid erkännandebeslut. Utredningen i uppsatsen visar dock på att politiska aspekter har ansetts vara minst lika betydelsefulla i de fall där regeringen valt att tillerkänna en entitet statsstatus.

Den argumentation som har framförts av regeringen i ljuset av erkännandet av stater har varit av olika typ och dignitet. Politiska och folkrättsliga argument har ofta presenterats tillsammans. De folkrättsliga argumenten verkar dock inte vara avgörande i erkännandebesluten, utan de nyttjas snarare i syfte att legitimera regeringens ståndpunkt och beslut.

Förkortningar

AU	Afrikanska unionen
Bet.	Betänkande
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FNSt.	Förenta nationernas stadga
ILC	International Law Commission
Montevideokonventionen	Montevideokonventionen om staters rättigheter och skyldigheter från 1933
Prop.	Proposition
Prot.	Riksdagens protokoll
RF	Regeringsformen (1974:152)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Erkännandet av stater utgör ett av folkrättens mest komplexa och omtvistade områden.¹ Än idag är det delvis oklart under vilka förhållanden en entitet kan hävda självständighet, samt under vilka förutsättningar och i vilka fall en stat kan anses existera.² Denna otydlighet som präglar ämnesområdet leder många gånger till att folkrättens inneboende motsättning mellan juridik och politik åskådliggörs, och erkännandeprocesser kritiseras stundtals för att vidtas ad hoc och av politiska skäl snarare än folkrättsliga.³

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur erkännandet av en stat går till genom att klarlägga de krav som uppställs dels inom folkrätten, dels inom svensk intern rätt. Vidare syftar uppsatsen till att kritiskt granska hur Sveriges regering valt att förhålla sig till de krav som uppställs, samt att jämföra och analysera den argumentation som förts i erkännandefrågornas drivande.

¹ Linderfalk (2012) s. 14; Visoka-Newman (2018) s. 760.

² Visoka (2018) s. 1; Linderfalk (2012) s. 14.

³ Visoka-Newman (2018) s. 760.

1.3 Frågeställningar

Mot bakgrund av uppsatsens syfte har följande frågeställningar ställts upp:

- *Hur regleras erkännandet av stater inom folkrätten respektive svensk intern rätt?*
- *Hur har regeringen valt att förhålla sig till de krav som uppställs?*
- *Hur har regeringen argumenterat och agerat i erkännandefrågans drivande i fallet Palestina jämfört med fallet Somaliland?*

1.4 Val av fall och avgränsningar

Palestina och Somaliland utgör två av de mest kontroversiella statsbildningarna i vår tid. Sverige erkände Palestina år 2014, men har än idag inte erkänt Somaliland. Valet av de två fallen grundar sig i uppfattningen om att de kan bidra till att tydliggöra regeringens förhållningssätt till erkännandet av stater.

Regeringens förhållningssätt kommer endast att granskas efter den tidpunkt Palestina och Somaliland åberopat självständighet, dvs. från 1988 respektive 1991. Detta tidsspann innebär att flertalet olika regeringsbildningar och deras respektive argumentation omfattas av granskningen, och att olika partipolitiska meningsskiljaktigheter således kan speglas i argumentationen. Trots detta, kan tidsspannet likväl anses motiverat eftersom det ger underlag till en mer omfattande analys av den argumentation som förts gällande erkännandet av stater.

På grund av uppsatsens begränsade omfattning kommer, trots att de är ämnen som ofta berörs i samband med erkännandet av stater,

uppsatsen ej behandla olika gruppers rätt till självbestämmande, uti possidetis juris eller olaglig statsbildning.

1.5 Forskningsläge

Forskningsläget gällande erkännandet av stater är tämligen spretigt.⁴ Området har traditionellt sett behandlats både inom studier i internationella relationer samt inom folkrättsliga studier. Medan forskningen inom internationella relationer ofta behandlar ämnet i ljuset av diskursanalyser, har den folkrättsliga forskningen snarare utgått ifrån kriterierna för statsstatus, dikotomin mellan den deklaratoriska och den konstitutiva teorin samt suveränitetsprincipen.⁵ Särskilt betydelsefulla verk inom det folkrättsliga området anses ha författats av bland annat Lauterpacht och Crawford, vilkas verk har varit vägledande i uppsatsens utformning.

Denna uppsats syftar emellertid till att behandla erkännandet av stater i ett perspektiv som tar avstamp både i folkrätten och den svenska interna rätten. Forskningsläget gällande denna specifika kombination är onekligen begränsat. I den litteratur som använts har framförallt Bring et. al. bistått med ett svenskt perspektiv på folkrätten, medan Holmberg et. al. samt Petrén-Ragnemalm har varit av särskilt intresse vad gäller den internrättsliga regleringen uppsatsen, eftersom de diskuterat regeringens ansvar vad gäller utrikesärenden.

1.6 Metod, perspektiv och material

Vid utarbetandet av uppsatsen har en kritisk rättsdogmatisk metod tillämpats. Denna metod syftar till att granska, problematisera och

⁴ Bartleson (2013) s. 108 ff.

⁵ Bartleson (2013) s. 109; Visoka (2018) s. 2.

kritisera resultatet av en rättsdogmatisk lösning. En sådan lösning uppnås genom en rekonstruktion av de allmänt accepterade rättskällorna, vilken vidtas i syfte att utreda och påvisa ett visst rådande rättsläge. Dessa källor har traditionellt sett ansetts vara lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.⁶ Den valda metodens kritiska drag lämpar sig väl för att kunna uppnå syftet med uppsatsen: att granska Sveriges regerings förhållningssätt samt analysera och jämföra den argumentation som förts i erkännandefrågornas drivande. Med anledning av metodvalet tillämpas även ett kritiskt perspektiv i uppsatsens analyserande del.

Till grund för uppsatsen har framförallt lagstiftning, lagförarbeten, riksdagsutskottens betänkanden, doktrin och vetenskapliga artiklar använts som material. Vid valet av doktrin och vetenskapliga artiklar har särskild hänsyn tagits till att tillförsäkra en bredd och mångfald i materialet.

På grund av uppsatsens begränsade omfattning har det varit nödvändigt att begränsa det material som använts för att analysera regeringens argumentation. Riksdagsdokument, närmare bestämt svar på skriftliga frågor och protokoll från interpellationsdebatter, har använts för att tydliggöra den argumentation som vidtagits från regeringens håll. Trots att intressant argumentation gällande erkännandet av stater stundtals framgår av andra typer av riksdagsdokument, exempelvis riksdagsmotioner, behandlas ej dessa då argumentationen sällan är framförd av regeringsrepresentanter.

⁶ Kleinman (2018) s. 21 f., 35 f.

1.7 Disposition

Uppsatsens *kapitel 2* och *kapitel 3* är av utredande karaktär, och redogör för erkännandet av stater inom folkrätten respektive inom svensk intern rätt. Det förstnämnda kapitlet behandlar folkrättsliga teorier för erkännande, kriterier för statsstatus, tillvägagångssätt för erkännande samt hur en presumtiv stat påverkas av att inte bli erkänd. Det sistnämnda kapitlet behandlar regleringen av, förhållningssättet till och praxis rörande erkännandet av stater inom svensk intern rätt.

Kapitel 4 behandlar Sveriges erkännande av Palestina. Det omfattar bakgrunden till Palestinas självständighetsanspråk, erkännandefrågans drivande, erkännandet samt den kritik erkännandet bemötts av. *Kapitel 5* behandlar Sveriges val att inte erkänna Somaliland som stat. Vidare redogör kapitlet för bakgrunden till Somalilands självständighetsanspråk samt erkännandefrågans drivande. *Kapitel 6* består av en analys, i vilken uppsatsens resultat behandlas i ljuset av uppsatsens syfte.

2 Erkännandet av stater inom folkrätten

Stater anses vara de mest betydelsefulla rättssubjekten inom folkrätten, främst då de är de enda aktörerna som är kapabla att utveckla det folkrättsliga rättsområdet.⁷ Stater blir, likt andra rättssubjekt, bärare av rättigheter och skyldigheter. Stater åtnjuter suveränitet av vilken följer långtgående bestämmanderätt över bland annat territorium, medborgare och interna angelägenheter.⁸ Av suveränitetsprincipen följer även att alla stater är att betrakta som suveränt likställda.⁹ Vidare anses moderna stater åtnjuta dubbel suveränitet eftersom de åtnjuter suveränitet internt gentemot den egna befolkningen, men även externt gentemot andra stater.¹⁰ Suveränitetsprincipen anses även bidra till att bibehålla stabilitet och ordning i det internationella systemet, och utgör således en av folkrättens mest fundamentala och betydelsefulla principer.¹¹

Vilka entiteter som tilldelas statstatus och välkomnas in i gemenskapen av suveräna stater får således implikationer för redan existerande stater, varför erkännandet av stater många gånger vällar omfattande debatt.¹² Flertalet försök att reglera tillvägagångssättet för erkännandet av stater har initierats, bland annat av ILC, dock utan framgång.¹³

⁷ Henriksen (2017) s. 62.

⁸ Crawford (2006) s. 40 f.; Linderfalk (2012) s. 17, 23.

⁹ Linderfalk (2012) s. 23.

¹⁰ Kolstø (2006) s. 724.

¹¹ Henriksen (2017) s. 14 f.

¹² Henriksen (2017) s. 76; Linderfalk (2012) s. 13, 23; Visoka-Newman (2018) s. 760.

¹³ Crawford (2006) s. 38.

2.1 Teorier för erkännande

Länge har den folkrättsliga debatten kring när en entitet bör tillerkännas statsstatus kretsats kring två olika teorier: den konstitutiva och den deklaratoriska.¹⁴ Den konstitutiva teorin anser att andra staters erkännande är nödvändigt för att en entitet ska tilldelas statsstatus¹⁵, medan den deklaratoriska teorin anser att en entitet blir att betrakta som en stat i folkrättslig mening så fort den uppfyller de kriterier som uppställs för statsstatus. När dessa kriterier (se avsnitt 2.2 nedan) uppfylls åtnjuter staten de rättigheter och skyldigheter som följer av statsstatusen oberoende av andra staters erkännande.¹⁶ Ett erkännande betraktas bara som ett fastställande av ett redan rådande faktum.¹⁷ Idag anses det allmänt vedertaget att den deklaratoriska är den ledande teorin.¹⁸

2.2 Kriterier för statsstatus

Begreppet stat saknar inom folkrätten en universellt godtaglig och allmänt accepterad definition. Det har dock varit vanligt att folkrättsjurister valt att tillämpa den definition av statsbegreppet som återfinns i första artikeln i *Montevideokonventionen om staters rättigheter och skyldigheter från 1933*.¹⁹ Artikeln uppställer fyra kriterier vilka anses spegla den deklaratoriska teorins kriterier för

¹⁴ Henriksen (2017) s. 64; Lindholm (1993) s. 655.

¹⁵ Henriksen (2017) s. 63 f.

¹⁶ Fabry (2010) s. 3; Henriksen (2017) s. 63.

¹⁷ Farley (2011) s. 792.

¹⁸ Fabry (2010) s. 7; Henriksen (2017) s. 64; Linderfalk (1993) s. 655.

¹⁹ Hädanefter *Montevideokonventionen*. Crawford (2006) s. 37 f., 45; Linderfalk (2012) s. 14; Vidmar (2013) s. 240 f.; Visoka (2018) s. 1.

statsstatus.²⁰ Kriterierna benämns ofta som de traditionella kriterierna för statsstatus och anses idag utgöra internationell sedvanerätt.²¹

2.2.1 Montevideokriterierna

I Montevideokonventionens första artikel stadgas följande:

“The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.”

Det finns inget minimikrav för hur stor en befolkning måste vara för att en permanent befolkning ska anses existera.²² Inte heller finns det något minimikrav på territoriets storlek, och territoriet kan vara fragmenterat.²³ Trots kravet på ett definierat territorium kan en entitet betraktas som en stat även i de fall där den exakta gränsdragningen mellan två territorium är tvistig. I sådana fall anses det mest betydelsefulla ligga i huruvida styret för den åberopade staten besitter kontinuerlig och obestridd kontroll över territoriet.²⁴ Kravet på styre syftar till att försäkra att det finns något organ som kan utöva kontroll över territoriet och den permanenta befolkningen, samt därutöver försäkra efterlevnad av folkrättsliga förbindelser.²⁵ Rekvisitet uppställer inget krav på vilken typ av statskick den åberopade staten har, utan det avgörande är huruvida styret kan utöva kontroll på ett effektivt sätt.²⁶ Förmågan att ingå, närmare bestämt att inleda och

²⁰ Lauterpacht (2012) s. 419.

²¹ Crawford (2006) s. 37 f., 45; Linderfalk (2012) s. 14; Vidmar (2013) s. 240 f.; Visoka (2018) s. 1.

²² Henriksen (2017) s. 66; Shaw (2003) s. 179.

²³ Henriksen (2017) s. 66; Crawford (2006) s. 46 f.

²⁴ Henriksen (2017) s. 66; Shaw (2003) s. 179.

²⁵ Henriksen (2017) s. 66; Crawford (2006) s. 55-61.

²⁶ Henriksen (2017) s. 67.

upprätthålla mellanstatliga förbindelser, anses vara en rättighet som endast tilldelas stater.²⁷ Det som är av betydelse för rekvisitet är den legala kompetensen, och huruvida en stat är begränsad i sin förmåga att ingå vissa mellanstatliga relationer av politiska eller ekonomiska skäl är irrelevant.²⁸ En ockupation som temporärt begränsar förmågan att ingå relationer ska ej anses äventyra statens statsstatus.²⁹

2.2.2 Nya moderna kriterier?

Inom doktrinen har det förts diskussioner kring huruvida de traditionella kriterierna för statsstatus kommit att kompletteras med ytterligare rekvisit i modern tid.³⁰ Vidmar argumenterar dock för att de traditionella kriterierna för statsstatus kvarstår, men menar att det är viktigt att särskilja på de krav som uppställs för erkännande samt de krav som uppställs för statsstatus. Han belyser det faktum att erkännandeprocesser fått en allt mer politisk karaktär och att många stater numera uppställer krav på exempelvis demokratiska statsskick vid erkännandet av nya stater.³¹ Visoka-Newman argumenterar för att det sett till kraven för erkännande går att skönja ett tydligt skifte från början av 1990-talet. När det blev en fråga om huruvida de forna jugoslavstaterna skulle tillerkännas statsstatus ställde exempelvis EG höga krav på bland annat efterlevnaden av mänskliga rättigheter, respekten för FN-systemet och minoritetsskyddet.³²

²⁷ Crawford (2006) s. 61.

²⁸ Henriksen (2017) s. 67; Shaw (2003) s. 181.

²⁹ Henriksen (2017) s. 68.

³⁰ Vidmar (2013) s. 5.

³¹ Ibid s. 1 f., 6.

³² Visoka-Newman (2018) s. 767.

2.3 Tillvägagångsätt för erkännande

Trots den deklaratoriska teorins ledande ställning, anses erkännandehandlingar betydelsefulla då de kan betraktas som bevis för att andra stater anser att en viss entitet har uppnått de kriterier som uppställs för statsstatus.³³ Det föreligger ingen skyldighet för stater att erkänna andra stater och det är upp till varje enskild stat att avgöra om, hur, när och varför man väljer att erkänna.³⁴ Således blir erkännandet av en stat ofta influerat av politiska och normativa aspekter.³⁵

Erkännandehandlingar är ensidiga rättshandlingar. De saknar formkrav och är sällan särskilt omfattande.³⁶ Upprättandet av diplomatiska relationer kan anses motsvara ett uttryckligt erkännande.³⁷ En röst för upptagandet av en ny medlemsstat i FN kan betraktas som en mindre explicit form av erkännande, detta då medlemskap endast beviljas stater.³⁸

Det är vanligt att inom folkrätten särskilja på de facto- och de jure-erkännanden. De facto-erkännande anses ha en provisorisk karaktär och är vanliga i de fall där den nya staten inte anses vara tillräckligt stabil för att kunna erkännas fullt ut. De jure-erkännandet resulterar jämförelsevis ofta i fullt etablerade diplomatiska förbindelser staterna emellan. I praktiken har skillnaderna mellan de två erkännandetyperna sällan beaktats eller tillmätts någon större betydelse.³⁹

³³ Crawford (2006) s. 93; Fabry (2010) s. 10; Henriksen (2017) s. 64.

³⁴ Bring et. al. (2012) s. 64; Fabry (2010) s. 11.

³⁵ Bartelson (2013) s. 117; Bring et. al. (2012) s. 65; Fabry (2010) s. 10; Visoka (2018) s. 2.

³⁶ Bring et. al. (2012) s. 64; Fabry (2010) s. 10.

³⁷ Bring et. al. (2012) s. 64.

³⁸ Fabry (2010) s. 11; Henriksen (2017) s. 65; jfr FNSt. art. 4(1).

³⁹ Bring et. al. (2012) s. 65.

2.4 Icke-erkännande

Oberoende av den dikotomi som råder mellan den konstitutiva och deklatoriska teorin anses det ostridigt att icke-erkända stater blir eftersatta i det moderna systemet av stater. Detta eftersom de ofta nekas tillträde till det internationella umgänget av suveräna stater.⁴⁰ Stater som etableras med samtycke från moderstaten vållar sällan problem vad gäller den nya statens framtida erkännande utan de mer svårhanterliga erkännandefrågorna uppstår ofta när samtycke saknas.⁴¹ Trots att erkännandet av stater betraktas som en rättighet som tillmäts suveräna stater, är det folkrättsligt sett inte tillåtet att erkänna nya stater hur som helst. Ett prematurt erkännande, dvs. ett erkännande av en entitet som ej uppfyller de kriterier som uppställs för statsstatus, betraktas som en kränkning av moderstatens territoriella suveränitet.⁴²

Under historiens gång har flertalet presumtiva stater som krävt att bli erkända som suveräna misslyckats.⁴³ Statsliknande entiteter som innehar många av de attribut som kännetecknar stater men som saknar fullt internationellt erkännande eller betraktas som icke-legitima utav det internationella statssamfundet benämns ibland som *de facto*-stater.⁴⁴

⁴⁰ Bring et. al. (2012) s. 64; Fabry (2010) s. 7; Farley (2011) s. 792; Henriksen (2017) s. 65.

⁴¹ Vidmar (2013) s. 65, 74.

⁴² Bring et. al. (2012) s. 65; Visoka (2018) s. 1.

⁴³ Visoka (2018) s. 1.

⁴⁴ Kolstø (2006) s. 724; Visoka (2018) s. 6.

3 Erkännandet av stater i svensk intern rätt

Vanligtvis tilldelas statsledningen rätten att företräda en stat i mellanstatliga relationer, och i Sverige innehar regeringen denna rätt. Att regeringen styr riket följer av 1 kap. 6 § regeringsformen⁴⁵, men regeringens kompetens vad gäller internationella förhållanden regleras närmare i 10 kap. RF.⁴⁶

3.1 Reglering

I svensk intern rätt gäller som utgångspunkt att överenskommelser med andra stater och mellanstatliga organisationer ingås av regeringen.⁴⁷ Riksdagen tilldelas dock en möjlighet till inflytande i vissa internationella frågor, exempelvis krävs riksdagens godkännande i de fall där regeringen avser att ingå en för riket bindande överenskommelse.⁴⁸

Regeringens självbestämmanderätt begränsas även genom 10 kap. 11 § RF. Bestämmelsen ålägger regeringen en skyldighet att överlägga med Utrikesnämnden före alla avgöranden som rör utrikesärenden av större vikt, om så kan ske. Paragrafen påför även regeringen en skyldighet att hålla Utrikesnämnden informerad om de utrikespolitiska förhållanden som är av betydelse för riket. I förarbetena klargörs att termen *utrikesärenden* i bestämmelsen bör förstås i vidare mening än termen *internationella överenskommelser* som återfinns i 10 kap. 1 § och 10 kap. 3 § RF. Med utrikesärenden

⁴⁵ Hädanefter RF.

⁴⁶ Holmberg et. al. (2012) s. 473; Petrén-Ragnemalm (1980) s. 237.

⁴⁷ 10 kap. 1 § RF.

⁴⁸ 10 kap. 3 § RF.

åsyftas ärenden som angår rikets förhållande till främmande stater, exempelvis handels- och försvarspolitiska ärenden.⁴⁹ Den möjlighet som ges för regeringen att underlåta att höra nämnden bör endast kunna nyttjas om ett samråd anses omöjligt av särskilda skäl, exempelvis om ärendet är av brådskande art.⁵⁰ Petrén-Ragnemalm har argumenterat för att undantagsregeln ej bör nyttjas i syfte att underlåta att informera och samråda med nämnden. Utrikesnämnden är inget beslutsfattande organ. Trots detta argumenterar Petrén-Ragnemalm för att överläggning ska ske med Utrikesnämnden innan regeringen klargjort sitt ställningstagande. Avsikten med detta är att tillförsäkra att samråden fyller ett verkligt syfte.⁵¹

Beslut att erkänna en stat anses vara ett utrikesärende av större vikt som fattas av regeringen under konstitutionellt ansvar, dock normalt efter sammanträde med Utrikesnämnden.⁵² Det konstitutionella ansvar som regeringen har i fråga om erkännandet av stater innebär även att en granskning av regeringens beslutsfattande kan ske med stöd av de bestämmelser som återfinns i 13 kap. RF om kontrollmakten.⁵³

3.2 Förhållningssätt och praxis

Sverige har historiskt sett lagt stor vikt vid de traditionella folkrättsliga kriterierna vid erkännandet av stater⁵⁴ och redan på 1980-talet uttryckte Utrikesutskottet följande:

⁴⁹ Prop. 1973:90 s. 367.

⁵⁰ Prop. 1973:90 s. 367; Bet.1999/2000:KU20 s. 18.

⁵¹ Petrén-Ragnemalm (1980) s. 256.

⁵² Bet. 2012/13:UU8 s. 13; Bet. 2014/15:KU20 s. 124; Bring et. al. (2012) s. 64; Sallander (2014) s. 793.

⁵³ Sallander (2014) s. 794.

⁵⁴ Lindholm (1993) s. 655.

“Sverige erkänner stater. Dessa är de viktigaste folkrättsliga subjekten. Grundläggande för erkännandet av en stat är existensen av ett bestämt territorium och 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. [...]

Det finns fall där andra omständigheter, utöver de ovan nämnda, spelat en avgörande roll i vår bedömning av erkännandefrågor.”⁵⁵

Utrikesutskottet har upprepade gånger fastslagit att dessa kriterier fortfarande anses utgöra gällande rätt, senast i betänkande 2017/18:UU15.

Utöver de grundläggande kriterierna har även universalitets- och effektivitetsprincipen länge ansetts vägledande.⁵⁶ Universalitetsprincipen innebär att Sverige erkänner alla de entiteter som uppfyller de folkrättsliga kriterierna, medan effektivitetsprincipen ser till uppfyllandet av effektiv kontroll.⁵⁷ Sverige har dock vid ett fåtal tillfällen valt att göra avsteg från universalitetsprincipen, exempelvis valde Sverige att avvakta med erkännandet av Nordvietnam, DDR samt Nordkorea.⁵⁸

Ytterligare ett avvikande erkännande var när Sverige 1948 valde att endast de facto erkänna staten Israel. De jure-erkännandet kom först

⁵⁵ Bet. 1982/83:UU6 s. 2.

⁵⁶ Bring et. al. (2012) s. 68.

⁵⁷ Lindholm (1993) s. 656.

⁵⁸ Bring et. al. (2012) s. 69; Lindholm (1993) s. 657.

1950. Erkännandet av Israel är den enda gången Sverige valt att särskilja på de två erkännandeformerna.⁵⁹

Efter kalla krigets slut går det att skönja ett skifte i svensk erkännandepaxis. Sverige valde att följa de riktlinjer som uppställdes av EG för erkännandet av Kroatien. Utöver de folkrättsliga kriterierna uppställde EG:s riktlinjer krav av mer explicit politisk karaktär, exempelvis krav på ett demokratiskt statsskick. Erkännandet av Kroatien ifrågasattes, främst då det ansågs tveksamt om entiteten verkligen uppnådde den nivå av territoriell kontroll som de traditionella folkrättsliga kriterierna krävde.⁶⁰ Regeringen försvarade sitt erkännande med att "[...] kravet på kontroll ska sammanvägas med andra folkrättsliga hänsyn"⁶¹.

Utrikesutskottet har exemplifierat erkännandet av Kosovo 2008 som ett tillfälle då även *andra omständigheter* vägdes in i erkännandebedömningen. Situationen i Kosovo ansågs vara präglad av unika omständigheter som motiverade att entiteten skulle tillerkännas statsstatus, trots att de kriterier för erkännandet av stater som Sverige traditionellt tillämpat ej låg för handen. Efter Sveriges inträde i EU har även graden av EU-uppslutning ansetts vara en omständighet av betydelse.⁶²

I de fall Sverige valt att erkänna en stat har detta huvudsakligen skett genom en formell deklARATION eller genom en röst för att staten ska tillerkännas medlemskap i FN.⁶³ Riksdagens utskott har upprepade gånger betonat att ett beslut om att erkänna en stat faller inom

⁵⁹ Bring et. al. (2012) s. 70.

⁶⁰ Ibid. s. 70 f.

⁶¹ Prot. 1991/92:61 anf. 1.

⁶² Bet. 2009/10:UU15 s.16 f.

⁶³ Bet. 1982/83:UU6.

regeringens ansvarsområde, och att det ej ankommer på riksdagen att göra folkrättsliga ställningstaganden.⁶⁴

⁶⁴ Se exempelvis bet. 2012/13:UU8 s. 13 f. och bet. 2014/15:KU20 s. 124.

4 Sveriges erkännande av Palestina

4.1 Bakgrund

Området som idag utgör Palestina har en lång och brokig historia. Från tidigt 1900-tal fram till andra världskriget kontrollerades området av Storbritannien. År 1947 röstade FN:s generalförsamling för en delningsplan⁶⁵ i vilken gränser för två samexisterande stater, Palestina och Israel, etablerades.⁶⁶ Till följd av det första Palestinakriget år 1948, i vilket stora delar av det fastställda palestinska territoriet kom att ockuperas, etablerades aldrig en självständig palestinsk stat. Som ett resultat av sexdagarskriget 1967, inskränktes det palestinska territoriet ytterligare.⁶⁷

Staten Palestina utropade officiellt självständighet år 1988. Strävan efter att uppnå den tvåstatslösning som hade proponerats i delningsplanen kom till uttryck även i det så kallade Osloavtalet 1993.⁶⁸ Palestina fortsatte under de kommande åren att verka för internationellt erkännande och innan millennieskiftet hade entiteten erkänts av 137 andra suveräna stater. 2011 ansökte den palestinska myndigheten om medlemskap i FN. Två år senare tilldelades Palestina status som observatörsnation utan medlemskap i FN.⁶⁹ Omfattande

⁶⁵ Se FN:s Generalförsamlings Resolution 181 (II) A/RES/181(II).

⁶⁶ Hilal (2007) s. 1 f.

⁶⁷ *Nationalencyklopedin*, 'Palestina efter Israels grundande'

<<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/palestina/historia/palestina-efter-israels-grundande>> (hämtad 2019-05-21).

⁶⁸ Hilal (2007) s. 5 f.

⁶⁹ *Nationalencyklopedin*, 'Palestina efter Israels grundande'

<<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/palestina/historia/palestina-efter-israels-grundande>> (hämtad 2019-05-21).

delar av det område som den palestinska staten gör anspråk på är än idag under israelisk ockupation.⁷⁰

⁷⁰*Nationalencyklopedin, 'Inledning'*

<<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/palestina/inledning>> (hämtad 2019-05-21).

4.2 Erkännandefrågans drivande

När det palestinska styrelseskicket officiellt tillkännagav sin avsikt att ansöka om medlemskap i FN 2011 inlämnade Socialdemokraterna en skriftlig fråga till dåvarande utrikesministern Carl Bildt (M). Frågan gällde vilka åtgärder regeringen avsåg vidta för att Sverige skulle stödja en FN-resolution om Palestinas erkännande. Bildt framförde att Sverige, tillsammans med EU, fokuserade på att i första hand återuppta fredssamtalen mellan Israel och Palestina, och att en noggrant framförhandlad tvåstatslösning borde ses som den främsta garantin för en hållbar och reellt självständig palestinsk stat.⁷¹

Under samma period inlämnades flertalet interpellationer som begärde svar på vilka åtgärder regeringen avsåg vidta för ett erkännande av Palestina. Bildt påpekade i en interpellationsdebatt att det i första hand åligger FN:s säkerhetsråd att ta ställning till huruvida Palestina ska tillerkännas ett medlemskap i FN eller ej, samtidigt som han framförde att regeringens långsiktiga mål var att åstadkomma en tvåstatslösning.⁷² I debatten ifrågasatte Socialdemokraterna varför ett svenskt erkännande dröjde när Palestina vid den tiden måste anses ha territoriell kontroll. De belyste även det faktum att 125 andra stater erkänt Palestina.⁷³ Bildt avslutade debatten med att framföra att regeringens avsikt var att åstadkomma två stater baserat på folkrätten, med utgångspunkt i 1967 års gränser, genom ett fredsavtal. Först därefter ämnade regeringen erkänna Palestina.⁷⁴

⁷¹ Svar på skriftlig fråga 2010/11:614.

⁷² Prot. 2011/12:22 s. 36.

⁷³ Ibid. s. 39.

⁷⁴ Ibid. s. 49, 52.

4.3 Erkännandet

År 2014 genomgick Sverige ett regeringskifte. I regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 anförde den nytilträdde statsministern Stefan Löfven (S) att Sverige kommer att erkänna Palestina då en tvåstatslösning förutsätter ömsesidigt erkännande och vilja till fredlig samexistens mellan Israel och Palestina.⁷⁵ Vid ett regeringssammanträde den 30 oktober 2014 fattades ett regeringsbeslut om att erkänna staten Palestina. I beslutet framgick att regeringen ansåg att ett erkännande skulle förbättra förutsättningarna för att få till stånd slutstatusförhandlingar för en överenskommelse mellan Israel och Palestina, samt att de folkrättsliga förutsättningarna för ett erkännande förelåg.⁷⁶

4.4 Kritik och bemötande

Regeringens erkännande av Palestina möttes av utbredd kritik; dels framfördes argument för att de folkrättsliga kriterierna ej var uppfyllda och dels för att regeringen inte samrått med Utrikesnämnden innan regeringsbeslutet togs.⁷⁷

I en interpellationsdebatt i november 2014 tydliggjorde utrikesminister Margot Wallström (S) att regeringen var av åsikten att ett erkännande var motiverat då det skulle främja fredsprocessen, minska obalansen mellan Israel och Palestina och inge hopp. Vidare ansågs de folkrättsliga kriterierna för ett erkännande vara uppfyllda. Wallström belyste dock att uppfyllandet av territoriell kontroll

⁷⁵ Prot. 2014/15:6 s. 8.

⁷⁶ Se regeringssammanträde 2014–10–30 protokoll 1:7, diarienummer: UF2014/68085/UD/MENA.

⁷⁷ Se exempelvis prot. 2014/15:15 anf. 27 och anf. 28 respektive KU-anmälan 2014/15:8(209-2014/15).

visserligen kunde ifrågasättas, men att den bristfälliga kontrollen kunde ses som en konsekvens av den pågående israeliska ockupationen. Därutöver lyfte hon fram det faktum att Sverige tidigare erkänt Kroatien och Kosovo trots att de saknat fullständig territoriell kontroll. Svensk praxis för erkännandet av stater skulle således inte betraktas som förändrad. Vidare pekade Wallström på att EU sedan 2009 framfört att ett erkännande av Palestina kan ske när så är lämpligt, och att den nytillträdde regeringen ansett att tillfället varit lämpligt.⁷⁸ Hon poängterade även att erkännandefrågan var politisk, och avslutade med att påpeka det faktum att 134 länder redan har erkänt Palestina.⁷⁹

Konstitutionsutskottet fick till följd av KU-anmälan 2014/15:8(209-2014/15) anledning att granska huruvida statsministern, på grund av uttalandet i regeringsförklaringen, agerat i strid med 10 kap. 11 § RF genom att erkännandefrågan de facto avgjorts utan att Utrikesnämnden hörts. I granskningen kartlades regeringens kommunikation som ägt rum mellan den 3 oktober och 30 oktober 2014. Utskottet tydliggjorde att regeringen vid flertalet tillfällen och genom flera kanaler informerat om Sveriges kommande erkännande.⁸⁰ Regeringskansliet angav dock till Konstitutionsutskottet att beredningen av regeringsbeslutet påbörjades den 15 oktober och att överläggning skedde med Utrikesnämnden den 27 oktober.⁸¹ Regeringskansliet framförde även att regeringen ej vid tiden för överläggning med utrikesnämnden tagit ställning till frågan om att erkänna Palestina.⁸² Vid en utfrågning tillkännagav Löfven att de två regeringspartierna varit tydliga i sitt

⁷⁸ Prot. 2014/15:15 s. 22 f.

⁷⁹ Ibid. s. 29 f.

⁸⁰ Bet. 2014/15:KU20 s. 120 ff.; Bet. 2014/15:KU20 bilaga A.2.2.2 s. 1 ff.

⁸¹ Bet. 2014/15:KU20 bilaga A.2.2.2 s. 1.

⁸² Bet. 2014/15:KU20 bilaga A.2.2.3 s. 1.

ställningstagande under valrörelsen.⁸³ Konstitutionsutskottet avslutade granskningen genom att poängtera att regeringen visserligen hade agerat i enlighet med 10 kap. 11 § RF, men att den kommunikation som skett mellan den 3 oktober och 30 oktober bättre borde ha speglat att en beredning av ärendet pågick och att samråd skulle komma att ske med Utrikesnämnden.⁸⁴

⁸³ Bet. 2014/15:KU20 bilaga B11 s. 191.

⁸⁴ Bet. 2014/15:KU20 s. 135 f.

5 Sveriges icke-erkännande av Somaliland

5.1 Bakgrund

Somaliland tillerkändes självständighet från det forna Brittiska Somaliland redan under juni 1960, varpå 35 stater erkände Somaliland som en suverän stat. Efter det att Somalia hade tilldelats självständighet från Italien ingick Somalia och Somaliland en union för att bilda Förbundsrepubliken Somalia⁸⁵ i juli 1960.⁸⁶ I efterhand har det ifrågasatts om skapandet av Somalia var lagenligt, främst då de få unionsakter som upprättades kommit att kritiseras.⁸⁷

År 1991, efter en tid av interna oroligheter, utropade Somaliland sig till en självständig stat i förhållande till Somalia. Somaliland återopade samma gränsdragning som etablerades vid självständigheten år 1960 och entiteten har sedan dess präglats av relativ stabilitet och fred.⁸⁸ Somaliland argumenterar för att entiteten uppfyller Montevideokriterierna och år 2001 hölls en folkomröstning i vilken en klar majoritet var för landets frånträde från Somalia.

Flertalet framgångsrika demokratiska val har genomförts i Somaliland, styret anses vara välfungerande och entiteten anses ha en stark intern legitimitet.⁸⁹ Trots detta saknar Somaliland än idag internationellt erkännande. Somalia, i egenskap av moderstat, motsätter sig Somalilands frånträde. FN och EU har valt att inte erkänna Somaliland, och argumenterar för att ett erkännande skulle

⁸⁵ Hädanefter Somalia.

⁸⁶ Eggers (2007) s. 212; Farley (2011) s. 779 ff.; Pegg-Kolstø (2014) s. 197.

⁸⁷ Eggers (2007) s. 212.

⁸⁸ Farley (2011) s. 787; Pegg-Kolsø (2014) s. 197; Visoka-Newman (2018) s. 774.

⁸⁹ Farley (2011) s. 787, 805 ff.; Pegg-Kolsø (2014) s. 197.

kränka Somalias territoriella suveränitet samt att det i första hand åligger AU att ta ställning till Somalilands självständighetsanspråk.⁹⁰ Varken Sverige eller någon annan av FN:s medlemsstater har erkänt Somaliland.⁹¹

5.2 Erkännandefrågans drivande

Drygt tio år efter Somalilands självständighetsförklaring lyftes frågan om ett erkännande av Somaliland i en interpellation. Birgitta Ohlsson (FP) frågade dåvarande utrikesminister Laila Freivalds (S) om hur hon avsåg att "[...] verka i det internationella samfundet för att Somaliland ska blir erkänt som en självständig stat"⁹². Freivalds svarade i en interpellationsdebatt att regeringens förhållningssätt till erkännandefrågan rörande Somaliland var grundat i både politiska och folkrättsliga överväganden. Hon framförde att det pågick en försoningsprocess till följd av det inbördeskrig som drabbade Somalia under sent 1980-tal, och att Sverige ej borde föregripa dessa förhandlingar. Istället borde AU tillmätas en ledande roll i frågan. Freivalds hänvisade även till FN:s säkerhetsråd, vilket hade poängterat att ett erkännande av Somaliland skulle kränka Somalias suveränitet, territoriella integritet och politiska självständighet. Därutöver redogjorde Freivalds för den rådande svenska synen på erkännandet av stater och lyfte fram universalitetsprincipen och effektivitetsprincipen som särskilt viktiga. Hon argumenterade även för att det finns andra folkrättsliga aspekter som Sverige beaktar, så som om en stat tillkommit på ett folkrättsenligt sätt och om staten respekterar mänskliga rättigheter. Trots att Somaliland visserligen uppfyllde flertalet av de folkrättsliga kriterierna, ansåg regeringen att entiteten brast i sin förmåga att agera självständigt på det

⁹⁰ Farley (2011) s. 809; Pegg-Kolsø (2014) s. 198; Visoka-Newman (2018) s. 774.

⁹¹ Pegg-Kolsø (2014) s. 197.

⁹² Interpellation 2003/04:128.

internationella planet eftersom att ingen annan stat eller organisation valt att erkänna landet. Avslutningsvis framhöll Freivalds att regeringen valt att även beakta de skäl som talar emot ett erkännande. Ett särskilt starkt argument emot ett erkännande av Somaliland ansågs vara att EU valt att verka för försoning i Somalia snarare än för ett självständigt Somaliland.⁹³

Ohlsson fortsatte att lyfta frågan om Sveriges förhållningssätt till Somaliland utan att explicit driva för ett svenskt erkännande. I ett svar på skriftlig fråga 2005/06:2050 underströk dåvarande utrikesminister Jan Eliasson (S) att Somalilands internationella erkännande i första hand var en fråga för AU. I ett svar på skriftlig fråga 2007/08:519 svarade dåvarande utrikesminister Carl Bildt att Sverige behandlar Somaliland som ett självstyrande område, men att detta inte var att likställa med ett erkännande av Somaliland som en suverän stat. Ett erkännande menade han var en fråga för Somalia och Somaliland.

I en interpellation år 2016 ställde sig Markus Wiechel (SD) frågande till varför Sverige fortfarande inte erkänt Somaliland.⁹⁴ I en interpellationsdebatt svarade utrikesminister Wallström att anledningen till att regeringen valt att inte erkänna Somaliland var därför att de var av uppfattningen att ett eventuellt erkännande kunde ha en negativ påverkan på den pågående fredsprocessen i Somalia. Därutöver lyfte hon fram att ingen annan stat vid tidpunkten erkänt entiteten. Wiechel bemötte Wallströms anförande genom att argumentera för att Somaliland uppfyllde de folkrättsliga kriterier som Sverige tillämpar. Han påpekade även att landet hade ett demokratiskt statsskick och uppvisade respekt för mänskliga rättigheter. Wallström valde att inte bemöta de folkrättsliga argument

⁹³ Prot. 2003/05:50 s. 138 ff.

⁹⁴ Interpellation 2016/17:537 s. 1.

som Wiechel lyfte fram, utan avslutade debatten med att understryka vikten av att låta fredsprocessen ha sin gång.⁹⁵

Wallström har under sin tid som utrikesminister upprepade gånger redogjort för regeringens inställning till ett eventuellt erkännande av Somaliland. Återkommande argument för varför regeringen valt att inte erkänna Somaliland har varit att regeringen är av uppfattningen att ett erkännande inte gynnar den fortsatta fredsprocessen i Somalia, samt att varken någon annan stat eller AU hittills erkänt Somaliland. Wallström har understrukit att regeringen inte har funnit skäl att ompröva nuvarande eller tidigare regeringars inställning till den somaliländska erkännandefrågan.⁹⁶

⁹⁵ Prot. 2016/17:133 s. 36-38.

⁹⁶ Se exempelvis Svar på skriftlig fråga 2016/17:983 eller Svar på skriftlig fråga 2015/16:1257.

6 Analys

6.1 Reglering och regeringens förhållningssätt

Tillvägagångssättet för erkännandet av stater inom folkrätten är ett område som förblivit oreglerat. De traditionella kriterierna för statsstatus som följer av Montevideokonventionen har visserligen utarbetat och förankrat ett slags folkrättsligt ramverk, men huruvida detta ramverk utvidgats till att omfatta även nya moderna kriterier är omtvistat. Trots att den deklaratoriska teorin inte anser att andra staters erkännande är nödvändigt för uppkomsten av en ny stat är det ostridigt att en icke-erkänd stat blir eftersatt i det internationella systemet. En icke-erkänd stat får dessutom svårt att uppnå Montevideokonventionens sista rekvisit, förmågan att ingå relationer med andra stater, och således måste det anses föreligga en slags diskrepans mellan Montevideokriterierna och den deklaratoriska teorin.

På grund av att folkrätten lämnar området relativt öppet för tolkning, blir erkännandeprocesser ofta starkt påverkade av de enskilda staternas interna rättssystem samt politiska avvägningar. Sveriges erkännandepaxis har dock, som utredningen i kapitel 3 visat, varit starkt präglad av folkrättsliga aspekter. De traditionella folkrättsliga kriterierna har ansetts vägledande och vikt har även lagts vid internationell acceptans, universalitetsprincipen och effektivitetsprincipen. Det bör dock poängteras att politiska avvägningar inte varit utan betydelse. Genom möjligheten att beakta *andra omständigheter* vid erkännandet av nya stater har regeringen tilldelats en viss handlingsfrihet, och terminologin kan i min mening betraktas som en slags säkerhetsventil för att anpassa erkännandefrågor till politiska intressen. Det faktum att regeringen inte åläggs någon skyldighet att erkänna stater, även i de fall de traditionella kriterierna

är uppfyllda, erbjuder regeringen möjligheten att inta ett passivt förhållningssätt till presumtiva stater. Denna möjlighet till avvaktande har visat sig värdefull i fall av kontroversiella självständighetsanspråk.

Trots att svensk erkännandep Praxis ger regeringen viss flexibilitet gällande erkännandet av stater, ställer den svenska interna rätten krav på hur regeringen får besluta om utrikesärenden av större vikt. Erkännandet av stater anses vara just ett utrikesärende av större vikt. När Sveriges regering valde att erkänna Palestina togs beslutet, i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. RF, under konstitutionellt ansvar. Den ny tillträdde regeringen var av uppfattningen att förutsättningarna för ett erkännande förelåg, och påbörjade beredning samt samrådde med Utrikesnämnden innan det officiella beslutet togs den 30 oktober 2014. Konstitutionsutskottet fastslog i en utredning att regeringen ej agerat i strid med regeringen i RF, men riktade viss kritik mot hur regeringen kommunicerat kring dess intention att erkänna Palestina. Jag anser dock att det går att ifrågasätta om regeringen verkligen uppfyllt sin skyldighet till samråd med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF. Från det att Löfven för första gången framförde att regeringen skulle erkänna Palestina till det officiella erkännandet gick det knappt fyra veckor. Under denna period informerade regeringen flitigt om Sveriges kommande erkännande av Palestina och samrådet skedde först tre dagar innan det officiella erkännandet vidtogs. I min mening ter det sig således som att regeringen klargjort sitt ställningstagande i ärendet innan ett samråd skett med Utrikesnämnden. Med tanke på hur lång tid Israel-Palestinakonflikten pågått, och med beaktande av att det vid erkännandetidpunkten var 26 år sedan Palestinas självständighetsförklaring, går det att ställa sig skeptisk till den hast med vilket ärendet behandlades. Således blir det även långsökt att argumentera för att ärendet var av brådskande art och att detta skulle vara anledningen till varför samrådet med Utrikesnämnden skedde så nära in på erkännandet.

6.2 Regeringens argumentation

Regeringens val att erkänna Palestina grundade sig på argument av olika natur och dignitet. Många argument var av politisk karaktär och utgick ifrån den rådande konflikten i området samt den fredsprocess som konflikten kommit att bli så intrikat sammanlänkad med. Flertalet argument speglade långsiktiga utrikespolitiska målsättningar, så som åstadkommandet av en hållbar framtida tvåstatslösning. Andra argument var av mer abstrakt karaktär, så som att erkännandet åsyftade att ingjuta hopp och minska obalansen mellan parterna. Särskilt intressant var att många argument som använts av tidigare regeringar för att argumentera emot ett erkännande nu användes för att legitimera erkännandet. Tidigare regeringars utgångspunkt hade varit att ett erkännande knappast skulle främja fredsprocessen, och den primära målsättningen skulle vara en noggrant framförhandlad tvåstatslösning snarare än ett erkännande. Det är troligt att EU:s ställningstagande till erkännandet av Palestina och det faktum att Palestina bara några år innan 2014 tilldelats status som observatörsstat utan medlemskap i FN kan ha spelat roll för den skiftande argumentationen. Det faktum att över hundra andra stater redan erkänt Palestina var troligtvis också betydelsefullt.

Regeringen förankrade även sin argumentation i folkrättsliga argument, och framförde att de ansåg att Palestina uppfyllde de traditionella folkrättsliga kriterierna. Särskilt intressant var dock regeringens argumentation kring kravet på territoriell kontroll. Palestinas kontroll över dess territorium måste anses vara ytterst tvivelaktig, främst på grund av den rådande israeliska ockupationen. Temporära ockupationer har inom den folkrättsliga doktrinen ej ansetts påverka kravet på förmågan att ingå mellanstatliga relationer, men vägs traditionellt sett inte in i bedömningen av den territoriella kontrollen. Valet att förbise detta faktum cementerar en svensk erkännandepaxis som introducerades redan vid de tidigare

erkännandena av Kosovo och Kroatien. I denna praxis bedöms kravet på territoriell kontroll lättvindigt.

I kontrast till den argumentation som förts gällande Palestina, har regeringens förhållningssätt till Somaliland under åren varit mer enhetligt och stringent. En anledning till detta kan vara att det föreligger en påtaglig skillnad mellan situationen i Palestina och situationen i Somaliland: den sistnämnda entiteten har försökt bryta sig ut från en icke-samtyckande av moderstat. Betydelsen av detta åskådliggjordes i regeringens argumentation, framförallt då det argumenterades för att ett eventuellt erkännande skulle kränka Somalias suveränitet. Regeringen framförde även andra folkrättsliga argument, och påpekade det faktum att Somaliland objektivt sett skulle kunna betraktas uppfylla flertalet viktiga folkrättsliga kriterier. Dock ansågs entitetens begränsade förmåga att ingå mellanstatliga relationer tala emot ett erkännande.

Likt den argumentation som förts gällande Palestina, speglade regeringens argumentation beträffande Somaliland att andra stater och mellanstatliga organisationers inställning i frågan tillmättes stor betydelse. Stor vikt lades vid AU:s avvaktande policy, FN:s och EU:s negativa inställning till ett erkännande och det faktum att inga andra stater erkänt Somaliland.

I min mening var det därutöver intressant hur regeringen valde att lyfta fram fredsprocessen i Somaliland som ett argument mot ett eventuellt erkännande, på samma sätt som tidigare gjorts i förhållande till Palestina. Det blir således tydligt att synen på huruvida en pågående fredsprocess utgör ett hinder för ett erkännande eller ej är oklar. På grund av uppsatsens begränsade omfattning har det ej funnits utrymme att närmare undersöka de respektive fredsprocesserna, och således avgöra om det skett någon utveckling inom dessa som påverkat synen på processerna i förhållande till erkännandefrågorna.

6.3 Avslutande ord

Genom att jämföra hur regeringen argumenterat för erkännandet av Palestina och icke-erkännandet av Somaliland går det i min mening att skönja en, om än något diffus, hierarki mellan de aspekter som tas i beaktan vid erkännandefrågor. Uppsatsens utredning har tydliggjort att suveränitetsprincipen väger särskilt tungt bland de folkrättsliga aspekterna. Ingen svensk regering har visat sig villig att riskera att kränka Somalias suveränitet genom att erkänna Somaliland. Detta faktum borde inte betraktas som allt för förvånande i och med suveränitetsprincipens grundläggande ställning inom folkrätten. En eventuell uppluckring av suveränitetsprincipen öppnar för instabilitet inom det folkrättsliga området och torde ligga i få suveräna staters intresse. Andra folkrättsliga aspekter, så som Montevideokriterierna, har av regeringen använts snarare för att berättiga ett eventuellt erkännande än för att avgöra om ett erkännande ska ske eller ej. Trots att flertalet uttalanden har skett kring hur Sverige följer universalitetsprincipen vid erkännande, har det flertalet gånger visat sig att denna princip följs med viss godtycklighet. Det faktum att varken Palestina eller Somaliland fullt ut uppfyller de traditionella kriterierna för statsstatus åskådliggör den svaga ställning universalitetsprincipen och Montevideokriterierna har. Kriteriernas uppfyllnad är således varken nödvändig eller tillräcklig för att regeringen ska välja att tillerkänna en entitet statsstatus.

Mot bakgrund av detta blir det således klart att politiska avvägningar spelat en stor roll i hur regeringen avgjort olika erkännandefrågor. Svensk erkännandepaxis och de erkännanden som vidtagits under årens gång speglar den avgörande betydelse som politiska aspekter tillmätts. Som ovan nämnts används dock ofta en folkrättslig argumentationsgrund för att legitimera olika ställningstaganden. På senare år har även andra aspekter tillmätts betydelse och använts för att ytterligare legitimera regeringens beslut. Särskilt betydelsefulla har olika mellanstatliga organisationers policyer kommit att bli, varav

FN och EU bör betraktas som de mest inflytelserika sett till Sveriges utrikespolitiska ställningstaganden. Även andra mer normativa aspekter, exempelvis vilken typ av statsskick en presumtiv stat har, har på senare år kommit att inkorporeras allt mer i debatterna kring erkännandet av stater. Detta har varit särskilt tydligt i den västerländska debatten.

Trots att det inte är särskilt vanligt förekommande att erkännandefrågor aktualiseras är erkännandet av stater ett område som är förenat med omfattande utrikespolitiska implikationer. Genom uppsatsens utredning har det fastställts att politiska avvägningar är och har varit särskilt betydelsefulla för regeringens ställningstagande i olika erkännandefrågor. Då politiska avvägningar snabbt kan skifta, anser jag att det synnerligen blir viktigt att regeringen följer och tar hänsyn till rådande praxis och den interna reglering som finns i syfte att bibehålla ett likartat förhållningssätt till erkännandet av stater. I min mening blir således en noggrann beredning och meningsfulla samråd med Utrikesnämnden ett sätt för regeringen att, på ett konstitutionellt ansvarsfullt sätt, fatta beslut i ärenden som rör erkännandet av stater. På så vis tillförsäkras att erkännandet av stater inte sker som en konsekvens av nyckfulla politiska utvecklingar, utan är förankrad i en välgrundad, stringent och enhetlig argumentation.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Propositioner

- Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1982/83:UU6 Om erkännande av PLO, m.m.
- Bet. 1999/2000:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
- Bet. 2009/10:UU15 Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik.
- Bet. 2012/13:UU8 Mellanöstern och Nordafrika.
- Bet. 2014/15:KU20 Granskningsbetänkande.

Övrigt riksdagstryck

- Interpellation 2003/04:128 av Birgitta Ohlsson (FP) till utrikesminister Laila Freivalds (S) om ett självständigt Somaliland.
- Interpellation 2016/17:537 Stöd till Somaliland av Markus Wiechel (SD) till Utrikesminister Margot Wallström (S).
- KU-anmälan 2014/15:8(209-2014/15) av Annicka Engblom (M).
- Protokoll vid regeringssammanträde 2014–10–30 protokoll 1:7, diarienummer: UF2014/68085/UD/MENA.
- Riksdagens protokoll 1991/92:61.
- Riksdagens protokoll 2003/05:50.

- Riksdagens protokoll 2011/12:22.
- Riksdagens protokoll 2014/15:15.
- Riksdagens protokoll 2014/15:6.
- Riksdagens protokoll 2016/17:133.
- Svar på skriftlig fråga 2010/11:614 besvarad av Utrikesminister Carl Bildt (M).
- Svar på skriftlig fråga 2007/08:519 besvarad av Utrikesminister Carl Bildt (M).
- Svar på skriftlig fråga 2005/06:2050 besvarad av Utrikesminister Jan Eliasson (S).

Litteratur

- Bartelson, Jens (2013), 'Three concepts of recognition'. *International Theory*, vol. 5, no. 1, pp. 107-129.
- Bring, Ove; Said Mahmoudi & Pål Wrange (2012), *Sverige och folkrätten*. 4:e upplagan. Nordstedts juridik.
- Crawford, James (2006), *The creation of states in international law*. 2:a upplagan. Oxford University Press.
- Eggers, Alison K. (2007), 'When is a state a state? The case for recognition of Somaliland'. *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 30:112.
- Fabry, Mikulas (2010), *Recognizing States: International society and the Establishment of New States Since 1776*. Oxford University Press.
- Farley, Benjamin R. (2011), 'Calling a state a state: Somaliland and international recognition'. *Emory international law review*, vol. 24, pp. 777-820.

- Henriksen, Anders (2017), *International Law*. Oxford University Press.
- Hilal, Jamil (2007), *Where now for Palestine?* Zed Books.
- Holmberg, Erik; Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason & Göran Regner (2012), *Grundlagarna*. 3:e upplagan. Nordstedts Juridik.
- Kleinman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Mauro Zamboni (red.), *Juridisk Metodlära*. 2a upplagan. Studentlitteratur.
- Kolstø, Pål (2006), 'The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States'. *Journal of Peace Research*, vol. 43, no. 6, pp. 723-740.
- Lauterpacht, Hersch (2012), *Recognition in international law*. Cambridge University Press.
- Linderfalk, Ulf (2012), *Folkrätten i ett nötskal*. 2:a upplagan. Studentlitteratur.
- Lindholm, Rolf H. (1993), 'Erkännandet av stater: En ny doktrin?'. *SvJT*, s. 655-660.
- Petrén, Gustaf & Hans Ragnemalm (1980), *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Publica.
- Sallander, Ann-Sophie (2014), 'Att erkänna en stat inom ramen för en regeringsförklaring: Ett grundlagsstridigt förfarande eller en avsiktsförklaring?'. *SvJT*, s. 791-794.
- Shaw, Malcolm N. (2003), *International Law*. 5:e upplagan. Cambridge University Press.
- Vidmar, Jure (2013), *Democratic Statehood in International Law: The emergence of New States in Post-Cold War Practice*. Hart Publishing.

- Visoka, Gëzim (2018), *Acting Like a State: Kosovo and the Everyday Making of Statehood*. Routledge.
- Visoka, Gëzim & Edward Newman (2018), 'The European Union's practice of state recognition: Between norms and interests'. *Review of International Studies*, vol. 44, part 4, pp. 760-786.
- Pegg, Scott & Pål Kolstø (2014), 'Somaliland: Dynamics of internal legitimacy and (lack of) external sovereignty'. *Geoforum* 66, pp. 193-202.

Övrigt

Digitala uppslagsverk

- "Palestina efter Israels grundande", Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/palestina/historia/palestina-efter-israels-grundande> (hämtad 2019-05-21).
- "Palestina-Inledning", Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/palestina/inledning> (hämtad 2019-05-21).

